

Dinámicas sociales, ambientales y turísticas en torno al agua

Clara M. Minaverri y Verónica L. Cáceres

Compiladoras

Colección
Ambiente y territorio

EDICIONES **UNGS**



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

Dinámicas sociales, ambientales y turísticas en torno al agua

Dinámicas sociales, ambientales y turísticas en torno al agua

Clara M. Minaverry y Verónica L. Cáceres
(Compiladoras)

EDICIONES **UNGS**



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

Dinámicas sociales, ambientales y turísticas en torno al agua / Clara Minaverri...
[et al.]; compilado por Clara Minaverri ; Verónica Cáceres. - 1a ed. -
Los Polvorines : Universidad Nacional de General Sarmiento, 2019.
296 p. ; 21 x 15 cm. - (Ambiente y territorio ; 4)

ISBN 978-987-630-418-4

1. Agua Potable. 2. Derecho Humano al Agua. 3. Ecosistemas. I. Minaverri, Clara,
comp. III. Cáceres, Verónica, comp.
CDD 577.1

EDICIONES **UNGS**

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2019
J. M. Gutiérrez 1150, Los Polvorines (B1613GSX)
Prov. de Buenos Aires, Argentina
Tel.: (54 11) 4469-7507
ediciones@campus.ungs.edu.ar
ediciones.ungs.edu.ar

Diseño gráfico de interiores: Daniel Vidable | Dirección General Editorial - UNGS
Diseño de tapa: Dirección General Editorial - UNGS
Diagramación: Eleonora Silva
Corrección: Miriam Andinach

Tipografía: Chivo / Gatti & Omnibus-Type Team
SIL Open Font License, 1.1
<http://www.omnibus-type.com/>



Licencia Creative Commons 4.0 Internacional
(Atribución-No comercial-Compartir igual)



Libro
Universitario
Argentino

Hace muchos años, sobre el planeta vivían Hombre y agua, quienes firmaron un contrato:

Hombre era muy ambicioso y quería ser poderoso y rico, entonces pidió ayuda a Agua para mantener sus cultivos y ganado, a fin de recaudar mucho dinero.

Agua quería mantener la belleza del planeta y pidió a Hombre que sembrara plantas bellas, cuidara los bosques y los animales. A cambio, le daría a Hombre la humedad necesaria para sus cultivos y ganado. Luego de conversar y dejar las cosas en claro, firmaron el contrato y comenzaron a trabajar: Hombre utilizó las llanuras; una parte para cultivar: girasol, algodón, maíz, uvas, manzanas, trigo. En ese lugar Agua derramaba sus lluvias en la justa medida, para no ahogar a las plantas ni dejarlas secar.

Agua estaba muy feliz de ver florecer y fructificar esos cultivos.

En otra parte de la llanura, Hombre crió vacas pues allí había abundante pasto y Agua llenó unos lagos y ríos para que los animales bebieran lo necesario y se mantuviera el pasto verde.

Todo quedó muy bello y armonioso, lo cultivaban y lo cuidaban junto con lo silvestre, que se mantenía intacto.

Pero un día, Hombre decidió comenzar a vender su producción.

Llegó Plata, que también amaba el dinero y no le importaba nada más que el dinero. Compró de Hombre todo lo que producía, por lo que Hombre quedó muy contento y con mucho dinero.

Agua aconsejaba a Hombre cuidarse de Plata, pues él veía en Plata mucho egoísmo. Pero Hombre ambicionaba más, no oyó a Agua y siguió haciendo negocios con Plata.

Plata ofreció más dinero a Hombre a cambio de madera y algunos animales salvajes que tenían piel valiosa.

Hombre, sin pensar en el contrato con Agua, vendió todo a Plata.

Al ver lo ocurrido, Agua abandonó también el contrato, inundó los cultivos de Hombre, y dejó sin lagos y sin ríos a las vacas.

Hombre, preocupado, fue a pedir ayuda a Plata.

Este le pidió dinero a cambio de lo que necesitara.

Hombre compró todo y pidió también Agua.

Plata tenía todo menos Agua.

Fue así como Hombre quedó sin dinero y sin poder producir nada más porque quedó también sin Agua.

De esta manera, arrepentido y pobre, Hombre volvió a pedir perdón a Agua.

Agua, que solo quería conservar la naturaleza, firmó un nuevo contrato con Hombre. Esta vez sí, ambos respetaron el contrato y vivieron felices.

"El contrato de Hombre y Agua", Escuela N° 80
de El Paraíso, departamento de Pilcomayo,
provincia de Formosa.

Primer Concurso Nacional de Cuento Ilustrado para
escuelas primarias "El agua que nos da vida".
En Algarín *et al.* (2009).

Índice

Introducción

Clara M. Minaverry y Verónica L. Cáceres11

Parte I. El servicio público del agua en la provincia de Buenos Aires

Capítulo 1. Agua y saneamiento en la provincia de Buenos Aires: institucionalización e instrumentos de política

Verónica L. Cáceres21

Capítulo 2. El arsénico en el servicio público de agua en la provincia de Buenos Aires: vulneración de derechos

Verónica L. Cáceres y Clara M. Minaverry59

Capítulo 3. El acceso al agua potable y saneamiento en la provincia de Buenos Aires: el caso de la cooperativa Comaco Ltda.

Miranda Nebbia.....79

Parte II. Servicios ecosistémicos/ambientales

Capítulo 4. La valoración de los servicios ecosistémicos y las sinergias existentes en la normativa sobre agua en Argentina

Clara M. Minaverry.....109

Capítulo 5. Los servicios ambientales de las playas y del interior en el destino turístico de Rosarito, México

*Jorge Carlos Morgan Medina, Onésimo Cuamea Velázquez
y Ario Refugio Estrada Gaxiola*.....135

Parte III. Turismo en la ciudad de Luján, provincia de Buenos Aires, y en la región del vino, Baja California, México

Capítulo 6. Dinámicas sociales y turismo: el agua y su papel
en la región del vino, Baja California, México

*Jorge Carlos Morgan Medina, Onésimo Cuamea Velázquez
y Ario Refugio Estrada Gaxiola.....* 157

Capítulo 7. Una agenda de investigación sobre política de gestión
sustentable para el desarrollo turístico de Luján, provincia
de Buenos Aires, Argentina

Alicia Iglesias y Adriana Martínez 199

Parte IV. Conflictos en torno al agua

Capítulo 8. Inundaciones urbanas en Luján. Gestión integral del riesgo

Raúl H. Matranga..... 241

Capítulo 9. Activismo jurídico, institucionalización ambiental y gestión
integral de los recursos hídricos en la cuenca Matanza-Riachuelo

Mariano Ferro 267

Introducción

Clara M. Minaverri y Verónica L. Cáceres

El libro tiene como propósito contribuir al debate sobre las dinámicas sociales, ambientales y turísticas en torno al agua. Sitúa la mirada en la provincia de Buenos Aires, jurisdicción más importante de Argentina en términos económicos y poblacionales y en la Ruta del Vino en Baja California, México. El agua es un recurso fundamental e indispensable para sostener la vida de los seres humanos, los ecosistemas, el desarrollo económico, la integración de los territorios y la realización de un amplio conjunto de actividades. En este sentido cumple funciones sociales, culturales, económicas y ambientales.

En las últimas décadas, la explotación intensiva ligada a satisfacer los usos agrícola, industrial, doméstico, energético, minero, petrolero y turístico, entre otros, ha afectado negativamente a los reservorios de agua denominados acuíferos y a las fuentes superficiales de agua. A la par de estos procesos se ha promovido en el nivel mundial la mercantilización del agua, incluso de la gestión del servicio básico de agua.

Cabe destacar que el acceso al agua ha sido reconocido como un derecho humano en el ámbito internacional, en 2010, por la Asamblea General de las Naciones Unidas.¹ En dicho organismo internacional se les solicitó a todos los Estados y a las organizaciones internacionales aportar recursos financieros y a propiciar el aumento de la capacidad y de la transferencia

¹ En el 64° período de sesiones, en el tema 48 del programa "Aplicación y seguimiento integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas".

de tecnología mediante la asistencia, con la finalidad de proporcionar agua potable y saneamiento para toda la población.

Más recientemente, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015-2030) plantean diversos desafíos y compromisos en torno al agua. Puntualmente el objetivo 6 establece la obligación de “garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos”. Las metas específicas vinculadas con la temática de análisis incluyen: lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos; lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones de vulnerabilidad; implementar la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles, incluso mediante la cooperación transfronteriza, según proceda; proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos; ampliar la cooperación internacional y el apoyo prestado a los países en desarrollo para la creación de capacidad en actividades y programas relativos al agua y el saneamiento, como los de captación de agua, desalinización, uso eficiente de los recursos hídricos, tratamiento de aguas residuales, reciclado y tecnologías de reutilización; y apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento, entre otros.²

En las metas anteriores se puede destacar la incorporación del enfoque ecosistémico, orientado hacia el paradigma del codesarrollo y a lograr el acceso universal del agua potable y saneamiento.

Es de destacar que tanto Argentina como México son países que asumen una forma de gobierno federal donde existen competencias sobre el agua y el ambiente distribuidas en los distintos niveles. En Argentina, las provincias tienen “el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio” (artículo 124 de la Constitución Nacional), y estas regulan las modalidades del uso del agua mediante un conjunto de normativas como son los códigos de agua y otras leyes sectoriales, por lo que no existe una ley nacional del agua que ordene sus usos en todo el territorio. El servicio de agua se encuentra descentralizado en la mayor parte del país a excepción de la mayoría del territorio que integra el Área Metropolitana

² <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/> [última consulta 27/10/17].

de Buenos Aires (AMBA).³ En México en cambio, la propiedad del agua pertenece a la nación de acuerdo con la Constitución Política (artículo 27), y la gestión del servicio de agua es una responsabilidad de los municipios (artículo 115). Asimismo, contrariamente a Argentina, en México existe un reconocimiento explícito del derecho al agua (artículo 5 de la Constitución Política) y una ley de aguas nacional que regula su distribución y control, que además designa a la Comisión Nacional del Agua como responsable de su administración. La cobertura del servicio de agua alcanza en México al 91,6% y en Argentina se limita al 87% de la población en los grandes centros urbanos.⁴ Ambos países poseen importantes áreas dentro de sus territorios que son consideradas semiáridas o semidesérticas en las que existe una competencia entre los usos del agua.

Puntualmente, en el caso de la Ruta del Vino de Baja California, México, el libro brinda información y datos estadísticos sobre el estado actual, usos, consumo, entre otros, de los recursos hídricos de una zona que tiene al turismo como una de sus actividades dinámicas, y contribuye a la discusión respecto de la gestión del agua y de la necesidad de alineación de esfuerzos y actividades por parte de las autoridades competentes, que beneficie las dinámicas sociales del entorno y la actividad turística de dicha región.

El caso de la ciudad de Luján en la provincia de Buenos Aires, uno de los principales centros turísticos religiosos, puede ser analizado contrastivamente junto con el de la Ruta del Vino. A diferencia de la mencionada región, Luján sufre de inundaciones recurrentes en los últimos años ligados no solo a las crecientes precipitaciones sino al tipo de planificación del uso del suelo con escasa regulación estatal. Además, para 2010, solo el 48,88% de los hogares accedía al servicio de agua por redes y el 39,63% a las cloacas, lo cual dificulta el goce de derechos humanos básicos de sus pobladores. El libro aporta a la discusión respecto de la gestión del agua no solo en un área turística, sino que enfatiza en la provincia de Buenos

³ El AMBA incluye la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y parte de la provincia de Buenos Aires (Almirante Brown, Avellaneda, Berisso, Berazategui, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, La Plata, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Marcos Paz, Merlo, Moreno).

⁴ Plan Nacional de Agua y Saneamiento, segunda versión, junio de 2017, Dirección Nacional de Agua Potable, Subsecretaría de Recursos Hídricos, Secretaría de Obras Públicas, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, Presidencia de la Nación, Argentina.

Aires, principal jurisdicción de Argentina, que fue poco explorado en las investigaciones preexistentes.

La selección de estos casos nos permitirá establecer ciertos contrastes entre las modalidades de acción y organización, ejecutadas comunitariamente ante problemáticas similares, pero en contextos temporales y espaciales diversos (sequía en el caso de México e inundaciones en la ciudad de Luján). Asimismo, a través de esta compilación se busca brindar algunos lineamientos generales que podrían ser la base de futuras políticas públicas vinculadas con las dificultades planteadas en torno al agua y a turismo, las cuales son escasas en la actualidad de ambos países.

Dentro de este contexto general, el presente libro reúne los resultados alcanzados en el proyecto de investigación "Gestión integral de las dinámicas sociales y el turismo: necesidades hídricas de la provincia de Buenos Aires y de la Ruta del Vino, Baja California, México", dirigido por la Dra. Clara M. Minaverri (Universidad Nacional de Luján) y con la colaboración de la Dra. Verónica L. Cáceres como investigadora responsable de su ejecución (Universidad Nacional de General Sarmiento). El proyecto fue financiado por la Secretaría de Políticas Universitarias en el marco del fortalecimiento de Redes Interuniversitarias IX. Esta red comenzó a funcionar durante 2016 con la participación de la Universidad Nacional de Luján, de la Universidad Nacional de General Sarmiento y de la Universidad Autónoma de Baja California, y permitió incorporar sinergias aportadas por distintos grupos de investigación con proyectos vinculados con el análisis de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, en relación con el manejo de las necesidades hídricas.

Entre los proyectos previos que dieron lugar a la red se destacan, en primer lugar "La inevitable relación entre la protección de los recursos hídricos y de los bosques. Situación legal en Argentina y análisis comparativo con Uruguay", dirigido por la Dra. Clara M. Minaverri, financiado por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) y radicado en el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Luján (UNLu).⁵ En segundo lugar, el proyecto "Economía y Derechos Humanos. La accesibilidad al agua potable en la provincia de Buenos Aires"⁶ dirigido por la Lic. Patricia Monsalve en el Instituto del Desarrollo Humano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS); y en tercer lugar,

⁵ Conforme a la Disposición CD-CS: 992/14 de fecha 9 de diciembre de 2014.

⁶ CIDH, 30/3161.

el proyecto “Gestión integral de las dinámicas sociales y el turismo: Necesidades hídricas en la Ruta del Vino, Baja California” cuyo responsable técnico fue el Dr. Jorge Carlos Morgan Medina de la Universidad Autónoma de Baja California.

El libro se divide en cuatro secciones, la primera centra la mirada en la accesibilidad al agua en el ámbito de la provincia de Buenos Aires y contiene tres capítulos, uno intitulado “Agua y saneamiento en la provincia de Buenos Aires: institucionalización e instrumentos de política”, de Verónica L. Cáceres, que presenta una caracterización de los subsistemas de provisión de agua y los instrumentos de la política de agua y saneamiento a lo largo de un extenso período histórico. El segundo capítulo, “El arsénico en el servicio público de agua en la provincia de Buenos Aires: vulneración de derechos”, elaborado por Verónica L. Cáceres y Clara M. Minaverri, analiza un problema específico del servicio de agua relativo a la presencia de arsénico, y los procesos de creciente judicialización que se observaron en los últimos años e iniciados por ciudadanos que han reclamado por sus derechos básicos. El tercer capítulo, “El acceso al agua potable y saneamiento en la provincia de Buenos Aires. El caso de la cooperativa Comaco Ltda.”, de Miranda Nebbia, sitúa la mirada en la prestación del servicio de agua mediante cooperativas y los desafíos que implica su gestión.

La segunda sección del libro se vincula con el reconocimiento y la valoración de los servicios ecosistémicos o ambientales vinculados con el agua y se articula en dos capítulos. El capítulo cuarto denominado “Los servicios ecosistémicos y las sinergias existentes en la normativa sobre agua en Argentina”, elaborado por Clara M. Minaverri, propone reflexionar sobre las diferentes clases de valoraciones (social, económica y ambiental), sobre los paradigmas de protección ambiental en torno a los servicios ecosistémicos o ambientales y a su enfoque, y al rol que cumple el desarrollo normativo ambiental sobre aguas en Argentina, tanto dentro del ámbito nacional como provincial. El siguiente capítulo “Los servicios ambientales de las playas y del interior en el destino turístico de Rosarito, México”, elaborado por Jorge Carlos Morgan Medina, Onésimo Cuamea Velázquez y Ario Refugio Estrada Gaxiola, propone valorar, desde el punto de vista turístico, los servicios ambientales que presta la zona de playa (región litoral) y del interior (o traspaís) del destino turístico Rosarito, Baja California, con la perspectiva de los actores turísticos locales (planta turística y prestado-

res de servicios públicos o instituciones que se involucren en el quehacer turístico del municipio de Playas de Rosarito).

La tercera sección hace referencia al agua y el turismo a partir de estudiar Luján, ciudad pampeana referente como polo turístico religioso e histórico de la provincia de Buenos Aires, y la Ruta del Vino en Baja California. El capítulo sexto, titulado "Dinámicas sociales y turismo: el agua y su papel en la región del vino, Baja California, México", elaborado por Jorge Carlos Morgan Medina y Onésimo Cuamea Velázquez, enfatiza la mirada en las características del comportamiento y en cómo las dinámicas sociales se ven afectadas o deformadas por la escasez relativa del agua. El capítulo séptimo, "Una agenda de investigación sobre política de gestión sustentable para el desarrollo turístico de Luján, provincia de Buenos Aires, Argentina", elaborado por Alicia Iglesias y Adriana Martínez, analiza el contexto de incertidumbre referido al conocimiento científico en que se llevan a cabo las políticas enfocadas a la gestión turística de los gobiernos locales; y ello, tanto en la toma de decisiones sobre el futuro próximo como en el largo plazo, en aspectos socioeconómicos y ambientales que son clave para el desarrollo sustentable del turismo. Las autoras visualizan una brecha (falta de acuerdo, desconocimiento), entre los estudios especializados producidos en la arena científica y su aplicación en la toma de decisiones por parte de los administradores locales responsables de llevar a cabo procesos de ordenamiento territorial que involucren al turismo sostenible.

La cuarta sección y última sitúa la mirada en dos situaciones conflictivas en torno al agua e incluye el capítulo octavo de Raúl Matranga titulado "Inundaciones urbanas en Luján. Gestión integral del riesgo", que hace referencia a la necesidad de realizar un estudio de las acciones necesarias para evitar y mitigar los daños que provocan las inundaciones, así como también la factibilidad de su implementación. El noveno capítulo, "Activismo jurídico, institucionalización ambiental y gestión integral de los recursos hídricos en la Cuenca Matanza-Riachuelo", elaborado por Mariano Ferro, indaga en la institucionalización de la cuestión ambiental en el marco de la cuenca más contaminada del país: Matanza-Riachuelo.

Finalmente, el presente aporte académico que se plasma por medio de los anteriores capítulos fue brindado por investigadores con diferentes perfiles y enfoques científicos, que a su vez se complementan entre sí: geografía, derecho ambiental, economía social, ciencias ambientales, sociología y turismo. Asimismo, las discusiones e interrogantes planteadas en

las siguientes páginas tuvieron su germen en el marco de la celebración de dos eventos académicos realizados por miembros de la Red, Jorge Carlos Morgan Medina, Clara Minaverry y Verónica Cáceres (el 17 de noviembre de 2015 en la UNLu y en la UNGS, en Argentina), y de Verónica Cáceres, Jorge Carlos Morgan Medina, Onésimo Cuamea Velázquez y Ario Refugio Estrada Gaxiola (en la UABC, México del 3 al 5 de octubre de 2017). Estos investigadores se desempeñaron como ponentes y se invitaron a otros especialistas.

Bibliografía

Constitución de la Nación Argentina.

Constitución Política de los Estados Unidos de México.

Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (2017). *Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento. Cobertura Universal y Sostenibilidad de los servicios. Lineamientos y principales acciones*, 2ª edición. Buenos Aires, Argentina.

Asamblea General de las Naciones Unidas (2010). Resolución 64/292.

Parte I. El servicio público del agua en la provincia de Buenos Aires

Capítulo 1

Agua y saneamiento en la provincia de Buenos Aires: institucionalización e instrumentos de política

*Verónica L. Cáceres**

Introducción

La complejidad de las problemáticas que demandan atención del Estado conforma un claro desafío al repertorio de acciones destinadas a darles respuesta. Entre las problemáticas que acaparan la atención estatal se encuentran la planificación, regulación, control, fiscalización y prestación de los servicios públicos de infraestructura de agua y saneamiento. Se trata de servicios básicos para garantizar la salud de la población, las condiciones de vida dignas, la protección del ambiente, la integración del territorio y el desarrollo.

La provincia de Buenos Aires (PBA) se ubica en el centro-este del territorio argentino, su población representaba en 2010 el 38,95% del país, que se concentraba en un 63,46% en los partidos del conurbano bonaerense integrado por veinticuatro partidos que rodean a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).¹ Se trata de la principal jurisdicción del país en términos económicos y políticos en donde los servicios de agua y saneamiento, de

* Doctora en Ciencias Sociales. Investigadora y docente del Instituto del Desarrollo Humano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Investigadora adscripta del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Lucas Gioja, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires. Profesora adjunta de la Universidad Nacional de Luján.

¹ El conurbano bonaerense se encuentra integrado por veinticuatro partidos que rodean la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El primer cordón lo integran: Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, La Matanza (una parte), Morón, Tres de Febrero, San Martín, Vicente López, San Isidro. El segundo cordón: Quilmes, Berazategui, Florencio Varela, Esteban Echeverría, Ezeiza, Moreno, Merlo, Malvinas Argentinas, Hurlingham, Ituzaingó, Tigre, San Fernando, José C. Paz,

vital importancia, son prestados por un conjunto heterogéneo de empresas con distintas formas jurídicas que abastecían de agua solo al 75,09% de los hogares y de cloacas al 47,57%.

Estos servicios se expandieron mediante la intervención social y económica estatal por medio de prestadores que actuaron de manera monopólica en los territorios asignados. La volatilidad en las decisiones sobre los servicios asociadas al proceso político y económico general se expresó en giros en la prestación y en las sucesivas etapas que atravesaron, que incluyeron la centralización, descentralización, recentralización, privatización y reestatización.

El presente capítulo demuestra el proceso de institucionalización de los servicios a partir de considerar: por un lado, los instrumentos de política pública y, por otro, los esfuerzos de coordinación. Los instrumentos de políticas actúan como condiciones básicas que le brindan al Estado el potencial para poder atender cuestiones socialmente problematizadas (Isuani, 2010). En este sentido se presta atención en este trabajo a los dispositivos normativo, de gestión y de recursos. Es de destacar que el dispositivo normativo brinda el marco general que orienta y estructura la política sectorial y así brinda directrices a las intervenciones de los actores en tanto acuerda qué actividades son necesarias emprender, cuáles son las obligaciones y derechos de las empresas y usuarios, etcétera. De acuerdo con esto, se incluyen las leyes, los decretos, ordenanzas, marcos regulatorios, entre otros. El dispositivo de gestión apunta a sostener y posibilitar el logro de los objetivos de las políticas y llevar adelante lo acordado en el dispositivo normativo (Isuani, 2010), y en este sentido involucra a un complejo entramado de organismos como prestatarias, agencias de planificación, entes de regulación y control, entre otros que inciden, claramente, en la morfología del Estado. Por su parte, el dispositivo de recursos incluye los recursos humanos, financieros y tecnológicos que permiten llevar adelante las políticas, y de este modo se ubica al personal idóneo, infraestructuras, recaudación tarifaria, transferencias, partidas presupuestarias y préstamos.

La coordinación intergubernamental emerge como principio crítico en un campo descentralizado como el de agua y saneamiento en el que cohabitan los niveles de gobierno que reconoce el sistema federal argentino. La coordinación refiere “al proceso de creación o utilización de reglas de

San Miguel, La Matanza (una parte), Almirante Brown. El tercer cordón: Almirante Brown, Berazategui, Lanús, Lomas de Zamora y Quilmes.

decisión por el que dos o más actores se ocupan colectivamente de un entorno de trabajo compartido" (Echebarría, 2001: 8). En la PBA conforma una arena de política en la que la coordinación intergubernamental asume la importancia de gestionar puntos de encuentro, de promover sinergias y complementariedades en el uso de los recursos, congruencia, compatibilización de acciones para el logro de objetivos, acuerdos intertemporales, y entre los actores relevantes.

En este capítulo primero se caracteriza brevemente el proceso de institucionalización de los servicios; segundo se analizan los instrumentos de la política sectorial y los problemas de la falta de coordinación; y por último se presentan las conclusiones.

El proceso de institucionalización de los servicios en la PBA

El proceso de institucionalización de los servicios en la PBA estuvo signado por decisiones que afectaron estructuralmente la provisión y dieron lugar a las siguientes etapas: la primera de centralización de los servicios desde fines del siglo XIX hasta 1979; la segunda de descentralización y transferencia a un conjunto de municipios de la provincia desde 1979 hasta 1983; la tercera etapa muestra un giro nuevamente hacia la recentralización en el período 1983-1989; la cuarta se materializó con las privatizaciones de las empresas prestatarias de los servicios y el ingreso de empresas privadas entre 1989 y 2002, y la quinta y última de reestatizaciones tras la salida de capitales privados y creación de nuevas empresas durante 2002-2017. Estas decisiones siguieron a su vez, en la mayoría de los casos, ciertas tendencias internacionales en la gestión de los servicios.

La etapa de centralización muestra el rol protagónico que tuvo el Estado provincial en la provisión de los servicios, desde la construcción de las infraestructuras en La Plata, capital bonaerense, hasta incluir buena parte del territorio. Esto se sustentó a tono con la época en razones de higiene y salubridad pública. Para lo cual, fue la legislatura provincial la que autorizó la construcción, destinó recursos financieros y designó una comisión especial denominada Comisión Central de Aguas Corrientes de la Provincia de Buenos Aires para que elaborase los informes sobre la factibilidad de los servicios. Estos fueron inaugurados en 1885 (agua) y en

1905 (cloacas). Luego la Comisión fue reemplazada por la Oficina de Obras Sanitarias que asumió la dirección, administración, explotación y conservación de las obras sanitarias, así como el ejercicio del poder de policía y la posibilidad del cobro de multas y funcionó dentro del Departamento de Ingenieros, dependiente del Ministerio de Obras Públicas (MOP).

Recién en 1913, la Oficina de Obras Sanitarias fue reemplazada por la Dirección General de Obras Sanitarias como organismo dependiente del MOP (de acuerdo con la Ley provincial 3529). Aunque la Dirección sufrió varios cambios en su denominación, se mantuvo a cargo de la prestación de los servicios y del control de efluentes hasta 1973. En ese año mediante el Decreto-Ley 8065, el gobierno de facto creó la entidad autárquica denominada Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires (OSBA), como sucesora de la Dirección. La empresa asumió la responsabilidad sobre tres áreas importantes: la administración y explotación de los servicios, la conservación de los activos fijos y el poder de policía respecto de la calidad química y bacteriológica del agua producida y distribuida y de la calidad de los efluentes y protección del recurso hídrico subterráneo y superficial en el ámbito provincial.

Durante esta etapa, brevemente caracterizada, ante la imposibilidad de expandir las redes en el territorio, en un contexto de precariedad financiera, problemas sanitarios y crecimiento de la población en nuevos núcleos de la provincia (ciudades intermedias), el gobierno provincial autorizó, por un lado, la construcción de las infraestructuras mediante transferencias de recursos a los municipios para financiar la compra de los materiales, y así se efectuó en Morón, Luján y Ayacucho. También concesionó la construcción y gestión de los servicios a empresas privadas en áreas de Bahía Blanca, Avellaneda y Lomas de Zamora. Por último, firmó convenios con el Estado nacional para que asumiera la responsabilidad sobre la provisión en Mar del Plata, y luego en municipios del conurbano bonaerense lindantes a la ciudad de Buenos Aires.

Así, hasta la creación de OSBA se fueron consolidando en la PBA dos subsistemas de provisión de agua y saneamiento: uno tenía como protagonista al Estado provincial en la prestación en la capital bonaerense y en distintos pueblos y ciudades del interior; y otro, al Estado nacional, en la mayoría de los municipios del conurbano bonaerense y algunas ciudades importantes como Mar del Plata. Estos subsistemas contaban con un prestador principal

(la Dirección provincial y Obras Sanitarias de la Nación)² que actuaban con normativas diferentes. Esto se dio en un contexto en que las prestaciones locales a cargo de empresas privadas fueron perdiendo peso.³

A fines de los años setenta, en otro gobierno de facto, los servicios atravesaron la decisión tomada por el gobierno provincial y nacional de descentralizar la prestación a los municipios.⁴ Esta política resistida se justificó en el marco del principio del Estado subsidiario, y su implementación tuvo dos momentos centrales, el primero cuando en 1979 se municipalizó y le transfirió los servicios a cuarenta y nueve municipios hasta entonces a cargo de OSBA. La segunda, en 1980, cuando se descentralizaron y transfirieron los servicios a cargo de OSN en un puñado de municipios como Ayacucho, Azul, Bragado, Dolores, General Pueyrredón, Adolfo González Chaves, General Guido, Junín, Labardén, Maipú, Pergamino, San Nicolás, Tandil, Fair y Parravicini (Decreto-Ley 9518/83).⁵ Desde entonces y hasta su disolución OSN solo mantuvo la prestación en el denominado Distrito Sanitario Aglomerado Bonaerense que incluía a buena parte del conurbano.

La descentralización consolidó la conformación del subsistema local de provisión y a fines de 1980 se observaban en la provincia tres subsistemas donde se formulaba e implementaba la política de agua y saneamiento: uno era nacional (que atendía a la ciudad de Buenos Aires y a trece municipios del conurbano),⁶ otro era provincial (que atendía a sesenta municipios del interior y del conurbano)⁷ y uno local (que atendía la prestación en cincuenta

² Además durante las décadas del treinta y del cuarenta OSN pasó a prestar los servicios en la mayor parte del conurbano bonaerense, núcleo poblacional, con la creación del Distrito Sanitario del Aglomerado Bonaerense que concibió a la Capital Federal y una parte del conurbano (un radio de 35 km) como una unidad urbana funcional a ser abastecida mediante agua del Río de la Plata, con centro en la planta depuradora de Palermo (Brunstein, 1988) y la incorporación de OSN, con la Ley Orgánica 13577 (de carácter nacional).

³ Para un desarrollo más amplio de esta etapa, ver Cáceres (2015).

⁴ Una caracterización más detallada del proceso de institucionalización desde 1973 en adelante se encuentra en Cáceres (2017) y Cáceres (2016).

⁵ La descentralización de OSN afectó al resto del país.

⁶ Incluían: Almirante Brown, Avellaneda, Esteban Echeverría, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Morón, San Fernando, San Isidro, San Martín, Tres de Febrero, Tigre y Vicente López, respecto de los servicios de agua potable y desagües cloacales.

⁷ Adolfo Alsina, Adolfo González Chaves, Ayacucho, Azul, Bahía Blanca, Berisso, Bragado, Brandsen, Campana, Capitán Sarmiento, Carlos Casares, Carlos Tejedor, Castelli, Coronel de Marina Leonardo Rosales, Daireaux, Dolores, Ensenada, Exaltación de la Cruz, Florencio Varela, General Arenales, General Guido, General La Madrid, General Las Heras, General Lavalle,

y un municipios del interior provincial).⁸ Cabe señalar que los municipios que recibieron las responsabilidades sobre la prestación tuvieron que hacerse cargo con escaso personal con formación especializada que fuera, fundamentalmente, la que se les transfirió.

Ya en el retorno a la democracia y tras la crisis que se observaba en el sector con claros problemas de cobertura y calidad, vinculado a la reducción de las inversiones, la falta de financiamiento para grandes obras y la paralización de distintas obras, el gobierno provincial reconoció, en 1984, la relevancia que el acceso a los servicios asumía en la salud y prohibió el corte total por falta de pago o por infracción a las disposiciones del reglamento de Obras Sanitarias. Un año después, tras la sanción de la Ley provincial 10369, se autorizó la firma de convenios con las municipalidades a fin de que OSBA reasumiera la prestación de los servicios en aquellos municipios que lo solicitaran. Ello implicó, nuevamente, la transferencia sin cargo del dominio y uso de bienes muebles, inmuebles, sus accesorios los contratos de locación de cosas, obras y servicios y los derechos y obligaciones que emanan de ellos; y el personal afectado a la prestación de los servicios. Como resultado, a fines de 1986, OSBA volvió a asumir la responsabilidad sobre la provisión de los servicios en distintos municipios, como General Rodríguez, Bragado, Chivilcoy y General Villegas.

Es de destacar que OSBA asumió un lugar medular en la provisión de agua y saneamiento, pero continuaba coexistiendo, por un lado, con prestadores municipales, cooperativas y con OSN, también con organismos provinciales como la Dirección de Hidráulica, que mantenía dentro de sus funciones el control del vuelco de efluentes, y con el Servicio Provincial de Agua y Saneamiento Rural (SPAR), que articulaba las condiciones de prestación y financiamiento con las cooperativas.

General Pinto, General Pueyrredón, General Rodríguez, General Sarmiento, Guaminí, Hipólito Yrigoyen, Junín, La Costa, La Plata, Laprida, Leandro N. Alem, Maipú, Mar Chiquita, Marcos Paz, Merlo, Monte, Monte Hermoso, Moreno, Navarro, Nueve de Julio, Pehuajó, Pellegrini, Pergamino, Pila, Pinamar, Puán, Rivadavia, Roque Pérez, Saliqueló, San Cayetano, San Isidro, San Nicolás, San Vicente, Suipacha, Tapalqué, Tordillo, Villa Gesell y Zárate.

⁸ Alberti, Arrecifes, Balcarce, Baradero, Benito Juárez, Berazategui, Bolívar, Campana, Cañuelas, Carmen de Areco, Colón, Coronel Dorrego, Coronel Pringles, Coronel Suárez, Chacabuco, Chascomús, Chivilcoy, Escobar General Alvarado, General Alvear, General Belgrano, General Juan Madariaga, General Viamonte, General Villegas, Las Flores, Lincoln, Lobería, Lobos, Luján, Magdalena, Mercedes, Necochea, Saavedra, Olavarría, Patagones, Pilar, Ramallo, General Paz, Quilmes, Rauch, Rojas, Saliqueló, Salto, San Andrés de Giles, San Antonio de Areco, San Pedro, Tandil, Tornquist, Trenque Lauquen, Tres Arroyos y Villarino.

A inicios de la década del noventa se impulsó un proceso de privatizaciones de los servicios de agua y saneamiento caracterizado por la celeridad y la falta de debate social. Así se abrió una etapa en que la planificación y prestación de los servicios quedaron en la mayor parte de la provincia a cargo de consorcios privados y la regulación, control y fiscalización a cargo del Estado provincial y del nacional mediante la creación de entes de regulación. Este proceso fue promovido por organismos internacionales de crédito en el marco de las reformas estructurales de sesgo neoliberal que afectaron las políticas en el país. La sanción de las leyes nacionales 23696 y 23697 que declararon el estado de emergencia económica en la provisión, incorporaron a OSN a las empresas privatizables, lo cual se concretó en diciembre de 1992 cuando, luego de una licitación, asumió Aguas Argentinas S. A. En líneas generales, la gestión de Aguas Argentinas S. A. estuvo signada por renegociaciones extraordinarias de sus obligaciones contractuales, especialmente sobre las tarifas, incumplimientos generalizados, incluso en las obras utilizadas para justificar aumentos tarifarios, la incorporación de nuevos cargos a costear por los usuarios y la toma de préstamos externos para el financiamiento. El déficit en las inversiones afectó a los municipios más empobrecidos del conurbano (como La Matanza).

El proceso de privatización afectó también a OSBA, que contaba hasta entonces con tres actividades centrales: por un lado, realizaba las tareas de proyectos y obras (vinculadas a la planificación); por otro, contaba con un área dedicada al control de los efluentes industriales; y por último, llevaba adelante la prestación de los servicios. Es decir, al igual que OSN, "OSBA hacía todo, era juez y parte, te hacía el estudio, licitaba obra, la hacía, la controlaba y la recibía" (entrevista a secretario general de OSBA).

Las promesas de la privatización incluyeron reducir el tiempo que la población desprovista de los servicios tenía que esperar para tener acceso a ellos, la mejora de la calidad y la protección de los recursos hídricos. Por entonces, el territorio a cargo de OSBA incluía la prestación de los servicios en sesenta y cinco municipios de la PBA y una extensión de ocho mil seiscientos kilómetros de las redes (CONFES, 1997).

La privatización de OSBA requirió que, a fines de 1995, el gobernador enviara para su tratamiento un proyecto de ley que establecía el marco regulatorio para la prestación; creaba el ente de regulación denominado Organismo Regulador Bonaerense de Aguas (ORBAS) y autorizaba al Poder Ejecutivo provincial (PEP) a otorgar en concesión, conforme al sistema de li-

citación pública, por el término de hasta treinta años los servicios operados por OSBA. A diferencia de lo que sucedió en el área de OSN, el sindicato ligado a OSBA se opuso a la privatización, y trató de detener la sanción del proyecto de ley que, sin embargo, se aprobó en 1996 y dio lugar a la Ley 11820. Por entonces, el ente regulador pasó a denominarse Organismo Regulador de Aguas Bonaerense (ORAB), contó con poder de policía e intentó acordar el esquema de reglas de juego procurando reglamentar las relaciones entre el poder concedente, los prestadores y los usuarios. La privatización de OSBA se logró en 1999 cuando ingresaron, luego de una licitación, dos consorcios privados a la prestación: por un lado, Azurix Buenos Aires Sociedad Anónima (Azurix S. A.),⁹ que pasó a prestar los servicios en dos de las tres regiones en las que se dividió OSBA¹⁰ (A y C)¹¹ y en ese momento se convirtió en la segunda prestataria en cantidad de usuarios del país (luego de Aguas Argentinas S. A.) y la primera en extensión geográfica. Por otro lado, Aguas del Gran Buenos Aires Sociedad Anónima (AGBA S. A.) asumió la prestación en la otra región (B), que concentraba el territorio menos atractivo para los inversores privados por la situación socioeconómica

⁹ Azurix y la Operadora de Buenos Aires eran compañías subsidiarias indirectas de Azurix registradas en el país, la primera pertenecía en un 0,1% a Azurix y en un 99,9% a Azurix Argentina Holdings Inc. (sociedad constituida en Delaware), que a su vez era de propiedad plena de Azurix, y sobre la segunda pertenecía Azurix Agosba Holdings Limited, registrada en las Islas Caimán, cuyo propietario era Azurix. Luego de adjudicada la oferta, de acuerdo con lo solicitado en la licitación, Azurix Agosba S. R. L. y la Operadora de Buenos Aires S. R. L. constituyeron Azurix Buenos Aires S. A. en Argentina para que actuara como concesionaria y la Operadora de Buenos Aires S. R. L. quedó como operadora de los servicios. Pagó un canon de 438.555.554 pesos argentinos en un marco de convertibilidad del peso argentino con el dólar norteamericano de ARS 1 = USD.

¹⁰ La privatización de OSBA asumió la división del territorio en áreas de negocios y la mantención en cada una de ellas del monopolio y la integración vertical, el sistema de concesión del servicio público, la existencia del sistema tarifario catastral y el régimen tarifario de consumo medido, etcétera.

¹¹ La zona A incluía: Adolfo González Chávez, Bahía Blanca, La Madrid, Guaminí, Salliqueló, San Cayetano, Tornquist, Tres Arroyos, Villarino. La zona B: José. C. Paz, San Miguel, Malvinas Argentinas, Moreno, Merlo, Rodríguez y Escobar. La zona C fue dividida en cuatro zonas: C1 (Berisso, Ensenada, La Plata, Magdalena, Punta Indio), C2 (Florencio Varela, Presidente Perón y San Vicente), C3 (Bragado, Carlos Casares, Carlos Tejedor, Chivilcoy, General Arenales, General Viamonte, Leandro N. Alem, Lincoln, Navarro, Nueve de Julio, Pehuajó, Ramallo, Suipacha), C4 (Ayacucho, Dolores, General Paz, General Alvear, General Belgrano, General Guido, General Juan Madariaga, General Lavalle, Las Flores, Maipú, Mar Chiquita, Monte, Pilar, Roque Pérez, Tapalqué y Villa Gesell).

de la población involucrada y los bajos niveles de cobertura.¹² A diferencia de lo que sucedió con OSN y en contra de los argumentos esgrimidos por el gobierno, durante el proceso primó en la adjudicación en cada área el criterio de mayor canon ofrecido.

La adopción del nuevo modelo de provisión supuso que el Estado provincial pasaba a ser reemplazado por actores no estatales en la prestación y mantuvo dentro de su órbita la política regulatoria. Esta situación reforzó el principio de subsidiaridad del Estado promovido en distintos campos de políticas públicas de la provincia. La regulación quedó a cargo del ORAB que coexistió con el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), creado luego de la privatización de OSN como agencia reguladora con un directorio en el que participaban representantes designados por el Estado nacional, provincial y por la ciudad de Buenos Aires.

Al igual que Aguas Argentinas S. A., Azurix S. A. y AGBA S. A. experimentaron incumplimientos en los compromisos contractuales, reclamaron aumentos en las tarifas y recibieron numerosas sanciones por la autoridad regulatoria.

Amerita destacar que al momento en que el gobierno impulsó la privatización de OSBA una parte relevante del territorio bonaerense contaba con gestión privada de los servicios, no solo por la presencia de Aguas Argentinas S. A., sino dentro de la heterogeneidad de situaciones que se observaba en el nivel local. Desde 1992 existía una concesión municipal en Pilar, donde Sudamericana de Aguas S. A. recibió la responsabilidad sobre la prestación por el término de veinticinco años para el área integrada por Pilar, Presidente Derqui y Tortuguitas, lo que constituyó la primera privatización del sector que se efectuó en el país en el orden municipal. Así también en los municipios de Balcarce y Laprida, en el interior provincial, comenzaron a operar los servicios las empresas privadas Aguas de Laprida S. A. (1993) y Aguas de Balcarce S. A. (1994). También desde 1994 se encontraban concesionados los servicios en el municipio de La Costa donde ingresó Aguas de la Costa S. A. y desde 1998, en el municipio de Campana donde ingresó la empresa Aguas de Campana S. A.

¹² El único grupo que se presentó fue el consorcio Aguas de Bilbao Bizkaia, Sideco Americana S. A. e Impregilo S. A. que recibió la adjudicación en dicha área tras ofrecer un millón seiscientos mil (1.600.000) dólares estadounidenses y constituyeron AGBA, como concesionaria de los servicios y como operador a Aguas de Bilbao Bizkaia.

Ya en el marco de la mayor crisis política, económica, social e institucional que conoció el país, se observó un proceso de salida de empresas privadas del sector. Así en 2002 el Estado provincial rescindió el contrato a Azurix S. A., que a nivel internacional se encontraba inmersa en una crisis profunda y había presentado una solicitud de arbitraje contra Argentina en el CIADI.¹³ La rescisión se dio en marzo de 2002 en el marco del concurso de acreedores y la insistencia de la empresa de abandonar la concesión, y fue reemplazada por Aguas Bonaerenses S. A. (ABSA) cuyas acciones corresponden en un 90% de su capital accionario a la PBA y en un 10% a los ex trabajadores de OSBA transferidos a Azurix S. A.

Luego de la creación de ABSA, la agencia de regulación pasó a denominarse Organismo de Control de Agua de la Provincia de Buenos Aires (OCABA), y centró su tarea en la fijación de los indicadores relevantes para el control y seguimiento de la disponibilidad de los servicios e interrupciones en el abastecimiento y la aprobación de los indicadores de control técnico y de calidad de los servicios en toda la provincia. En 2006, ABSA absorbió el área a cargo DEAGBA S. A. que también mostraba niveles de incumplimiento en inversiones ligadas a la mejora de las instalaciones y en la expansión de los servicios. En 2007 incorporó también a su área el municipio de La Costa y, en 2009, el de Campana. En los últimos años la empresa enfrenta una serie de litigios judiciales relacionados con los problemas de calidad del servicio, sobre todo aquellos ligados al arsénico.¹⁴

Por otro lado, en 2006, luego de la rescisión del contrato por numerosos incumplimientos a Aguas Argentinas S. A., asumió Aguas y Saneamiento Argentinos (Aysa), una empresa con características de sociedad anónima cuyas acciones corresponden en un 90% al Estado nacional y el 10% a los trabajadores agrupados en el sindicato.¹⁵ Desde entonces, Aysa lleva adelante un programa de inversiones importantes que expandió el

¹³ El CIADI es la principal institución en materia de arreglo de diferencias entre inversionistas y estados y es una de las cinco organizaciones que integran el Grupo del Banco Mundial. Proporciona servicios institucionales y las reglas procesales para las comisiones de conciliación y los tribunales de arbitraje independientes. Disponible en: <https://icsid.worldbank.org/sp/Pages/about/default.aspx> [última consulta 12/3/17].

¹⁴ Ver capítulo 2 de este libro.

¹⁵ Como en el momento de la privatización el sindicato ocupó un rol medular en el proceso de renegociación, ya que cuando la concesionaria pasó a exigir al gobierno nacional la recomposición de las tarifas y a plantear su salida del país, el sindicato dio por finalizada la alianza con la empresa y pasó a exigirle la recomposición salarial y realizó un primer paro con movilización.

potencial para producir más agua, y tratar efluentes, lo que generó la posibilidad técnica de conectar a nuevos hogares en distintos municipios del área concesionada. Así también llevó adelante un proceso de incorporación de nuevos municipios como Escobar, y más recientemente, a fines de 2016, San Miguel, Malvinas Argentinas, José C. Paz y Moreno. El área de Aysa quedó a cargo del Ente Regulador del Agua y Saneamiento (ERAS) que reemplazó al ETOSS.

De esta manera, en la PBA se fue conformando y consolidando un esquema de prestación multinivel con prestadores que responden al nivel nacional (actualmente a cargo de Aysa), provincial (a cargo de ABSA) y municipal con diversas modalidades de gestión de los servicios que incluyeron empresas y dependencias municipales, concesiones privadas, cooperativas y otras organizaciones comunitarias en pequeña escala a cargo de sociedades de fomento, etcétera, y que evidencian posibilidades de acceso a los servicios divergentes. Estos subsistemas se conformaron a partir de las modalidades que asumió la intervención del Estado mediante un conjunto de instrumentos cuyas huellas, puede decirse, se intercalaron en una especie de *palimpsesto* (Corboz, 2001).

Aún con los distintos operadores de los servicios, al considerar la última medición, en 2010, de hogares con acceso al agua y saneamiento, podemos señalar que la PBA se ubica dentro de las jurisdicciones del país con menor nivel de cobertura de los servicios. Es decir, aunque en el territorio formalmente asignado a diversos operadores existían importantes núcleos poblacionales sin acceso a los servicios. Estos recurrían a formas de acceso costosas y menos seguras como son las perforaciones de agua. En 2010 los subsistemas de provisión que cohabitan en la PBA tenían la siguiente dimensión: el provincial, cincuenta y un municipios (32,56% de los hogares), el nacional atendía diecisiete municipios del conurbano (47,9% de los hogares) y el local, vigente en sesenta y seis municipios bajo prestaciones con distintas formas jurídicas (19,54%). Así también, la cobertura era heterogénea de acuerdo con el subsistema, ya que en el nacional el 76,58% accedía al agua por red, pero se reducía su cobertura en las cloacas al 42,53%. En el provincial, el 61,88% de los hogares accedía al servicio de agua y el 39,42% a las cloacas. En el local, la cobertura de agua alcanzaba al 79,63%, superando el promedio provincial, y al 52,61% en las cloacas.

Un análisis de los instrumentos de la política de agua y saneamiento en la PBA

En el apartado anterior se describió brevemente del proceso de institucionalización de los servicios en la provincia de Buenos Aires. A continuación, se analiza cómo se configuraron en ese proceso los instrumentos de política pública (el dispositivo normativo, el dispositivo de gestión y el dispositivo de recursos).

Dispositivo normativo

El proceso de institucionalización permitió observar que más allá que los recursos hídricos no reconocen los límites políticos que diferencia a las jurisdicciones y, aunque la política de agua y saneamiento se vincula de forma estrecha con la política hídrica, el dispositivo normativo del sector transitó un camino que no contribuyó a avanzar en un abordaje integral de la política. Ciertamente, entendemos que la integralidad puede promover mayores niveles de coherencia y de coordinación de las intervenciones públicas en tanto aporta a la fijación de objetivos estratégicos sostenibles en el tiempo, y de esta forma, por ejemplo, favorece el establecimiento de prioridades en la asignación de recursos.

Por el contrario, en el proceso se estructuró un marco legal en el que, por un lado, la política hacia los servicios estuvo desvinculada de los grandes lineamientos de la política hídrica, y por otro no contribuyó al tratamiento del agua y saneamiento en conjunto y a su expansión de manera complementaria.

Es de destacar que en esto radica una de las principales características de la gestión de los recursos naturales en el país en general y la PBA en particular, la ausencia de una visión integral del ambiente, que no escapa a la gestión de los recursos hídricos. En este sentido, la gestión de los recursos hídricos se ha caracterizado por la fragmentación sectorial e institucional. En el proceso estudiado la falta de complementariedad de la expansión de los servicios de agua y saneamiento se mantuvo en las distintas etapas, y ha dado lugar a reclamos judiciales por el vuelco de efluentes cloacales sin tratamiento y la consiguiente contaminación de distintas cuencas. El soporte legal de los servicios habilitó la presencia de distintos subsistemas de provisión con débiles instancias de coordinación

y cooperación. Esto incidió claramente en las posibilidades de avanzar en una mirada estratégica y sostenible del sector en el marco de la política hídrica integral.

Así en términos generales mientras el dispositivo normativo tiene el potencial de orientar la dirección de las acciones en el sector, contribuir al logro de objetivos estratégicos de largo plazo, evitar las contradicciones, la superposición de regulaciones o el establecimiento de regulaciones que sean técnicamente inviables; en el caso de la PBA devino en el establecimiento de regulaciones diferentes incluso para aspectos críticos (como dónde extender los servicios, qué fuentes de agua utilizar, cuáles son las condiciones de las instalaciones sanitarias internas, cómo se financian, la cantidad de población necesaria en un lugar para la construcción de las infraestructuras sanitarias, la calidad de los servicios, etcétera) que limitó el potencial del instrumento.

Inicialmente la conformación de los servicios contó con participación de la legislatura provincial, responsable de aprobar los requisitos para extender los servicios en las ciudades y pueblos, las características de los contratos de obras, concesiones, convenios, etcétera. Pero ya en las últimas dos décadas del siglo xx la legislatura, como espacio de debate de la política sectorial, fue perdiendo claro protagonismo y las decisiones quedaron a cargo del PEP y de la empresa.

En la primera década del siglo xx se observa cómo el Estado provincial fue estableciendo un conjunto de normas (leyes, decretos del PEP, reglamentos y resoluciones) que apuntaron a establecer los criterios para la construcción de los servicios y las formas de financiamiento de las obras y prestación. La legislatura provincial siguió de cerca aquellas decisiones acordadas por la legislatura nacional que comenzaba tempranamente a impulsar la construcción y organización de los servicios en las principales ciudades del país. En varios momentos, este comportamiento derivó en la sanción de normas que adecuaron y modificaron los criterios generales de la prestación de los servicios, así como las funciones, roles, dependencia y estructura de los prestadores. Esta es una particularidad que se va a sostener durante gran parte del siglo pasado.

Como rasgo común se observa en las normativas provinciales y nacionales la preocupación por la salubridad pública. Esta asumió un lugar de relevancia, en tanto el énfasis en la mirada en las condiciones sanitarias propia del higienismo sustentó las intervenciones estatales y, como argu-

menta Catenazzi y Representação (2012), influyó en las primeras décadas del siglo pasado de forma medular en las regulaciones urbanas. Esto cobró importancia en la decisión de prohibir el abasto de agua mediante otras fuentes y la obligatoriedad de conexión a los servicios por redes una vez habilitados para su uso.

Por lo que tempranamente fueron coexistiendo en suelo bonaerense regulaciones provinciales en paralelo con regulaciones nacionales que delinearon intervenciones para un sector que incluía la gestión de recursos hídricos comunes. Principalmente, las normas compartieron como principios la no exclusión por la capacidad de pago de la población, la imposibilidad de corte total a los usuarios residenciales del servicio de agua, y contribuciones a pagar por los usuarios de acuerdo con la presencia del servicio medido y no medido. También se diferenciaron por el tipo de alcúotas para las tarifas establecidas de los servicios, la posibilidad de subsidios cruzados entre usuarios de los servicios y entre regiones, y los aumentos periódicos de las tarifas (que se vieron influenciados por las decisiones y posibilidades de transferencias de recursos del Estado nacional y provincial).

Desde la decisión de descentralizar los servicios hacia la escala local, a fines de los años setenta y hasta mediados de los años noventa con la sanción de la Ley 11820 acerca del marco regulatorio provincial, los municipios que recibieron los servicios acordaron mediante ordenanzas municipales las condiciones de prestación, la calidad de los servicios y las tarifas. Por lo que en el nivel local se observaba una notoria heterogeneidad de criterios.

A partir del ingreso al sector de empresas privadas los marcos regulatorios pasaron a conformar la normativa básica que sistematizó las obligaciones y derechos de los usuarios y de las empresas. La Ley provincial 11820 tuvo vigencia para los subsistemas provincial y local, previa adhesión de los municipios, mientras el Decreto del PEN 999/92 conformó el andamiaje jurídico institucional que estableció las condiciones de prestación de los servicios en el subsistema nacional (a cargo por entonces de Aguas Argentinas S. A.).

Los marcos regulatorios incidieron sobre la morfología del sector en cuanto habilitaron modelos de gestión públicos o privados y acordaron los patrones de calidad de la prestación y aspectos de la regulación tarifaria. Por esto, puede decirse que la extensión de criterios mercantiles en la prestación, ciertamente, cambió la orientación de las intervenciones

estatales en los tres subsistemas e introdujo y amplió, por ejemplo, la posibilidad del corte total de los servicios por mora en las contribuciones, la posibilidad de retiro de los medidores de agua con costos elevados de reposición, entre otras prácticas.

Desde 2003, el marco regulatorio es el Decreto del PEP 878 (que reemplazó a la Ley provincial 11820) y abarca a toda la provincia, a excepción del área a cargo de Aysa donde regula la Ley provincial 26221.

Tras la salida de la crisis, el debate en torno al derecho humano al acceso al agua y saneamiento fue utilizado como argumento para la rescisión de los contratos con las empresas privatizadas. Los dos marcos regulatorios que coexisten reconocen la relevancia de los servicios en la vida de la población y han acordado la imposibilidad que las empresas lleven adelante el corte total de los servicios por morosidad de los usuarios residenciales, e impulsaron una tarifa social para los usuarios residenciales con escasos recursos económicos y que se encuentran en contextos de alta vulnerabilidad social (la que operaba como un subsidio a la demanda). Sin embargo, una de las inconsistencias centrales que habilitaba la presencia de dos marcos diferentes era la introducción de patrones de calidad de los servicios, principalmente del agua. Así, por ejemplo, mientras los usuarios en el subsistema nacional (a cargo de Aysa) recibían agua potable en toda el área (que cumplía todas las disposiciones de la OMS y el Código Alimentario Nacional); en el subsistema provincial (ABSA) y local, algunos usuarios recibían agua potable y otros recibían agua corriente (es decir agua no potable). Esto fue posibilitado por el Decreto 878/03, que establecía que el agua potable era aquella que cumplía "con todos y cada uno de los límites impuestos por la Comisión Permanente de Normas de Potabilidad y Calidad de Vertido de Efluentes Líquidos y Subproductos"; y el agua corriente era aquella que si bien no cumplía con algunos de los límites "su ingesta" podía "ser autorizada por períodos limitados", los cuales no se especifican (artículo 8, Decreto 878/03). En su momento, se esperaba que las normas de calidad determinadas por la Comisión serían emitidas mediante decreto del PEP e integrarían el anexo del marco regulatorio, pero más allá de algunos intentos preliminares la Comisión no se conformó. Esta situación dejó una llamativa laguna normativa en materia de calidad del agua en el subsistema provincial y local. Es de destacar que acordar parámetros de calidad de los servicios por localidades e incluso por regiones es una decisión altamente cuestionable, por las implicancias sociales que envuelve, en tanto se

entiende que la calidad del agua para no afectar la salud y condiciones de vida de la población requiere contener parámetros similares sin importar el prestador. El marco legal facultaba a las empresas (tanto a ABSA como a las empresas del subistema local) a proporcionar a los usuarios, de forma legal y sin mayores advertencias, agua que en términos de calidad no reuniera todos los requisitos para ser considerada potable. Es decir, las regulaciones dispuestas no otorgaban estándares de calidad comunes para todo el territorio (como sucedía en el grueso de las provincias del país), y habilitaban no solo tarifas heterogéneas, sino que a una parte de los usuarios se les proveyera agua potable, segura y apta para el consumo directo y otra agua con niveles de contaminación.

Dispositivo de gestión

La conformación de un dispositivo normativo que estableció regulaciones para segmentos de la PBA estuvo sostenida por un complejo dispositivo de gestión de los servicios de agua y saneamiento que acompañó los cambios normativos, y sufrió profundas transformaciones en su trayectoria a lo largo del proceso de institucionalización. Así la gestión de los servicios se conformó como una arena con decisiones cambiantes que claramente dificultaron la consolidación de acciones en el sector, y dieron lugar a un esquema con múltiples agentes con responsabilidades compartidas y en algunos momentos superpuestas (Ferro y Lentini, 2011).

Desde los albores de las infraestructuras sanitarias en la provincia, a fines del siglo XIX, con la creación de la Comisión de Obras de Salubridad que acompañó la fundación de la capital provincial, hasta la conformación de OSBA en los años setenta, se observa un largo período de tiempo caracterizado por la presencia de un modelo de prestación centralizada en organismos públicos. En la PBA, estos organismos quedaron en la órbita del emblemático MOP, que contaba con cuadros técnicos formados en los distintos campos de la obra pública (hidráulica, puentes y caminos, vialidad, etcétera) sobre todo en la Universidad de La Plata. La presencia de este modelo constituyó una de las características centrales y, al menos en las primeras décadas del siglo pasado con respecto a OSN, la garantía del acceso representaba, como argumenta Catenazzi (2004), sobre todo “el valor de un programa político más allá de su efectiva prestación”.

La necesidad de organizar, construir y extender los servicios formó parte de las preocupaciones del Estado provincial en la medida que emergieron problemas de contaminación que impedían el abastecimiento de los hogares por otras fuentes. Así, frente a la necesidad de financiar la expansión de los servicios en áreas que requerían construir infraestructuras independientes a la existente en La Plata y superada la capacidad técnica del organismo provincial, el Estado provincial mediante la firma de convenios posibilitó que OSN y otros actores locales se hicieran presentes en el sector. Sin duda esas decisiones abrieron el camino a la provisión mediante distintos subsistemas que pasaron a responder a jurisdicciones diferentes que se fueron complejizando durante el siglo xx.

La Dirección de Obras Sanitarias, su sucesora OSBA, y OSN, hasta su disolución, fueron actores centrales de la política sectorial que llevaron adelante las mismas tareas que incluían la administración y explotación de los servicios, la conservación de los activos fijos y el poder de policía respecto de la calidad química y bacteriológica del agua producida y distribuida y de la calidad de los efluentes. Aunque ocuparon un lugar protagónico en el sector, estuvieron acompañadas por la Dirección de Hidráulica dedicada a la construcción de obras hidráulicas por el territorio y por el SPAR que articulaba acciones con las cooperativas rurales y de hecho actuaba como un promotor de estas (brindándoles apoyo técnico). Por lo que existían distintos organismos que cumplían con funciones ligadas a la gestión hídrica en general.

Por su parte, las empresas locales que tuvieron alguna presencia en el sector en las primeras dos décadas del siglo xx fueron relegadas y recién a fines de los años setenta y, fundamentalmente, en los ochenta cobraron relevancia con la descentralización. Esto tuvo lugar en un contexto marcado por restricciones presupuestarias, por un discurso sobre el rol subsidiario del Estado, y por exigencias impuestas por los organismos internacionales de crédito. Luego de la descentralización se conformó un juego de esfuerzos cruzados en el que los prestadores locales fueron los nuevos actores que tenían que garantizar los servicios en más de cuarenta municipios.

Aunque la descentralización de una arena de política se torna un proceso complejo que puede demandar tiempos extensos, en el plano normativo su institucionalización se impuso vertiginosamente en la PBA, sin mayores negociaciones y sin un trabajo previo tendiente a generar las

condiciones adecuadas para que los gobiernos locales pudiesen asumir nuevas responsabilidades.

Dicha decisión incidió en la organización, morfología y funcionamiento del sector, en tanto que al converger los tres niveles de gobierno, con distintos organismos, aumentó la necesidad de una gestión estatal “más sofisticada en términos de las funciones de coordinación y compensación” (Alonso, 2007: 12). Ciertamente, avanzar en esta coordinación requería la participación de todos los actores de

los distintos niveles del Estado y jurisdicciones del mismo nivel, en tanto que la magnitud de las responsabilidades traspasadas y el consecuente diseño institucional influyen en la intensidad del vínculo entre el centro y las unidades subnacionales/locales y de estas últimas entre sí, exigiendo y generando distintos tipos de relaciones intergubernamentales (Cingolani, 2005: 149).

La descentralización operativa de los servicios significó un giro importante e impulsó la atomización de la prestación y la creación de un conjunto de prestatarias locales que quedaron sumamente desarticuladas y descoordinadas entre sí en el amplio territorio bonaerense. Así, mientras en el subsistema provincial, OSBA continuó como responsable de las distintas funciones de los servicios (planificación, regulación, y prestación efectiva de los servicios) en municipios importantes como Bahía Blanca, La Plata, entre muchos otros; en el grueso de los municipios del conurbano con iguales funciones actuaba OSN; y a nivel local se observaban situaciones muy heterogéneas. En tanto surgieron desde la presencia de sociedades del Estado en General Pueyrredón; organismos municipales en calidad de direcciones destinadas a la gestión de los servicios (Baradero, Colón y Luján, etcétera); cooperativas conformadas a partir de la actividad del SPAR (en Bolívar, Brandsen, Salto, etcétera); otras cooperativas (Azul, Pinamar, Olavarría, etcétera); concesiones a empresas privadas (Balcarce, Laprida, etcétera); y casos en que la empresa nacional prestaba el servicio de agua y las cloacas estaban a cargo del municipio (Morón e Ituzaingó), o en que la empresa provincial prestaba el servicio de agua y el municipio, el de cloacas (Castelli) lo que se conoce como esquemas mixtos.

Es de destacar que más allá de las distintas situaciones el subsistema local incluyó, fundamentalmente, a áreas con menor densidad de población, que intercensalmente no presentaba incrementos importantes, contaban

en su territorio con amplias extensiones rurales y sus infraestructuras no se encontraban conectadas a otros municipios y en el caso del servicio de agua se abastecían de aguas subterráneas. Es preciso señalar que no solo se atomizó la prestación de los servicios, sino que también la planificación, regulación y control quedaron a cargo del nivel local. Es decir, el Estado provincial se desentendió de todas las funciones de la política sectorial en las áreas en las que se descentralizaron los servicios.

Aunque la descentralización fue impulsada mediante argumentos vinculados a la importancia de acercar la gestión de los servicios a la población, las razones que la promovieron apuntaron, como en otros campos de política, a reducir el gasto público.

Los gobiernos locales se convirtieron en protagonistas del sector en una parte de la provincia, pero las funciones a cumplir excedieron (y aún exceden) en muchos casos sus capacidades operativas. La no consideración de las capacidades de los gobiernos locales es uno de los riesgos frecuentes que trae consigo la descentralización (Montecinos, 2009).

En un contexto en que los gobiernos locales pasaron a ser responsables de todas las funciones de la provisión, y en la que no avanzaron en establecer acuerdos horizontales que generaran instancias de coordinación horizontal de los servicios, como consorcios u organismos similares tendientes a promover sinergias en la planificación y la regulación; la fragmentación operativa en el nivel local acompañó la fragmentación institucional que ya caracterizaba al resto de la prestación en la provincia.

Es decir, aunque la descentralización tuvo como contrapartida la atomización de prestadores, no se promovió la "construcción de espacios integrales de coordinación" de las distintas funciones de la política, y los niveles de gobierno provincial-local actuaron, mayoritariamente, con notables niveles de indiferencia (Cingolani, 2005: 7). En este sentido se redujeron las posibilidades de "una búsqueda de coherencia, consistencia, generalidad abarcativas, y resultados armoniosos o compatibles" (Passalacqua, 2000: 6).

Tras el giro en la política que dio lugar a modelos de gestión privada se incrementó y complejizó la fragmentación en tanto se incorporaron efectivamente los organismos de regulación como actores responsables de establecer/supervisar la regulación económica activa (inversiones de las empresas, los componentes de las tarifas, y el control de la calidad del agua). Esto implicó previamente la separación de las funciones de

prestación y regulación a cargo hasta entonces de las mismas empresas (regulación de tipo endógena).

Los organismos contaron con serias dificultades para incidir en el comportamiento de las empresas privadas. Asimismo y aunque se estableció que las prestatarias locales tenían que adecuarse al marco regulatorio provincial y el ORAB sería quién asumiría la responsabilidad de regulación de las distintas prestatarias, en la práctica esto se expresó en la continuidad de las relaciones de indiferencia, ya que las prestatarias locales permanecieron con escasa regulación y control, toda vez que en su desempeño el ORAB centró la atención en el seguimiento de las dos concesionarias privadas principales (Azurix S. A. y AGBA S. A.).

Ya tras la salida de operadores privados se observa una clara posibilidad de reorganización de las funciones de los organismos con incumbencias en la provisión (incluyendo los de regulación) vía la posibilidad de avanzar en parámetros homogéneos en la prestación en suelo bonaerense. Sin embargo, conformó una posibilidad de pérdida en cuanto se mantuvo la duplicación de organismos de control (con la creación del OCABA y el ERAS), cuyas funciones se modificaron quedando abocados al control de los contratos y de las condiciones de prestación. Asimismo, la fragmentación se incrementó al crearse instancias paralelas de planificación de los servicios, por un lado en los subsistemas provincial y local donde actuaba la Dirección Provincial de Agua y Cloacas (DIPAC) para el subsistema provincial y local y, por otro, en el nacional la Agencia de Planificación (APLA).¹⁶

Por lo que, al cierre de este trabajo, se observaba un conjunto de organismos que cumplían distintas funciones de la política sectorial: de planificación de las nuevas obras en el sector; de control del desempeño de las prestatarias y las propias empresas de los servicios.

No solo entre los subsistemas se conformaron tenues lazos de coordinación, sino incluso en el interior de sus subsistemas estos actores avanzaron parcialmente en tejer puentes de acción comunes, ya que aquellos organismos que entre sus funciones contaban con tareas de coordinación enfrentaron dos elementos claves, por un lado, la falta de poder en términos de recursos y, por otro, una débil trayectoria en el sector para avanzar hacia gradientes más complejos de coordinación (Pressman y Wildavsky, 1998).

¹⁶ Organismo que tiene a su cargo desde 2006 la planificación de las obras de agua y saneamiento en el área de AYSA.

El dispositivo de gestión de los servicios permite observar que, en una misma arena y en un territorio contiguo, la presencia de distintos escenarios de planificación de las principales decisiones sobre el sector bloqueó la posibilidad de avanzar en la formulación e implementación de planes estratégicos de los servicios con metas compatibles y compartidas en una mirada de largo plazo del sector. La duplicación de organismos, ciertamente, ha redundado en un claro desaprovechamiento de los recursos.

Los cambios en el dispositivo de gestión estuvieron vinculados con el contexto político y económico general, y sus movimientos pendulares en los distintos subsistemas, promovieron áreas de interdependencia en las funciones de planificación y control de los servicios y áreas de indiferencia en las decisiones sobre la regulación y operación de los servicios. En esta última se observa una descoordinación o que solamente se ha avanzado en la colaboración de acciones específicas entre prestatarias para programas puntuales, y otras acciones que implican “un grado menor de interacción dado que solo se intercambia información” entre los actores (Ilari, 2015).

Recursos

El acceso y sostenibilidad en el tiempo de un conjunto de recursos críticos (humanos, financieros y tecnológicos) limitaron la prestación de los servicios de agua y saneamiento en la PBA, sobre todo las posibilidades de mejorar la cobertura. La presencia de distintos subsistemas de provisión ha tenido su correlato en la asignación diferenciada de recursos y esto ha contribuido a sostener inercias institucionales.

En general, se observa que el acceso continuo y en cantidades adecuadas a los recursos financieros se encontró relacionado en forma estrecha con el contexto económico. De este modo, esto ha incidido de forma notoria en las posibilidades de expansión de infraestructuras básicas que se caracterizan por los elevados costos hundidos y la imposibilidad de reasignar los recursos una vez realizadas las inversiones.

Ciertamente, los momentos de restricción económica que experimentó en reiteradas ocasiones el país y afectó sin excepción a la PBA incidieron en las inversiones destinadas al sector y en la trayectoria de los servicios. Desde los años setenta la escasez relativa de estos recursos, en un contexto político que ponderaba el principio subsidiario del Estado, ha actuado como un claro límite que cobró relevancia en dos momentos claves de la

trayectoria de los servicios (la descentralización y privatización). Ambas decisiones contaron con aval del gobierno nacional y de organismos internacionales de crédito.

En los subsistemas, la recaudación tarifaria (es decir, los recursos propios de las empresas) también se vio afectada con la coyuntura económica general y, fundamentalmente, solo contribuyó a cubrir los gastos corrientes de las empresas y en menor medida las grandes obras de infraestructura que fueron financiadas con aportes estatales y créditos externos. Solo en la etapa de privatizaciones se incrementaron los coeficientes por derecho de conexión y extensión de los servicios abonados por los usuarios en un contexto que se habilitó la posibilidad de corte de los servicios. Asimismo, se consolidó un régimen medido de consumo residencial de carácter minoritario y uno de “canilla libre” –o vinculado a la superficie catastral de la propiedad– de carácter mayoritario. Ambos esquemas están conformados por dos componentes: uno ligado a cubrir los costos de operación y mantenimiento y una ganancia considerada razonable para el operador, y el otro, a financiar la expansión de las redes. A partir de lo cual se determinan niveles tarifarios cuyas revisiones requieren la aprobación del poder político.

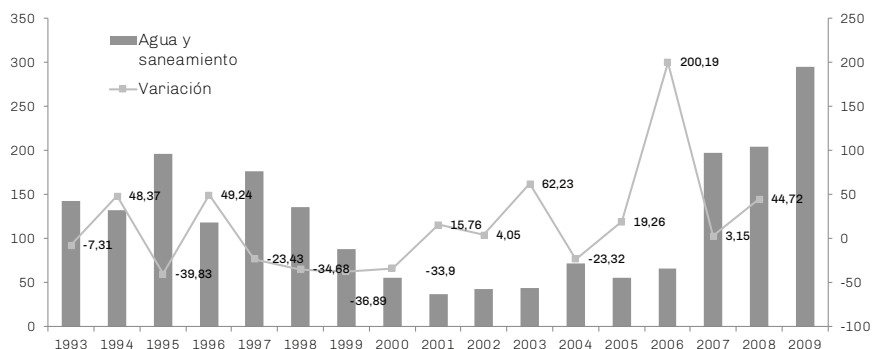
En relación con lo que sucedió en el área provincial y local, el gráfico 1 permite observar la evolución del gasto público provincial destinado al sector en una serie que inicia en 1993 y finaliza en 2009.¹⁷ La misma incluyó recursos asignados al SPAR, OSBA, ORAB y OCABA y transferencias dirigidas a ABSA desde su creación en 2002.

Durante la etapa de privatizaciones (que coincidió con una fuerte recesión económica) cayó de manera notoria el gasto público (que dejó de destinar transferencias a OSBA porque quedó en manos de capitales privados). El gasto público provincial hacia el sector tendió a recuperarse recién en 2005, a partir de un cambio en el contexto y recepción de la provincia de dos importantes créditos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento para obras de infraestructura.¹⁸

¹⁷ Aunque se cuenta con datos parciales para las etapas previas, la información no nos permite construir una serie con mayor escala temporal.

¹⁸ Por cuestiones metodológicas no es posible construir una serie similar con los recursos financieros destinados por el Estado nacional en subsistema bajo su jurisdicción, ni las inversiones realizadas por la empresa responsable de los servicios sea (osn, Aguas Argentinas S. A. y Aysa) en el conurbano bonaerense (en tanto los datos relevados, mayormente, incluyen CABA y conurbano juntos).

Gráfico 1. Gasto público provincial en agua y saneamiento (1993-2009)
(precios constantes, IPI Base 1993 = 100)



Fuente: Elaboración propia basada en la información de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Secretaría de Política Económica.

También, la prestación de los servicios en la PBA se valió de un importante conjunto de tecnologías e infraestructuras que permitieron, por ejemplo, que la capital bonaerense fuera la primera del país en utilizar agua subterránea para su servicio. Lo cual se extendió luego a la mayoría de los municipios del interior donde, mediante la construcción de batería de pozos (usinas) y emplazamientos individuales, se accedió al recurso hídrico que, posteriormente, se potabilizó y distribuyó en las redes. Solo cuando las perforaciones comenzaron a enfrentar dificultades operativas en las grandes ciudades, como La Plata desde los años cuarenta, los técnicos de la dirección provincial recomendaron la incorporación de agua superficial. Actualmente ABSA utiliza agua superficial, por ejemplo, en la Planta Potabilizadora de Punta Lara que la capta del Río de la Plata y agua subterránea del Acuífero Puelche en otras instalaciones de municipios como San Miguel y Moreno. Su gestión incluía deciséis plantas potabilizadoras de agua, setenta y tres plantas depuradoras de efluentes y novecientas cincuenta perforaciones de agua, lo cual convierte a la empresa en la segunda más importante del sector en el país.

Mientras que los municipios con prestaciones locales continuaron, en general, abasteciéndose de agua subterránea mediante baterías de pozos, ya sea que estén a cargo de empresas municipales como Obras Sanitarias Mar del Plata-Batán o cooperativas como en Saavedra. Las infraestructuras

recorrían parte de los municipios y en general no se encontraban conectadas a otros servicios aledaños.

Por su parte, la extensión de los servicios en el subsistema nacional se efectuó históricamente a partir de la explotación del Río de la Plata y más recientemente incluyó al Paraná de las Palmas, aunque también cuenta con una importante batería de pozos que alimenta en menor medida el sistema (alcanzaba las 354). Al cierre del presente trabajo se observaban tres plantas potabilizadoras en el área del conurbano (General Belgrano en Quilmes, Dique Luján en Tigre y Juan Manuel de Rosas en Escobar) y la pionera en CABA (General San Martín). Las siete plantas depuradoras de efluentes se encontraban ubicadas en el conurbano (La Matanza, dos en Esteban Echeverría, San Fernando, Hurlingham, Lanús y en Lomas de Zamora).

Ciertamente, el estado de los recursos hídricos y de las tecnologías ha condicionado las posibilidades de incorporar a nuevos usuarios en la provincia donde la persistencia de problemas de cobertura y cuestionamientos a la calidad de los servicios son problemas recurrentes. En un contexto económico más favorable, tras la salida de la crisis, se observa la puesta en marcha de grandes obras de infraestructura, lo cual apuntó a revertir parcialmente el deterioro en las condiciones generales de prestación. Las inversiones se financiaron con crédito de organismos estatales e internacionales en el marco de programas que apuntaron a reducir los niveles de vulnerabilidad sanitaria.

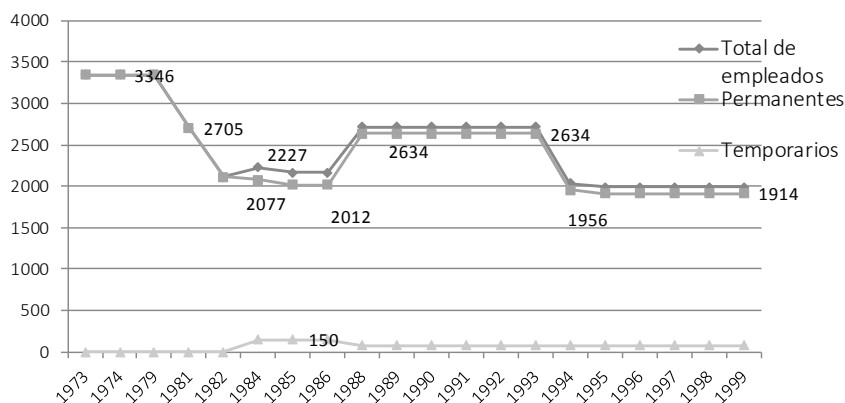
Es de destacar, también, que los momentos de cambios relevantes en la trayectoria del sector impactaron en los recursos humanos de las empresas, generando pérdidas de recursos importantes por el traspaso a otros organismos de personal que cumplía con funciones distintas, por los programas de retiro voluntario, los despidos, etcétera. Durante los años ochenta y noventa, por ejemplo, el personal destinado de OSBA expresaba el devenir burocrático y los cambios políticos que atravesó el organismo. Así, dentro de la planta de OSBA se encontraban trabajadores que fueron municipalizados y luego reprovincializados y otros provenientes de OSN que fueron provincializados. Una particularidad de estos procesos fue el desmembramiento de los cuadros técnicos especializados que, en algunos casos, optaron por incorporarse a otras actividades del sector privado.

Se debe señalar que durante los primeros años de la década del noventa se mantuvo el congelamiento de las vacantes de ingreso a OSBA y con la implementación de la “reconversión administrativa”, mediante la Ley pro-

vincial 11184, se redujo la dotación de su personal.¹⁹ Entre 1994 y 1997 los cargos de OSBA se redujeron un 27% hasta alcanzar los 1.914 empleados, pero a diferencia de lo que sucedió en otros sectores de la provincia, el análisis de la dotación de trabajadores de planta permanente y temporaria muestra que estos últimos no se incrementaron (como se observa en el gráfico 2). Lamentablemente, la información recabada no nos permite discernir qué porcentaje pasó a algunos municipios que volvieron a prestar los servicios, cuál se jubiló en un proceso ordinario y cuál se adhirió a otro tipo de retiro.²⁰

Tras la reestatización de 2002 y 2006, ABSA paso a contar con una planta que superaba a los mil seiscientos trabajadores para atender a su área de acción.

Gráfico 2. Evolución del personal de OSBA (1973-1999)



Fuente: Elaboración propia basada en la información presupuestaria, Ministerio de Economía provincial.

Cabe destacar que con la descentralización los municipios asumieron la responsabilidad sobre la provisión con escaso personal en las tareas de planificación, ya que se les transfirió personal en el área operativa, sumado a que no se les transfirieron nuevos recursos para financiar la prestación,

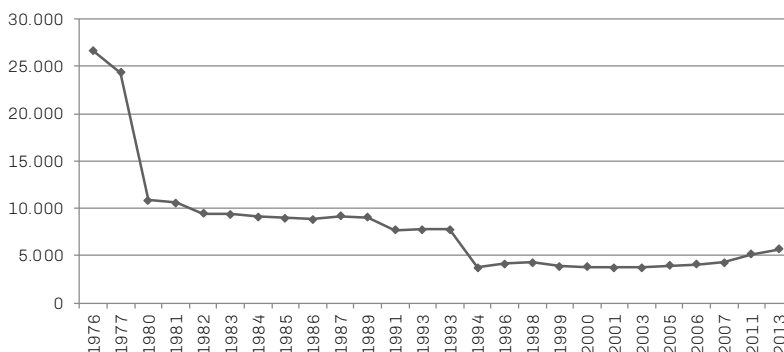
¹⁹ La reforma provincial siguió de cerca la nacional y acordó la jubilación anticipada, los retiros voluntarios, y la prescindibilidad de los agentes (previa indemnización). Para un análisis cualitativo de la evolución del empleo público en la PBA, ver Gil (2013).

²⁰ La actividad laboral de los trabajadores de OSBA se rigió por la Ley provincial 10430, como estatuto general supletorio de los aspectos no considerados por el régimen estatuario específico, Ley provincial 10384 sancionado durante el gobierno de Armendáriz.

situación que terminó condicionando las posibilidades reales de mejorar la prestación. Esto significó un problema central especialmente para los municipios a los que les transfirieron los servicios que no contaban con experiencia en las tareas de planificación.

En relación con el área a cargo de OSN (actual Aysa) también experimentó cambios importantes con los giros de la trayectoria, que pueden observarse en el gráfico 3. Es de recordar que luego de la descentralización, OSN mantuvo la prestación de los servicios solo en la ciudad de Buenos Aires y en trece municipios del conurbano bonaerense. Por lo que el personal de la empresa se redujo de manera abrupta (un 56,64% solo entre 1977 y 1981), pasando su dotación, en términos absolutos, de 24.360 a 10.561 empleados, de los cuales 51,5% se desempeñaba en la ciudad de Buenos Aires y 48,5% en el conurbano. Poco más del 50% de los empleados de OSN eran obreros que cumplían tareas en un conjunto variado de oficios, el 30% eran trabajadores de las tareas administrativas y el resto profesionales del área de inspección, etcétera. Nuevamente, el personal sufrió una reducción importante con la privatización y el ingreso de Aguas Argentinas S. A. De los 7.800 empleados que existían en 1993 se redujo a 3.770 poco después y, más allá de algunos ingresos, para 2005 la cantidad de empleados era un 50% menor y recién con la reestatización comenzó una mejora en la cantidad de personal que superó los 5.000 trabajadores.

Gráfico 3. Evolución del personal de la ex OSN / Aguas Argentinas S. A. / Aysa



Fuente: Elaboración propia basada en memorias de Obras Sanitarias de la Nación (OSN), balances de Aguas Argentinas S. A. e informes de gestión de Aysa.

Puntualmente, con la privatización, la separación de las funciones de prestación de las de regulación y control, tras las privatizaciones, se evidenció la criticidad del personal en estas áreas. Vale señalar que las recomendaciones internacionales indicaban la necesidad que los entes regulatorios contaran con equipos de trabajo reducidos y altamente especializados, en la práctica en la PBA fueron conformadas, mayormente, con personal proveniente de las empresas privatizadas que no tenían experiencia en las tareas regulatorias.²¹

Es de destacar que el ORAB arrancó su actividad con menos de una decena de trabajadores para la regulación de un esquema atomizado de operadoras, y logró incrementar su planta y su presupuesto *a posteriori* de la reestatización cuando pasó a tener una planta muy superior respecto de su par nacional.

Tras la salida de la mayor crisis que afectó al país, luego de un proceso de desmantelamiento de los centros de capacitación técnica (que por varias décadas mantuvieron las empresas del sector), una de las principales dificultades que afectaba al sector era la falta de recursos calificados en los variados oficios. Por otro lado, el reclutamiento y permanencia en las áreas estratégicas del sector (sobre todo en la planificación de los servicios) pareciera vincularse, como en otros sectores, a la ausencia de un sistema adecuado de retribuciones tanto en materia cualitativa como cuantitativa, con relación a los que se perciben en el sector privado (Cuñaro, 2009). En los últimos años, los dos principales sindicatos del sector (Sindicato Gran Buenos Aires de Trabajadores de Obras Sanitarias –SGBATOS– y el Sindicato de Obras Sanitarias de Buenos Aires –SOSBA–) firmaron convenios con el Ministerio de Trabajo a nivel nacional para capacitar a los trabajadores en los oficios y técnicas del sector.

Por último, amerita resaltar que los reiterados cambios que incidieron en la trayectoria se vieron afectados no solo por la coyuntura económica, sino también por las dificultades para generar acuerdos y compromisos entre distintos gobiernos, incluso del mismo partido político, especialmente, en el subsistema provincial y nacional. Cuando estos acuerdos se observaron en el sector, al menos respecto de la importancia de dar continuidad a las obras de gran envergadura iniciadas en una gestión, las obras lograron finalizarse y dotaron a las empresas de la capacidad de conectar a nuevos usuarios. Tal es el caso de la construcción de la planta

²¹ Al respecto, véase Oszlak, Felder y Forcinito (2000).

provisoria de tratamiento de agua en Ensenada, La Plata Potabilizadora Donato Gerardi en Punta Lara y el acueducto Paso Piedras en Bahía Blanca, obras emblemáticas que requirieron grandes esfuerzos de asignación de recursos durante distintos gobiernos y que a pesar de diversos inconvenientes lograron finalizarse.

Por el contrario, las evidencias recolectadas permiten señalar que, mayoritariamente, las intervenciones estatales en el sector se encontraron atravesadas por la incapacidad de establecer acuerdos básicos entre distintos gobiernos, situación que ha posibilitado numerosas instancias de inicio y paralización de obras en el sector, dificultaron el mantenimiento de las obras, la reducción de la calidad de los materiales, etcétera. Esto se manifestó claramente en los procesos de recentralización, privatización y reestatización.

El análisis de los instrumentos de política pública ayuda a comprender el derrotero de un proceso de institucionalización que consolidó la prestación mediante un esquema altamente fragmentado. En ello, incidió, además, una precaria coordinación entre subsistemas.

Los principales problemas de la falta de coordinación en los subsistemas de provisión

El proceso de institucionalización de los servicios de agua y saneamiento en la PBA ha dado lugar a la coexistencia de tres subsistemas de provisión (de jurisdicción nacional, provincial y local) que han contado con distintos esfuerzos por generar instancias de coordinación entre subsistemas, pero que no han logrado conformar un escenario de coordinación que incluyeran a todos los actores relevantes sobre la política sectorial. Por lo que aún se está lejos de observar la posibilidad de “integrar las distintas decisiones y acciones de gobierno dentro de una sola visión de conjunto y con una clara perspectiva de largo plazo” (Garnier, 2000: 15). Ello ha provocado acciones poco coherentes en las que se han perdido recursos y oportunidades de generación de sinergias y de acordar y convenir acuerdos intertemporales.²²

En este sentido se observan en la prestación por subsistemas una serie de problemas en materia de eficiencia social, económica y ambiental en lo

²² La reconstrucción detallada de los esfuerzos de coordinación se encuentra en Cáceres (2016).

que concierne al uso de los recursos y de equidad en torno al acceso a los servicios.

La fragmentación institucional implicó claramente una duplicación de esfuerzos en el sector y, aunque se encontraba presente desde los inicios de las obras sanitarias, en la provincia se complejizó a partir de la descentralización y transferencia de los servicios, cuando dicha política en la práctica incrementó la necesidad de coordinación intergubernamental al distribuir funciones e incorporar a ciertos municipios como responsables de la provisión. La planificación y regulación de tipo fragmentada (OCABA y ERAS, y DIPAC y APLA), ciertamente, ha reproducido la duplicación de roles y funciones que caracterizaba al sector desde sus inicios y no ha avanzado en negociaciones que apuntaran a dirimir diferencias y construir acuerdos respecto de los usos de los recursos hídricos, de los derechos y obligaciones de las proveedoras de los servicios y de los usuarios, de parámetros de calidad homogéneos, esquemas tarifarios, financiamiento de obras, entre otros.

La coordinación tiene múltiples expresiones y no ha logrado salir de los gradientes “menos complejos” de coordinación en el que, por ejemplo, las empresas solo intercambiaban información básica y no lograban conformar lineamientos comunes para todo el territorio. Así, no se ha logrado aprovechar las sinergias cognitivas, de actividades, recursos, etcétera.

Uno de los problemas adicionales que presenta la fragmentación y la superposición de competencias en el sector es la dificultad para discriminar quién hace qué cosa. Los fallos judiciales que se han producido en distintas instancias, incluyendo la Corte Suprema de Justicia de la Nación, reconocen las dificultades que tienen los usuarios para acceder a información básica y elemental del estado de los servicios.

Basada en las experiencias internacionales, la literatura promueve la distribución de las funciones de la política sectorial en la presencia de un ente rector que defina la política; un ente con autonomía del poder político y empresarial que regule y controle la prestación; y empresas que, concretamente, presten los servicios. En parte, estas situaciones están presentes en la PBA, excepto la Autoridad del Agua (ADA), organismo que aglutina las funciones centrales de la política hídrica que cuenta con escasas posibilidades de incidir en las acciones del resto de los actores (Isuani, 2010).

Asimismo, se destaca que la política sectorial requiere tener relación con la política hídrica y considerar las cuencas “no solo como unidad te-

territorial de gestión sino también como ámbito primordial para la toma de decisiones" (Gutiérrez, 2010: 166). Cabe destacar que en la PBA los comités de cuencas fueron creados mediante el Código de Agua, Ley provincial 12257, que, si bien están reconocidos como instrumentos necesarios para la planificación, han sido escasamente puestos en práctica (Pochat, 2005).

La presencia de distintos prestadores, aunque evidencia un desaprovechamiento de las escalas en la producción de agua y tratamiento de los efluentes, puede ser comprensible en un área como la PBA que incluía dentro de su territorio características diferenciadas en términos de densidad de población, de presencia y calidad de las fuentes de recursos hídricos, etcétera (sobre todo en el interior provincial). Lo cual, de haber existido voluntad política, podría incluso promover comparaciones entre prestadores que intentaran mejorar la productividad del sector (productividad por trabajador, por producción del agua o por cantidad de conexiones).

Por lo que, más allá de la pérdida de escalas en la producción, el problema también se presentaba en la coexistencia de un dispositivo normativo que habilitaba la presencia de marcos regulatorios diferentes y de la mano de esto la discriminación en las condiciones de acceso a los servicios básicos e indispensables para la vida, la salud de la población y el desarrollo.

Coincidiendo con Brunstein (1995: 122), esta desarticulación se torna "inadmisible" en tanto que "el sistema hídrico superficial y subterráneo de donde se extrae lo que se consume y se arroja lo que ya no sirve, constituye una unidad insoluble". El autor cuestionaba, desde mediados de los años noventa, que no fuera posible la existencia al menos del mismo ente regulador, en sus palabras, "es posible admitir la existencia de distintos operadores, pero la regulación debería ser única, como forma de recuperar la unidad que exige la naturaleza propia del agua" (Brunstein, 1995: 126).

Asimismo, la presencia de subsistemas no ha garantizado la universalización de los servicios y ha concentrado a la población sin servicio en los municipios más empobrecidos de la provincia sobre todo del conurbano bonaerense. Lo cual generaba la existencia de importantes sectores de la población que resolvían el acceso mediante modalidades sustitutas que afectaban la salud y el estado de los acuíferos. El último Plan estratégico de agua y saneamiento de la PBA (Dirección Provincial de Servicios Públicos de Agua y Cloacas, 2011) y distintos trabajos efectuados en los últimos años demostraban el deterioro de la calidad y cantidad que presentaban los acuíferos de los cuales se abastecía la población (y muchas de las

empresas que prestaban los servicios por redes y otras que los usaban como insumo de producción).

En materia de cobertura, se observa en el subsistema local en el que claramente existen menos posibilidades de aprovechar las escalas de producción, de recurrir a fuentes de financiamiento externo a las propias empresas, la posibilidad de recibir subsidios cruzados entre usuarios de los servicios, en los que se observan mejores niveles de cobertura de acceso. Ciertamente, a excepción de General Pueyrredón, Berazategui y Pilar, los municipios con prestaciones locales engloban a áreas donde no se observa un crecimiento importante de su población.

Monteverde, Cipponeri y Angelaccio señalan que la falta de acceso a los servicios incrementa

... significativamente el riesgo de padecimiento de diarreas, y que si bien dichos efectos son importantes entre la población de distintos grupos socio-económicos, los mismos se acentúan entre la población menos favorecida desde el punto de vista educativo. Este mayor efecto sugiere la existencia de un fuerte efecto sinérgico entre falta de servicios y la vulnerabilidad social. El efecto de interacción (o sinergia) cobra especial importancia si se tienen en cuenta las grandes desigualdades de cobertura entre los municipios del conurbano, donde los partidos y los hogares más pobres son los que cuentan con menores índices de cobertura y peores condiciones para afrontar los problemas de salud (Monteverde, Cipponeri y Angelaccio, 2010: 67).

La fragmentación institucional no ha contribuido a la implementación de políticas integrales que consideren la complementariedad del agua y saneamiento y del resto de los usos del recurso hídrico. Los niveles de cobertura en los tres subsistemas mostraban una merma más pronunciada en las cloacas. La falta de integralidad en la extensión de los servicios ha contribuido a producir consecuencias negativas en materia de contaminación de los acuíferos, por la presencia de pozos ciegos, directamente, debido a que en algunas áreas de la provincia se ha extendido solo el servicio de agua; y esto ha repercutido también en las inundaciones de sótanos, cocheras y el colapso de pozos ciegos. Esta situación se vinculaba también con el reemplazo del uso de agua subterránea por agua del Río de la Plata (sin la extensión en paralelo del servicio de cloacas) y fue desplegada, por ejemplo, por Aguas Argentinas S. A. durante los primeros años de la gestión de los

servicios, que posibilitó que el agua subterránea, la cual, a inicios de los años noventa se encontraba a unos quince o veinte metros de profundidad, ascendiera rápidamente para aflorar al nivel del suelo en la mayor parte de su área de acción (Provincia de Buenos Aires, 2011).

La falta de articulación integral y de largo plazo entre subsistemas ha dejado otras huellas en el sector que ilustran lo que termina siendo un juego de suma negativa, por ejemplo, a partir de la instalación en el municipio de Berazategui de un emisario submarino que vertía parte de los efluentes cloacales que OSN recolectaba a pocos kilómetros de la toma de agua de la planta potabilizadora de Punta Lara en Ensenada, perteneciente por entonces a OSBA. A esta situación se agregaba que Berazategui era uno de los municipios que tenía un sistema local de provisión de agua, que se abastecía mediante perforaciones y que mantuvo, a lo largo del período estudiado, bajos niveles de cobertura de las cloacas (aunque su ribera recibía miles de litros de efluentes cloacales producida por los usuarios de otros subsistemas).

Las posibilidades de mejorar la calidad y universalización del acceso a los servicios quedaron signadas no solo por la disponibilidad de recursos financieros en cada nivel de gobierno, sino por la disponibilidad de recursos hídricos, la posibilidad de continuar acciones más allá de los cambios de gobierno, etcétera, como retomaremos en el siguiente apartado.

Conclusiones

En la introducción sostuvimos que la provisión de agua y saneamiento constituye un área de alta relevancia social en tanto involucra un derecho humano inalienable, y un eslabón importante en el desarrollo económico. Su extensión favorece la integración territorial y su acceso seguro impacta de forma estrecha en la calidad de vida de la población y en la protección del ambiente, en especial de los recursos hídricos. Por lo que su cobertura parcial o su ausencia contribuyen a la reproducción de la desigualdad social y territorial.

El sector se caracteriza por requerir un conjunto de infraestructuras críticas que tienen elevados costos hundidos, y lenta recuperabilidad en el tiempo que hacen de los acuerdos intertemporales un valor relevante para garantizar la sostenibilidad.

La planificación del horizonte de extensión de los servicios, la regulación de las condiciones de prestación, el control y fiscalización del desempeño de los operadores y la prestación efectiva son funciones que asume la política de agua y saneamiento. Estas funciones involucran un conjunto diverso de actores estatales y no estatales e incrementa las necesidades de coordinación en la búsqueda de sinergias y complementariedad.

El proceso de institucionalización de los servicios en la principal jurisdicción de Argentina, la provincia de Buenos Aires, dio como resultado un complejo esquema de prestación multinivel cuyos cimientos refieren a distintas etapas, y que la diferencia del resto de las jurisdicciones del país en cuanto tiene una parte de su territorio al Estado nacional como responsable de los servicios. Este proceso se encontró condicionado por un conjunto de instrumentos de política pública que no fueron pensados para la provincia en su conjunto y por la imposibilidad de avanzar en mayores gradientes de coordinación. Los subsistemas se han conformado mediante un conjunto de instrumentos de políticas públicas frágiles y dispersos que no contribuyeron a establecer objetivos estratégicos y de largo plazo en el sector, y experimentaron por el contrario giros pendulares que dieron lugar a los cambios en la trayectoria de la política de agua y saneamiento.

Además, el proceso se vio afectado por el tipo de relaciones intergubernamentales en un sector en el que se ha conformado una forma de pluralismo institucional, en la clasificación de Jordana (2001), tributaria aún del proceso de descentralización, en las que las responsabilidades quedaron distribuidas en los tres niveles de gobierno de forma poco coordinada. En las etapas presentadas, las interacciones formales entre los niveles de gobierno con responsabilidad en los subsistemas, retomando la clásica clasificación de Fafard y Harrison (2000), han atravesado momentos en que los actores medulares de la política sectorial, las empresas y otros organismos del sector han actuado de manera indiferente; momentos de colaboración en los que lograra implementar acciones conjuntas y complementarias y momentos de conflictos y competencia por el uso de los recursos, etcétera. El tipo de relaciones intergubernamentales que tuvieron lugar y en especial la presencia del Estado nacional en una parte medular del territorio como el conurbano bonaerense, han actuado como un claro límite en el proceso de institucionalización. La política sectorial contribuyó a un proceso de territorialización y acumulación política en la que las obras de infraestructura asumieron un valor simbólico importante y en la

que el Estado nacional ha decidido permanecer. Asimismo, el proceso se vio afectado por la volatilidad, como rasgo presente en distintas arenas de políticas públicas, en el que los cambios de gobierno estuvieron acompañados por la discontinuidad de las políticas públicas implementadas y por la falta de acuerdos políticos intertemporales. Por último, el proceso de institucionalización ha encontrado como límite el propio contexto macroeconómico que ha incidido en las posibilidades de recaudación tarifaria, en el financiamiento del sector mediante transferencias y el acceso a créditos externos. Es decir, en los recursos endógenos y exógenos demandados para la sostenibilidad de un servicio que se caracteriza por requerir inversiones importantes para afrontar los costos hundidos relacionados a la ampliación de la capacidad productiva de las plantas de tratamiento de agua y de los efluentes, el tendido de ductos, etcétera (Cáceres, 2016).

Bibliografía

- Alonso, Guillermo (2007). *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo.
- Banco Mundial (2011). Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones. "Impregilo S.p.A. c. República Argentina" (caso CIADI No. ARB/07/17). Laudo.
- Brunstein, Fernando (1988). "Saneamiento hídrico en el Gran Buenos Aires. Límite de la precariedad". En Brunstein, Fernando, *Crisis y servicios públicos. Agua y saneamiento en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: CEUR.
- (1995). "Infraestructura sanitaria. Agua corriente, desagües y alcantarillado". En CONAMBA, *El conurbano bonaerense. Relevamiento y análisis*. Ministerio del Interior del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
- Cáceres, Verónica (2015). "Los orígenes y evolución de los servicios de agua y saneamiento en la provincia de Buenos Aires, Argentina (1883-1973)". *Revista TST Transporte, Servicios y Telecomunicaciones*, n° 29, Asociación Ibérica de Historia Ferroviaria, España.
- (2016). "La política de agua y saneamiento en la provincia de Buenos Aires: génesis, desarrollo y consolidación de la fragmentación ins-

- titucional". En Bertranou, Julián; Isuani, Fernando y Pereyra, Elsa (eds.), *¿Unidad en la diversidad? Estudios sobre políticas públicas en la provincia de Buenos Aires*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- (2017). "La política de agua y saneamiento de la provincia de Buenos Aires, Argentina 1973-2012". *Revista Agua y Territorio*, n° 10.
- Catenazzi, Andrea (2004). "Universalidad y privatizaciones de los servicios de saneamiento. El caso de la concesión de Obras Sanitarias de la Nación en la Región Metropolitana de Buenos Aires, 1993-2003". En Azpiazu, Daniel, Catenazzi, Andrea y Forcinito, Karina, *Recursos públicos, negocios privados: agua potable y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Serie Informes de Investigación N° 19. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Catenazzi, Andrea y Representação, Natalia (2012). "La gestión de la universalidad de las redes en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Reflexiones a partir de la concesión a cargo de Aguas Argentinas S.A.". En Di Pace, María y Barsky, Andrés (dirs.), *Agua y territorio: fragmentación y complejidad en la gestión del recurso hídrico en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines: CICCUS, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cingolani, Mónica (2005). "Relaciones intergubernamentales y descentralización: el papel de los mecanismos formales y fiscales de coordinación en la institucionalización de procesos descentralizadores". En X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.
- CONFES (1997). "Modelos de gestión comercial en empresas de saneamiento". Documento técnico N° 4, Buenos Aires.
- Corboz, André (2001). *Le territoire comme palimpseste et autres essais*. Besanzón: l'Imprimeur.
- Cuñaro, Alicia (2009). "La reforma del Estado y los recursos humanos". *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, edición 09.
- Dirección Provincial de Servicios Públicos de Agua y Cloacas (2011). *Plan Estratégico de agua y saneamiento de la provincia de Buenos Aires*. La Plata: Ministerio de Infraestructura.

- Echebarría, Koldo (2001). "Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública". Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires.
- Fafard, Patrick y Harrison, Kathryn (2000). *Managing the Environmental Union. Intergovernmental Relations and Environmental Policy in Canada*. Kingston: Queen's University.
- Ferro, Gustavo y Lentini, Emilio (2011). *Economías de escala en los servicios de agua potable y alcantarillado*. Serie Documentos de Proyectos. Santiago de Chile: CEPAL.
- Garnier, Leonardo (2000). *Función de coordinación de planes y política*. Santiago de Chile: ILPES.
- Gil García, Magdalena (2013). "Una aproximación cualitativa al Empleo Público en la Provincia de Buenos Aires: representaciones sociales y percepciones subjetivas de los trabajadores estatales de la APP". Memoria Académica.
- Gutiérrez, Ricardo (2010). "Modelo para armar: gestión del agua en la provincia de Buenos Aires". En Isuani, Fernando (ed.), *Política Hídrica y Gestión de Cuencas en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Ilari, Raúl (2015). *La coordinación horizontal en la gestión pública latinoamericana*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Isuani, Fernando (2010). "Los caminos de la debilidad estatal. Capacidades estatales y políticas. Una mirada desde el proceso de configuración de los instrumentos de políticas públicas. El caso de la política del agua en la Provincia de Buenos Aires (1992-2008)". Tesis doctoral. Programa de Doctorado en Ciencias Sociales FLACSO-Argentina.
- Jordana, Jacint (2001). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*. Serie Documentos de Trabajo I-22UE. Washington, D.C.: INDES/BID.
- Montecinos, Egon (2009). "Federalismo/Unitarismo, Centralismo/Descentralización: ¿hacia dónde va la agenda de investigación?". *Imaginales*, n° 6, pp. 11-26.

- Monteverde, Malena; Cipponeri, Marcos y Angelaccio, Carlos (2010). "Saneamiento, educación, medio ambiente y diarreas: el caso del conurbano bonaerense". *Revista Latinoamericana de Población*, vol. 3, n° 6.
- Oszlak, Oscar, Felder, Ruth y Forcinito, Karina (2000). "Capacidad de regulación estatal en la Argentina". Maestría en Administración Pública, Documento N° 4, Facultad de Ciencias Económicas. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Passalacqua, Eduardo (2000). "Algunas reflexiones en torno a la coordinación". *Actuar en Red*, a. 1, n° 1.
- Pochat, Víctor (2005). *Entidades de gestión del agua a nivel de cuencas: experiencias de Argentina*. Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 96. Santiago de Chile: CEPAL.
- Pressman, Jeffrey y Wildavsky, Aaron (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Provincia de Buenos Aires (2011). Plan Director de Agua y Cloacas de la Provincia de Buenos Aires. Ministerio de Infraestructura, Subsecretaría de Servicios Públicos, La Plata.

Normativa

Decreto del PEN: 999/92.

Decreto del PEP: 878/03.

Decretos-Ley: 8065 y 9518/83.

Leyes nacionales: 13577, 23696 y 23697

Leyes provinciales: 3529, 10369, 11820, 26221, 11184, 10430, 10384, 13577, 23696 y 23697.

Capítulo 2

El arsénico en el servicio público de agua en la provincia de Buenos Aires: vulneración de derechos

*Verónica L. Cáceres y Clara M. Minaverry**

Introducción

La mirada desde la que analizamos el acceso al agua pone el foco en algunas de las modalidades que se han desplegado en torno a la exigibilidad de este derecho, cuyo reconocimiento por parte de diversos organismos internacionales y nacionales se ha afianzado desde la década del setenta del siglo xx. El acceso al agua potable conforma un derecho humano indispensable para la vida, por lo que toda persona debe tenerlo garantizado.

En el ámbito internacional, el derecho al agua encuentra sus antecedentes más cercanos en la Observación General N° 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que lo incluyó en sus artículos 11 y 12 que hacen referencia al derecho a un nivel de vida adecuado y a la salud; y en la Sesión N° 64 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de 2010 que acordó que el mismo es “un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos”. En Argentina, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y otros

* V. L. Cáceres: Doctora en Ciencias Sociales. Investigadora y docente del Instituto del Desarrollo Humano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Investigadora adscripta del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Lucas Gioja, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires. Profesora adjunta de la Universidad Nacional de Luján.

C. M. Minaverry: Doctora en Derecho. Investigadora adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), Instituto de Ecología y Desarrollo Sustentable (INEDS). Profesora adjunta ordinaria de Derecho Ambiental de la Universidad Nacional de Luján, y docente de posgrado de la Universidad Tecnológica Nacional y de la Universidad de Buenos Aires.

tratados internacionales tienen jerarquía constitucional desde la reforma de la Constitución nacional en 1994.

El derecho al agua demanda que la provisión sea aceptable para el uso personal o doméstico en relación con el color, olor y sabor; garantizar la no discriminación y considerar “las necesidades culturales, de género, del ciclo vital y de privacidad”; que sea accesible físicamente, dentro o en las cercanías inmediatas de cada hogar, institución educativa o lugar de trabajo; asequible y disponible económicamente, por lo que los costos asociados al acceso no deben comprometer ni impedir el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas; suficientes en cantidades, continuo para el abastecimiento de cada persona y salubre, es decir, libre de microorganismos, sustancias químicas y amenazas radiológicas que pongan en peligro la salud (ONU, 2010).

Actualmente, más allá de la multiplicidad de actores que cohabitan en la provincia de Buenos Aires (PBA), principal jurisdicción del país, la desigualdad territorial caracteriza al acceso al agua (Cáceres, 2016). Además de la deficiencia en la cobertura, otro problema de alta relevancia social, política y económica, que nos interesa enfatizar, refiere a la calidad. La problemática del arsénico en el agua que distribuyen algunas prestatarias en la PBA, ha generado conflictos que fueron judicializados desde hace varios años y que llegaron a la Corte Suprema de la Nación. Esta situación se encuentra presente en varios municipios, como Nueve de Julio y Carlos Casares, entre otros.

El arsénico es un elemento ubicuo, distribuido en la naturaleza, imperceptible y que presenta acción tóxica comprobada para el ser humano, entre otras, se destaca su acción carcinógena.

El presente capítulo contribuye al debate sobre las condiciones de prestación y regulación del servicio de agua en la PBA. La provisión del servicio de agua involucra un derecho humano inalienable y un eslabón importante en el desarrollo económico. En el país las responsabilidades sobre dichos servicios corresponden a las provincias a excepción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de una parte de la PBA, que se encuentran bajo la órbita del Estado nacional.

El arsénico está presente de manera natural en las aguas subterráneas de las cuales se abastece la empresa provincial Aguas Bonaerenses S. A., y otras empresas locales, aunque la problemática comenzó a ser debatida

en la última década y acompañada del reclamo de actores de la sociedad civil y de conflictos que fueron judicializados.¹

Los niveles permitidos en el servicio de agua en Argentina

Antes de señalar los límites de arsénico permitidos en el servicio de agua en Argentina, debemos señalar que el mismo es un elemento natural distribuido en la corteza terrestre que se encuentra en cantidades pequeñas en rocas, suelos, agua y aire. No es perceptible ni por el olor ni por el color, pero es muy tóxico. Mayormente se presenta como sulfuro de arsénico o de arseniatos y arseniuros metálico utilizados comercialmente y, en la industria, para la fabricación de transistores, láseres y semiconductores (OMS, 2018).²

Según Susana García (2011: 9), el grado de toxicidad del arsénico varía de acuerdo con su estado de valencia, su forma química (es decir, si es inorgánico u orgánico), su estado físico (gas, solución o polvo) y con otros factores como "la solubilidad, tamaño de la partícula, velocidad de absorción, eliminación y presencia de impurezas". Cabe destacar que la toxicidad puede ocurrir de forma aguda, como consecuencia de un alto consumo en un período breve, y de forma crónica por el consumo de cantidades reducidas en un período mayor.

Por los efectos sobre la salud, la Organización Mundial de la Salud (OMS) considera el arsénico dentro de las sustancias químicas más preocupantes. Los compuestos de arsénico inorgánico presentes en el agua subterránea, por ejemplo, son muy tóxicos y los compuestos de arsénico orgánico, en pescados y mariscos son menos perjudiciales (OMS, 2018). El consumo de agua con altos niveles de arsénico inorgánico conforma una de las principales causas de exposición de la población. Navoni y Olmos (2013) destacan que la mayor parte de las aguas contaminadas con arsénico provienen de los acuíferos, es decir, de los reservorios subterráneos de los cuales una parte importante de la población se abastece.

¹ Para una caracterización de los distintos prestadores en la PBA ver capítulo 1 del presente libro.

² Esta sección retoma elementos de la ponencia "El arsénico en el servicio público de agua en la provincia de Buenos Aires" presentada en las X Jornadas de Economía Crítica.

Bocanegra, Bocanegra y Álvarez (2002: 22) señalan que el arsénico en el agua y en los alimentos ingresa al cuerpo por vía bucal y luego de ser absorbido pasa al torrente sanguíneo que lo distribuye a los órganos, y se deposita, principalmente, en el hígado, riñón, corazón, pulmón y piel. Su absorción depende de la liposolubilidad del compuesto, los arsenitos inorgánicos –a diferencia de los orgánicos– penetran a través de las membranas biológicas con mayor dificultad y esto se vincula con el período de incubación largo de la enfermedad. Los principales síntomas, tras una exposición mínima de cinco años, incluyen modificaciones en la piel y cambios de pigmentación, lesiones cutáneas, durezas y callosidades en las palmas de las manos y en las plantas de los pies (OMS, 2016).

Particularmente en nuestro país, una enfermedad vinculada a la intoxicación de arsénico es el hidroarsenicismo crónico regional endémico (HACRE). Se trata de una enfermedad que afecta a varias provincias de Argentina, que se detectó desde principios del siglo xx, y que tiene como manifestación las lesiones cutáneas, en mucosas y cánceres viscerales (Grinspan y Biagini, 1985).

El área afectada en el país por la presencia de arsénico en el agua se extiende en un continuo noroeste-sureste desde el Altiplano hacia la costa atlántica; y el límite meridional corresponde a los ríos Desaguadero y Colorado, y el límite septentrional en el borde norte del Altiplano y los ríos Bermejo y Paraná (García, 2011). En esta área la presencia del arsénico es de origen natural y está relacionado con el vulcanismo y la actividad hidrotermal de la Cordillera de los Andes (García, 2011).

Los límites de tolerancia del arsénico en el agua para consumo humano se han ido modificando, en la medida que, por un lado, se acumularon investigaciones relativas a su efecto nocivo y, por otro, se consolidó el derecho al agua potable en la escena internacional. Para 1958, dado los efectos sobre la salud, la oms recomendó una concentración máxima admisible de arsénico de 0,2 mg/l. Esto se modificó en 1963, cuando se redujo a 0,05 mg/l, este valor se mantuvo en la revisión de 1971, y en la primera edición de las *Guías para la calidad del agua potable* de 1984. Este valor se redujo nuevamente a inicios de la década del noventa, puntualmente, en la segunda edición de la guía de 1993, a 0,01 mg/l. En la última guía de 2006 se mantuvo el mismo valor de referencia provisional dado la capacidad cancerígena en las personas.

Las Guías apuntan a contribuir a la reglamentación y la fijación de parámetros para el agua de consumo. Estas cumplen una función preventiva en materia del derecho a la salud, y parten de considerar que el control de la calidad del agua requiere un conjunto de acciones que incluyen una combinación de medidas, como la protección de las fuentes de abastecimiento, el control de las operaciones del tratamiento y de la gestión de la distribución (OMS, 2006).

En Argentina, el servicio de agua se encuentra descentralizado desde 1980 en la mayor parte del territorio, y las provincias tienen el dominio originario de los recursos naturales, por lo cual no existe una ley nacional del agua que determine la calidad del servicio para todo el territorio.³ Tampoco existe una ley nacional que reconozca el derecho al agua, aunque la jurisprudencia que ha fallado en ese sentido ha aplicado los pactos internacionales a los que el país ha ratificado. Por eso, en el país el servicio de agua tiene numerosas normas que establecen los derechos y obligaciones de los usuarios y las empresas.

Más allá de lo señalado, el Código Alimentario (Ley nacional 18284 de 1969) establece las disposiciones higiénicas, bromatológicas y de identificación del Reglamento Alimentario. A dicho código las jurisdicciones provinciales deben adherir mediante normativas provinciales.

El Código Alimentario entiende que el agua potable de suministro público y el agua de uso domiciliario “no deberá contener sustancias o cuerpos extraños de origen biológico, orgánico, inorgánico o radiactivo en tenores tales que la hagan peligrosa para la salud. Deberá presentar sabor agradable y ser prácticamente incolora, inodora, límpida y transparente” (artículo 982, modificado por la Resolución 494/94). En materia de arsénico, el código establece un máximo de 0,05 mg/l, que se modificó a 0,01 mg/l en 2007, mediante una resolución conjunta de la Secretaría de Políticas, Regulación y Relaciones Sanitarias del Ministerio de Salud de Nación y de la Secretaría de Agricultura, Ganadería,

³ Además, cabe señalar que tras la reforma de la Constitución nacional en 1994 se estableció que las provincias tienen “el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio” (art. 124), y que le compete al Estado nacional la responsabilidad de “dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección ambiental y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales” (art. 41). Asimismo, el Estado nacional mantiene bajo su jurisdicción la navegación, el comercio interprovincial e internacional, las relaciones internacionales y la celebración de tratados.

Pesca y Alimentos del Ministerio de Economía y Producción 68/2007 y 196/2007.

La modificación de los patrones físico-químicos llevó un proceso largo que contó con distintos pedidos de legisladores y con informes y reuniones de la Comisión Nacional de Alimentos. Más allá de lo cual, admitió la posibilidad de que las autoridades provinciales autoricen valores distintos en el caso que "la composición normal del agua de la zona y la imposibilidad de aplicar tecnologías de corrección lo hicieran necesario", y les otorgó una prórroga de cinco años a las regiones del país con niveles altos de arsénico para que las empresas se adecuen al nuevo parámetro (Resolución 68/2007 y 196/2007). Cumplido ese plazo, nuevamente, se les otorgó otro de cinco años para adecuarse a los parámetros mencionados anteriormente (Resolución conjunta de la Secretaría de Políticas, Regulación e Institutos y la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca 34/2012 y 50/2012). Dicho plazo ya se encuentra vencido, sin haberse resuelto el fondo de esta relevante problemática.

El pedido de prórroga incluyó a diversas entidades relacionadas a los servicios de agua como el Consejo Federal de Entidades de Servicios Sanitarios (COFES), del Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente de la provincia de Santa Fe, de la Administración Provincial del Agua de la provincia del Chaco, y de San Luis Agua S. E., entre otras. Asimismo, en instancias federales como el Consejo Hídrico Federal (COHIFE), organismo en el que intervienen representantes de cada una de las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y del gobierno nacional, se ha reconocido la problemática del arsénico y puesto en marcha un proyecto sobre "Hidroarsenicismo y saneamiento básico en la República Argentina: estudios básicos para el establecimiento de prioridades sanitarias"; y se ha señalado que la implementación del nivel de arsénico 0,01 mg/l pone en tensión la extensión del servicio de agua en diversas áreas del país.

Es de destacar que, en paralelo a este proceso, el Poder Judicial sentó jurisprudencia sobre el derecho al agua y su máxima instancia, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, falló a favor de la adecuación del agua por red a 0,01 mg/l, como a continuación presentaremos en una causa originada en el interior de la provincia de Buenos Aires.

La situación en la provincia de Buenos Aires

La PBA es la más importante de Argentina, en términos demográficos, en 2010, su población ascendía a 15.762.098 de habitantes lo cual representa el 38,97% del total del país, su producto bruto geográfico ocupaba el primer lugar a nivel nacional, contaba con un elevado grado de urbanización: el 96,4% de la población urbana, el 98,93% de los hogares contaban con el servicio público de electricidad y el 64,94% con el servicio público de gas. Presenta una distribución de la población en dos regiones geográficas: por un lado, los partidos del Gran Buenos Aires (GBA) o conurbano bonaerense –integrado por veinticuatro partidos que rodean a la CABA– que concentra al 63,46% de la población provincial y, por otro, el interior provincial, conformado por ciento once partidos donde se localizaba el resto de la población (INDEC, 2010).

Cabe señalar que en términos hidrográficos una parte del territorio pertenece a la Cuenca del Plata; los principales recursos hídricos superficiales son los ríos de La Plata, Paraná, Negro y Colorado, y posee diversos arroyos y canales con variaciones en su calidad y caudales, dependiendo de los períodos secos o lluviosos. La provincia tiene seis ambientes hidrológicos que, de acuerdo con el Plan Estratégico de Agua y Saneamiento elaborado por el gobierno de la provincia de Buenos Aires (2011), presentan diferentes problemáticas.

La Región Hídrica 1 (Noreste) es la más poblada, ya que alcanza el 83% del total provincial, enfrenta el conflicto entre el uso agrícola y público del agua vinculado al riego intensivo. La Región Hídrica 2 (Extramontana) alberga el 12% de la población e incluye la Cuenca Deprimida del Salado, que requiere la ejecución de estudios hidrogeológicos que permitan ubicar nuevas fuentes que posibiliten la expansión y el mejoramiento de la calidad del agua. La Región Hídrica 3 (Noroeste), donde vive el 3% de la población, experimenta un proceso de salinización de los acuíferos como resultado del bajo gradiente hidráulico y del comportamiento endorreico del área, se observan altos contenidos de arsénico en el agua y pendientes del terreno poco pronunciadas. La Región Hídrica 4 (Oriental) alberga el 1% de la población y enfrenta la salinización de los niveles acuíferos productivos y el bajo rendimiento de las perforaciones. La Región Hídrica 5 (Lacunar Occidental), en la que vive el 0,5% de la población, forma parte del sistema endorreico de Lagunas Encadenadas del Oeste, cuya principal problemá-

tica es la calidad química de las aguas, hipersalina clorurada sódica y que contiene altos contenidos de flúor, sodio y cloruros. La Región Hídrica 6 (Norpatagónica), en la que también vive el 0,5% de la población, concentra tenores de flúor y arsénico.

En materia de calidad del agua, la PBA acordó en 1974 una norma, el Decreto 6553 sobre la calidad y control para aguas de bebida, dictado por el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires, que establecía tres calidades definidas para el agua de consumo humano: valor aconsejable (la meta u objetivo de la norma de calidad, valor aceptable y límite tolerable). El valor aceptable (que representaba las posibilidades promedio de muchas de nuestras fuentes de provisión), y el límite tolerable (que no debía sobrepasarse por cuanto podría significar un posible riesgo para la salud). En materia de arsénico establecía que el valor aconsejable era $<0,01$ mg/l, aceptable hasta $0,01$ mg/l y tolerable hasta $0,10$ mg/l (Auge, Espinosa Viale y Sierra, 2013).

Estos valores se modificaron con la sanción del marco regulatorio para la prestación del servicio público de agua Ley 11820, en 1996, como antesala de la privatización de la empresa provincial Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires, y al ingreso de los consorcios privados Azurix S. A. y Aguas del Gran Buenos Aires S. A. El marco fijó parámetros de calidad de agua potable comunes para toda el área regulada, y en el caso del arsénico estableció un límite tolerable de $0,05$ mg/l (50 $\mu\text{g/L}$) como provisorio, dado el potencial peligro para la salud.

Luego que la concesión a capitales privados no diera los resultados sociales prometidos, en este caso mejora de la calidad y de la cobertura, y en plena crisis económica, social y política, el gobierno provincial rescindió en 2002, el contrato con Azurix S. A. (que tenía la prestación en gran parte de la provincia), y creó Aguas Bonaerenses S. A. (ABSA) como sociedad con mayoría accionaria del Estado provincial (90% de las acciones) y de los trabajadores (10%).

Un año después, el gobierno bonaerense mediante el Decreto 878/2003, ratificado por la Ley provincial 13154, estableció un nuevo marco regulatorio. El mismo, si bien no estableció el acceso al agua potable como derecho humano, introdujo dos modificaciones claves –para ese momento– que avanzaron en el reconocimiento de la importancia del agua en la salud y en la calidad de vida. Por un lado, estableció la imposibilidad del “corte total” del servicio por morosidad en los usuarios residenciales. Por otro,

incorporó una “tarifa social” destinada a los usuarios residenciales con escasos recursos económicos y en contextos de alta vulnerabilidad social (Cáceres, 2013).

Más allá esto, en términos de calidad del agua y en línea opuesta a los avances señalados, se incorporó una diferenciación central en los patrones de calidad entre el “agua potable” y el “agua corriente”, aún vigente. La primera es aquella que “cumple con todos y cada uno de los límites impuestos por la Comisión Permanente de Normas de Potabilidad y Calidad de Vertido de Efluentes Líquidos y Subproductos”; y la segunda, si bien no cumple con algunos de los límites, “su ingesta puede ser autorizada por períodos limitados”, los cuales no se especifican en el marco regulatorio (Decreto 878, artículo 8). Esto habilitó a las empresas a proporcionar, de manera legal y sin mayores advertencias, agua que en términos de calidad no reúne todos los requisitos para ser considerada potable (Cáceres, 2013). La Comisión Permanente de Normas de Potabilidad y Calidad de Vertido de Efluentes Líquidos y Subproductos, encargada de establecer los parámetros de calidad del agua, nunca se expidió respecto de sus niveles de calidad.

Pasados varios años, desde la perspectiva de la empresa ABSA se creó un vacío normativo que pretendió cubrir, de forma unilateral, retomando las directrices de un decreto de varias décadas, el ya citado Decreto 6553/74. Esto fue lo que la empresa argumentó en distintas instancias judiciales, pero el Poder Judicial señaló que, aunque al iniciar la gestión ABSA se suspendió el plan de inversiones por tres años dado el contexto de crisis, “ninguna de las normas suspende la aplicación de parámetros de calidad de agua; tampoco se hizo mención a cuáles eran los parámetros previstos originariamente para la empresa concesionaria, los que se corresponden al marco regulatorio normado en la Ley 11820” (“Conde, Alberto José Luis y otro contra Aguas Bonaerenses S. A. sobre amparo”, Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo). Es decir, rige el principio de progresividad y la prohibición de regresividad en materia de derechos sociales, por lo que ABSA no puede aplicar las normas de calidad del Decreto 6553/74, más aún, cuando la norma previa era la Ley 11820. Finalmente, en 2004 la PBA adhirió, mediante la Ley 13230, al Código Alimentario Nacional que establece un límite al arsénico de 0,01 mg/l.

La presencia de elevados niveles de arsénico conforma una clara problemática en gran parte de la provincia, especialmente en las regiones hídricas 1 y 3. Allí el servicio de agua está a cargo, mayormente, de

la empresa ABSA en Lincoln, Nueve de Julio y Carlos Casares, y en menor medida de cooperativas u organismos municipales como en Junín, Ameghino y General Pinto.

En estos municipios, el arsénico se encuentra en las aguas subterráneas. Se trata de municipios del noroeste del interior provincial que se dedican a la explotación agropecuaria y entre sus principales cultivos se destacan la soja, el trigo y el maíz. Entre estos se encuentra el municipio de Nueve de Julio que contaba, en 2010, con 16.308 hogares de los que el 85,35% accedía al agua por red, y el 62,4% a las cloacas. Se daba la particularidad que una parte (la más antigua) estaba abastecida por ABSA, que tenía 12.335 cuentas de agua y 8.423 de cloacas, y otra zona denominada "Ciudad Nueva" por la Cooperativa Eléctrica y de Servicios Mariano Moreno, actualmente a cargo del municipio, luego de que en 2014 finalizara su plazo de concesión.

El caso del municipio Nueve de Julio

El caso de Nueve de Julio adquirió un grado de notoriedad relevante en la agenda provincial, debido a un conjunto de acciones realizadas por actores de la sociedad civil, en especial por la actividad implementada por la entidad de bien público "9 de Julio TODOS por el AGUA", creada en agosto de 2010.

Durante 2010 y 2011, comenzaron a tener visibilidad acciones desplegadas en reclamo por la calidad del agua que se distribuía en la red, particularmente, por los niveles de arsénico. Estas acciones fueron impulsadas desde la entidad en un inicio por un médico, el Dr. Juan Gabriel Kersich, quién comenzó a observar síntomas reiterados en pacientes (similares a los que produce el HACRE), y luego estas acciones fueron sostenidas por otros actores de la comunidad, entre ellos, Julia Crespo,⁴ principal referente. En articulación con el Laboratorio de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Rosario, un conjunto de vecinos de la localidad analizó los niveles de arsénico en orina, primero de veinticinco casos y luego de docientos. Estos estudios revelaron que más del 70% presentaba niveles de arsénico superiores a los permitidos legalmente.

⁴ Julia Crespo fue entrevistada por las autoras en la ciudad de Nueve de Julio el 17 de julio de 2017.

La entidad promovió un “repertorio de acciones” (Tilly, 1978), que apuntaron a reclamar por la exigibilidad del derecho al agua potable, y las medidas incluyeron acciones de carácter político y jurídico (Suárez Sebastián, 2009). El carácter político refiere a la posibilidad de reclamar el cumplimiento de derechos, ya sea por medio de la incidencia en políticas públicas y estrategias de presión social. Las acciones incluyeron numerosas presentaciones ante las autoridades del municipio, en la empresa ABSA, al defensor del Pueblo de la PBA, al organismo de control del agua, entre otros.

Cabe destacar que el defensor del Pueblo se incorporó con la reforma de la Constitución nacional de 1994, artículo 86, y de acuerdo con la Constitución de la PBA, se trata de un “órgano de garantía, unipersonal, autónomo e independiente” que “tiene a su cargo la defensa de los derechos individuales y colectivos de los habitantes” (Constitución de la PBA, artículo 55). Así también y en simultáneo, se realizaron acciones de carácter jurídico, en tanto, desde la entidad de bien público, los vecinos interpusieron una acción de amparo ante el Juzgado de Menores de Mercedes, en razón de que quienes se veían afectados eran menores de edad.

En este contexto, veinticinco personas (diez familias) presentaron un amparo judicial contra ABSA por los niveles de arsénico superiores a lo recomendado por la Organización Mundial de la Salud (OMS). El juez de grado, haciendo lugar a la medida cautelar solicitada por los demandantes, ordenó a la accionada que, en el plazo de setenta y dos horas suministrara a los actores como a todos los establecimientos educativos de esa ciudad a los que asistan niños y jóvenes menores de dieciocho años de edad, agua potable en bidones sellados que cumplieran con las características químicas y microbiológicas, en especial en relación con el contenido de arsénico establecido por el artículo 982 del Código Alimentario Nacional, conforme los valores guías de la OMS. Pero, en el marco del amparo, posteriormente, se aceptó la adhesión de 2.641 nuevos actores, respecto de los cuales se hizo extensiva la cautelar (Minaverry y Martínez, 2015).

Luego, ABSA interpuso un recurso de apelación y la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de La Plata, en enero de 2011, confirmó el pronunciamiento de la instancia anterior. El fundamento de la medida residió en que el agua que suministra la empresa prestataria no era potable para consumo humano, de acuerdo con los valores guías de la OMS, e hizo referencia al principio precautorio.

Ante esta sentencia, la accionada interpuso un recurso de inaplicabilidad de ley, que fue declarado inadmisibile, dando lugar a la presentación de un recurso de queja, que la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires desestimó por entender que la resolución impugnada no revestía carácter definitivo a los fines del recurso. Entonces, ante esta denegatoria, la demandada interpuso un recurso extraordinario federal, que también fue denegado y que dio lugar a la presentación directa por medio de la cual el caso llegó a la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN).

El fallo de la CSJN hizo lugar a la queja interpuesta por la demandada, declarando procedente el recurso extraordinario y dejando sin efecto la sentencia apelada, y resolvió mantener la medida cautelar dispuesta por el tribunal de origen (Minaverri y Martínez, 2015).

El fallo marca el reconocimiento de este derecho humano, en tanto se destacó que “el acceso al agua potable incide directamente sobre la vida y la salud de las personas”, se trata de “un proceso colectivo”, es decir que no tiene que ser considerado como sumatoria de reclamos individuales y que, por su importancia, tiene que aplicarse el “principio de prevención y, aun en la duda técnica, el principio precautorio”.

En el marco de las incesantes acciones promovidas por la entidad, con la intervención del defensor del Pueblo, en 2011 se firmó un Acta Compromiso entre el ministro de Salud, la ministra de Infraestructura de la PBA, el presidente de ABSA, el defensor del Pueblo de la PBA y el presidente y vicepresidenta de la entidad “9 de Julio, TODOS por el AGUA”, que incluía la construcción de cañerías de impulsión, de una cisterna de mezcla, dilución, y nivelación de los niveles de arsénico, entre otras infraestructuras. Esta acta significó la cristalización y el reconocimiento de la problemática.

Posteriormente, y ante el hecho de que no funcionó la mezcla de agua para reducir el arsénico, en febrero de 2014 comenzó a construirse una planta de tratamiento para que una vez habilitada, adecuara el agua a los parámetros de calidad. El financiamiento de la obra se efectuó con recursos económicos suministrados por el Fondo Fiduciario para el Desarrollo de Obras de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires (PROFIDE), y se finalizó a mediados de 2015. Un año después comenzó a funcionar y de acuerdo con los análisis efectuados por la Comisión Nacional de Energía Atómica, a raíz del requerimiento de la entidad 9 de Julio TODOS por el AGUA, mediante el método de “fluorescencia de rayos X”, provee agua entre 0,010 y 0,020 mg/l (Martín, 2016).

El fallo Kersich no fue un evento aislado, le precedieron distintas decisiones judiciales respecto del acceso y provisión de agua potable en los municipios de Junín, Carlos Casares y Lincoln; y le siguieron presentaciones similares en Chivilcoy, Rojas y Bragado. En el caso del municipio de Nueve de Julio la presión social ejercida por diversos actores civiles, fueron claves para lograr que se construyera la planta para reducir el arsénico en el agua.

Uno de los más novedosos precedentes jurisprudenciales planteados en otros municipios es el de "Rodríguez, Mario y otros (pertenecientes a ACUO, Asociación de Consumidores y Usuarios del Oeste de la Provincia de Buenos Aires) contra la PBA, el Organismo Regulador de Aguas Bonaerenses (OCABA) y ABSA", en el partido de Pehuajó en el año 2010. En el mismo se interpuso una acción de amparo contra la PBA y demás responsables del suministro de agua potable, y se solicitó que se inicien las obras necesarias (señalando particularmente la realización de un acueducto), para proveer agua en calidad y cantidad suficiente en el plazo que fije el Instituto Nacional del Agua.

Durante el proceso se determinó que se le deberá proveer bidones a los consumidores, debido a que el agua no era apta para el consumo humano por la contaminación producida por arsénico, aluminio y otros metales potencialmente tóxicos en cantidades "exorbitantes", atento a que la planta abatidora de arsénico obrante en la ciudad de Carlos Casares nunca entró en funcionamiento. Asimismo se solicitó que se dé intervención al INA y a la Secretaría del Medio Ambiente de la PBA, ambos como especialistas en estas problemáticas.

Recientemente, en el año 2017, se ha hecho público un recurso de amparo presentado en el partido de Chivilcoy por un grupo de vecinos que denunciaron los altos niveles de arsénico presentes en el agua que provee ABSA. Los habitantes de la ciudad enviaron a analizar varias muestras al laboratorio de la Universidad Nacional de Luján. Los resultados obtenidos arrojaron que los niveles de arsénico eran seis veces superiores a los permitidos, detectando además la presencia de nitratos.

El juez a cargo de la causa hizo lugar al amparo presentado por los vecinos y ordenó a la empresa ABSA que no cobre por el servicio de agua potable a los residentes de esa ciudad, debido a que el agua que estaba suministrando no era apta para el consumo humano. Además, dispuso

que se les deba entregar a los pobladores al menos dos mil litros de agua potable por mes, en bidones, hasta que se resuelva dicho problema.⁵

Luego, el 27 de septiembre de 2017 la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires hizo lugar a un recurso de amparo colectivo contra ABSA obligándola a brindar agua potable de calidad a todos los habitantes de la ciudad de Nueve de Julio. De esta manera, se confirmó lo que ya había sido resuelto por el juez de primera instancia, reconociendo la existencia de un reclamo colectivo.

En el fallo se estableció que la admisión de los nuevos actores se tradujo en una grave afectación del derecho de defensa, en tanto la intervención en juicio de 2.641 actores dentro del proceso y agregados a los ya existentes desbordaba las posibilidades del trámite y de brindar una respuesta judicial razonable.

Asimismo, se hizo referencia a la causa “Halabi, Ernesto c/ PEN Ley 25.873 y decreto 1563/04 sobre amparo” del 2 de julio de 2008, en el que la Corte Suprema de Justicia de la Nación consideró que existe un vacío legislativo y una clara afectación del acceso a la justicia, porque no se justifica que cada uno de los posibles afectados de la clase de sujetos involucrados deba promover una nueva demanda peticionando la inconstitucionalidad de la norma.

En esta causa se reconoció la acción colectiva ya que existen casos en los que por una sola causa se afectan los derechos de numerosas personas, y en los que resulta muy difícil para cada uno de los afectados promover una acción judicial. En estos supuestos resulta limitado el acceso a la justicia.

Se destaca que para el futuro es indispensable formular algunas precisiones dirigidas a los jueces que traten este tipo de acciones, debido a que esta clase de procesos no se encuentra regulada en la actualidad.

⁵ Estos dos últimos casos jurisprudenciales fueron tomados del trabajo titulado “La calidad del agua corriente en la Provincia de Buenos Aires. Problemáticas detectadas en una selección de Partidos a través del análisis de la normativa vigente y de casos jurisprudenciales”, elaborado por Melina Macrini, Raúl Matranga y Clara Minaverri, publicado en los Anales de Resúmenes del XXVI Congreso Nacional del Agua (Conagua, 2017), Córdoba, Argentina, 20 al 23 de septiembre de 2017.

Consideraciones finales

El caso del municipio de Nueve de Julio se destaca, más allá de las consideraciones jurídicas mencionadas anteriormente, por un extraordinario movimiento social encabezado por ciudadanos, quienes dedicaron y aún dedican en la actualidad, su tiempo para resolver problemáticas vinculadas con el goce del derecho humano de acceso al agua potable. Se implementaron en la práctica todas las herramientas brindadas por el derecho y fueron más allá por medio de una movilización y capacitación de la población en general, sobre los peligros y riesgos que implicaba el consumo de arsénico por tiempos prolongados.

El alto nivel de participación pública fue otro factor clave, ya que pudieron reaccionar ante un claro avasallamiento del Estado, en su incumplimiento en suministrar agua de calidad de acuerdo con lo establecido por la normativa vigente y por la OMS. Esto generó que aparezcan enfrentamientos legales y sociales entre ABSA (la empresa proveedora del servicio) y la población, y determinó el éxito como en el caso del municipio de Nueve de Julio o de fracaso como en Pehuajó y en la mayoría de los otros lugares que cuentan con una resolución judicial favorable, pero que no han podido implementarla en la práctica.

Desde el punto de vista jurídico este caso sin duda implica la oportunidad para muchos otros municipios de la PBA, que aún no han iniciado acciones legales y se encuentran en la misma situación. Sin embargo, se han relevado también otros casos jurisprudenciales en los que las peticiones respecto de la calidad del agua no se limitan únicamente al arsénico, sino que van más allá y reclaman sobre la existencia de nitratos, flúor, sodio y cloruros, tendiendo a exigir agua con una calidad integral. Resta analizar si los otros municipios podrán lograr este nivel de movilización y de concientización social.

Asimismo, el caso "Kersich" fue relevante debido a que ha logrado que el máximo tribunal argentino reconozca como derecho humano el acceso al agua potable, pero que en la práctica no fue determinante en el éxito logrado por la comunidad de Nueve de Julio, ya que las "negociaciones" entre las partes pesaron más que las herramientas jurídicas al momento de realizarse la inversión para construir la planta potabilizadora. El inicio

de las acciones legales avanzó en paralelo, pero nunca se plantearon desistirla.⁶

Cabe destacar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación en dicho fallo estableció que el objeto de la pretensión era “un derecho de incidencia colectiva referido a uno de los componentes del ambiente: el agua potable”, y que sin duda constituyó un “caso testigo” en la presente problemática.

Bibliografía

- Auge, M; Espinosa Viale, G. y Sierra, L. (2013): “Arsénico en el agua subterránea de la provincia de Buenos Aires”. En VIII Congreso Argentino de Hidrogeología y VI Seminario Hispano Latinoamericano de Hidrología Subterránea, Universidad Nacional de La Plata y Asociación Internacional de Hidrogeólogo.
- Bocanegra, Olga; Bocanegra, Emilia y Álvarez, Amilcar (2002). “Arsénico en las aguas subterráneas: su impacto en la salud”. XXXII IAH and VI ALHSUD CONGRESS “Aguas Subterráneas y Desarrollo Humano”. Mar del Plata, pp. 21-27.
- Cáceres, Verónica (2013). “La regulación del agua potable y saneamiento domiciliario en la provincia de Buenos Aires: un accionar discriminatorio del Estado”. *Realidad Económica*, n° 274 marzo-abril, pp. 22-45.
- (2016). “La política de agua y saneamiento en la provincia de Buenos Aires: génesis, desarrollo y consolidación de la fragmentación institucional”. En Bertranou, Julián; Isuani, Fernando y Pereyra, Elsa (eds.), *¿Unidad en la diversidad? Estudios sobre políticas públicas en la provincia de Buenos Aires*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- (2017). “El arsénico en el servicio público de agua en la provincia de Buenos Aires”. Ponencia presentada en las X Jornadas de Economía Crítica, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación (2013). “Conde, Alberto José Luis y otro contra Aguas Bonaerenses S.A. sobre amparo”, 12/11/2013.

⁶ Estos dichos surgieron de la entrevista realizada a Julia Crespo el 17 de julio de 2017 en la ciudad de Nueve de Julio, Provincia de Buenos Aires, Argentina.

- Echaide, Javier (2013). "El derecho humano al agua potable y los tratados de protección recíproca de inversiones". Tesis Doctoral en Derecho, Universidad de Buenos Aires.
- Ferro, Gustavo (2008). "Agua y economía". *Hydria*, n° 16, pp. 21-22.
- García, Susana (2011). *Hidroarsenicismo Crónico Regional Endémico HACRE: Módulo de Capacitación*, 1ra ed. Buenos Aires: Ministerio de Salud de la Nación. Programa Nacional de Prevención y Control de las Intoxicaciones.
- Grinspan, D. y Biagini, R. (1985). "Hidroarsenicismo crónico regional endémico (HACRE). Las manifestaciones de la intoxicación arsenical por el agua de consumo". *Med Cut ILA*.
- Hantke-Domas, Michael y Jouravlev, Andrei (2011). *Lineamientos de política pública para el sector de agua y saneamiento*. Santiago de Chile: CEPAL.
- INDEC (2010). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, Censo del Bicentenario, Serie B, N° 2, Tomo I.
- Malabarba, Susana (1998). "Nuevas políticas y mecanismos de financiamiento para el sector privado y los procesos de regulación". En *Empresas de saneamiento. Su transformación y regulación-Conflictos y soluciones*. Documento Técnico N° 5, Buenos Aires: COFES.
- Martín, Cecilia (2016). "Estudio de la normativa y de las propuestas de solución técnica para ajustar límites de arsénico en agua de consumo en el partido de Nueve de Julio, provincia de Buenos Aires". Trabajo final integrador, UBA, Facultad de Ciencias Veterinarias, Carrera de especialización en Inocuidad y Calidad Agroalimentaria.
- Minaverry, Clara (2016a). "Los derechos a la participación y al acceso a la información pública y su relación con el Derecho Ambiental argentino para la conservación de la biodiversidad. Estudio de casos para la protección jurídica de los bosques nativos y de los humedales". *Dikaion*, vol. 25, n° 2.
- (2016b). "La protección jurídica ambiental del agua para consumo humano. Panorama de dos provincias argentinas y del ámbito internacional". *Civilizar Ciencias Humanas y Sociales*, n° 31, pp. 17-4.
- (2017). "Los derechos del consumidor en el servicio del agua en Argentina. Enfoques jurídicos". *Tecnología y Ciencias del Agua*, vol. VIII, n° 1.

- Minaverri, Clara y Cáceres, Verónica (2016). "La problemática del arsénico en el servicio de agua en la provincia de Buenos Aires, Argentina" en *Revista internacional de contaminación ambiental*, vol. 32, n° 1.
- Minaverri, Clara y Martínez, Adriana (2015). "El reconocimiento judicial del derecho humano de acceso al agua potable en argentina. Reflexiones a raíz del dictado del fallo 'Kersich Juan Gabriel' en la Corte Suprema de Justicia de la Nación". En *Erreius Online*. Buenos Aires: Errepar.
- Minaverri, Clara; Matranga Raúl y Macrini, Melina (2016). "Actualización del agua por arsénico en la provincia de Buenos Aires, Argentina. Implicancias jurisprudenciales". En *Resúmenes de trabajos del 3° Encuentro de investigadores en formación de recursos hídricos*, Ezeiza, 6-7 de octubre de 2016. Buenos Aires: Instituto Nacional del Agua (INA).
- Mutuberría Lazarini, Valeria (2007). "Los servicios públicos urbanos como medios colectivos para la producción y reproducción de la vida de los sujetos en sociedad desde la perspectiva de la economía social: análisis de experiencias de gestión colectiva en el Gran Buenos Aires. Buenos Aires". Tesis de maestría en Economía Social, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.
- Navoni, Julio y Olmos, Valentina (2013). "Arsénico: contaminante natural en agua de consumo humano". *Encrucijadas*, n° 56.
- Organización de las Naciones Unidas (2010): "El derecho al agua y saneamiento. Notas para los medios". Disponible en http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_media_brief_spa.pdf
- Organización Mundial de la Salud (2018). Arsénico. Disponible en <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/arsenic>
- Picolotti, Juan (2003). "The Right to Water in Argentina". Informe del CEDHA para Rights and Humanity.
- Provincia de Buenos Aires (2011). *Plan Director de Agua y Cloacas de la Provincia de Buenos Aires*. La Plata: Ministerio de Infraestructura, Subsecretaría de Servicios Públicos.
- Proyecto de investigación IDH 30/3228 (2015). "Economía y Derechos Humanos. La accesibilidad al agua potable en la provincia de Buenos Aires".

Instituto del Desarrollo Humano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.

- Rozas Balbontín, Patricio y Bonifaz, José (2014). *Notas sobre la teoría de la empresa pública de servicios de infraestructura y su regulación*. Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 165. Santiago de Chile: CEPAL.
- Suárez Sebastián, María (2009). "Aspectos fundamentales de los DESC". En Molina, Gerardo (comp.), *Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Bogotá: Universidad Libre de Colombia.
- Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires (2013). "Kersich Juan Gabriel contra Aguas Bonaerenses S.A. y otros sobre amparo", 22/05/2013.
- Tilly, Charles (1978). "Collective violence in European perspective". Working Paper n° 178, Center for Research of Social Organization, University of Michigan.
- Titto, Ernesto (2011). "Prólogo". En García, Susana, *Hidroarsenicismo Crónico Regional Endémico HACRE: Módulo de Capacitación*, 1ra ed. Buenos Aires: Ministerio de Salud de la Nación. Programa Nacional de Prevención y Control de las Intoxicaciones.

Capítulo 3

El acceso al agua potable y saneamiento en la provincia de Buenos Aires: el caso de la cooperativa Comaco Ltda.

*Miranda Nebbia**

Introducción

El agua dulce es esencial para el desarrollo y el bienestar de los seres vivos y del sostenimiento de un medio ambiente sano. No es un bien inagotable y por esta razón se torna necesaria su preservación y protección. Aunque el 70% de la superficie del planeta está cubierto por agua, solo el 2,5% es dulce y cerca del 80% se encuentra en capas de hielo y glaciares y el resto en reservorios denominados acuíferos, lagos y ríos.¹

En la provincia de Buenos Aires (PBA), principal jurisdicción de Argentina, la disponibilidad de agua se presenta en cursos superficiales como la cuenca del Salado y en acuíferos subterráneos como el Puelche. Históricamente la población accedió al agua mediante sistemas de redes centralizadas, que se conformaron a fines del siglo XIX, y en áreas sin cobertura mediante sistemas individuales de abastecimiento. El proceso de consolidación institucional de los servicios públicos de agua y saneamiento se inició mediante la intervención del Estado, y se expandió puntualmente a partir del desarrollo de la empresa estatal Obras Sanitarias de la Nación (OSN), creada en 1912 por la Ley nacional 8889.² Sin embargo, la ausencia

* Becaria de Investigación y Docencia de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

¹ Ver http://www.unep.org/pdf/Tunza_10.4-Spa-SMLR.pdf.

² Ver capítulo 1 de este libro.

de inversiones a largo plazo y la discontinuidad de las políticas públicas hacia el sector han incidido en la posibilidad de universalizar los servicios.

Hacia los años setenta del siglo xx, el crecimiento demográfico, sumado a la falta de infraestructura urbana que garantizara la vida en condiciones saludables, se vio reflejado en el alto porcentaje de enfermedades hídricas que aquejan a los ciudadanos del territorio. Apartir de 1967, la creación del Servicio Provincial de Agua Potable y Saneamiento Rural (SPAR), mediante la Ley 7533 y financiado en parte con capitales internacionales, posibilitó que en las poblaciones de hasta treinta mil habitantes se desarrollaran cooperativas. Así en asentamientos menores que no tenían las condiciones necesarias para ser atractivas para la gestión privada o fueron postergadas por osn, las gestiones involucraron modelos de cooperativas, asociaciones vecinales o empresas dependientes directamente de los municipios (Bustos-Cara, Sartor y Cifuentes, 2013).

El presente trabajo pretende indagar y reflexionar acerca de las acciones del Estado en materia de abastecimiento de agua y saneamiento, y en este contexto, el rol que desempeñan las cooperativas en la provincia de Buenos Aires. Particularmente profundizar en el caso de “La cooperativa de obras y servicios públicos, vivienda y servicios asistenciales limitada Martín Coronado”, en adelante, Comaco Ltda., ubicada en el partido de Tres de Febrero, PBA, prestadora de los servicios en una parte del partido.³

Para ello, inicialmente se señalarán algunos aspectos generales con respecto a la economía solidaria y las cooperativas, teniendo en cuenta que las características de propiedad y gestión democrática las diferencian administrativamente de otras empresas de capital privado o estatal. En segundo lugar, se realizará una breve reseña acerca del movimiento cooperativo en Argentina. En tercer lugar, se describirá la forma de organización de las cooperativas de agua y saneamiento, y los desafíos a los que se enfrentan a partir de los marcos regulatorios vigentes en la PBA. Posteriormente se señalarán los orígenes de Comaco Ltda. y se analizarán las particularidades de la cooperativa. Para finalizar se establecerán algunas conclusiones.

³ El trabajo recupera los resultados parciales de la investigación: “La Cooperativa de obras y servicios públicos, vivienda y servicios asistenciales Limitada Martín Coronado (Comaco) y el derecho al agua”, beca de investigación y docencia Universidad Nacional de General Sarmiento (2017-2018) dirigida por Verónica L. Cáceres.

Algunas consideraciones con respecto a la economía solidaria y las cooperativas

Desde el inicio de la humanidad, la cooperación es un principio de intercambio vital que ha desempeñado un papel relevante en la existencia de los seres vivos. La necesidad de fortalecer los intereses comunes hizo posible la creación de asociaciones que luego se constituyeron en el germen de las instituciones de la solidaridad (Guarco, 2013).

El avance del capitalismo puso en evidencia que la economía de mercado no contribuía a dar soluciones a la subsistencia y desarrollo de los sectores más vulnerables, ya que la distribución de los bienes y servicios, al menos sin la intervención del Estado, dependía del poder adquisitivo de los miembros de la sociedad. Conviene destacar, que a pesar de que la riqueza ha tendido a crecer, las sociedades de economía de mercado no logran impulsar una dinámica de progreso integradora del conjunto social. En este contexto surgen iniciativas autónomas basadas en recursos propios que luego conforman lo que hoy llamamos, el movimiento cooperativo (Martí, 2003; Eme, Laville y Maréchal, 2001).

Ciertamente se ha caracterizado a la economía social o solidaria como un modelo económico alternativo y contrahegemónico que prioriza a las personas y su condición humana por sobre la obtención desmedida de la renta sobre el capital. Fundamenta sus acciones en los valores y principios que lo rigen, y pone el vínculo interpersonal como condición esencial para el posterior desarrollo del conjunto de políticas económicas y sociales más complejas. Es decir, una economía al servicio del desarrollo humano (Eme, Laville y Maréchal, 2001).

El movimiento cooperativo sostiene una relación dialéctica con el capitalismo en tres sentidos: en primer lugar, porque en su base social están aquellos sectores que fueron desplazados hacia la periferia del sistema. En segundo lugar, porque su lógica tiende a liberar aquello que el capitalismo quiere someter; y, en tercer lugar, porque la transformación social y cultural se concreta priorizando la persona o la comunidad por sobre el capital (Martí, 2003).

En un contexto signado por la crisis del Estado benefactor y de avance del neoliberalismo se torna necesario entender la importancia de la contribución de la economía social a la renovación y democratización de las políticas públicas (Aubry *et al.*, 2002).

En este sentido, las organizaciones de economía social realizan actividades asociativas, democráticas y participativas, orientadas por una ética, ciertos valores y principios que son constitutivos de las mismas. Al mismo tiempo, si se consideran las formas jurídicas e institucionales, es conveniente agruparlas en cuatro grandes grupos: las asociaciones civiles, las mutuales, las fundaciones y las cooperativas (Elgue, 2006; Pérez de Uralde, 2006). Puntualmente para desarrollar los objetivos que nos proponemos en este trabajo nos interesará profundizar acerca del último.

Una cooperativa puede definirse como “una asociación autónoma de personas que se unen voluntariamente para satisfacer sus comunes necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales por medio de una empresa de propiedad conjunta, democráticamente gobernada”.⁴ Las características de “propiedad conjunta” y “control democrático” son las que diferencian más evidentemente a las cooperativas de otros tipos de organizaciones empresariales. Igualmente, la cooperativa es una “empresa” y, por lo tanto, una entidad que funciona en el mercado, debiendo esforzarse por servir a sus miembros eficiente y eficazmente.

En cuanto a su clasificación, generalmente, se la hace teniendo en cuenta el objeto para el que fueron creadas originalmente, debido a que suelen desarrollar diversas actividades de manera simultánea. En Argentina, la clasificación enunciada por la Ley de Cooperativas vigente⁵ define diversos tipos en relación con la rama de la actividad económica en la que se desenvuelvan. Es decir, que estará determinada de acuerdo con el objeto social por el cual fueron creadas y delimita campos específicos de actividad: agropecuarias, consumo, crédito, provisión, seguros, servicios públicos, trabajo y vivienda. A su vez, puede añadirse un aspecto vinculado con la naturaleza de la relación entre el asociado y la organización, y así se obtienen dos conjuntos: el integrado por el grupo de entidades en las que las relaciones del asociado con la institución configuran un compromiso intenso, y aquel en que la relación puede presentar discontinuidad siendo el compromiso asociativo más débil. En el primer conjunto se incluyen las cooperativas agrarias, de trabajo, provisión y vivienda, mientras que en el segundo, las de consumo, crédito, seguros y servicios públicos (Levín y Verbeke, 1997).

⁴ Véase: <http://www.fedecoba.com.ar/version3/capaccooperativa.php>. última consulta el 12/5/17.

⁵ Ley 20337/73.

Las empresas cooperativas adquieren gran relevancia porque evidencian cómo los principios de democracia y participación pueden apoyar el crecimiento de la economía (Barberini, 2009). Más allá de los objetivos eventuales de producción de bienes y servicios destinados a usuarios individuales, explícitamente buscan contribuir a la cohesión social, especialmente reduciendo las desigualdades, la solidaridad, la sociabilidad y el mejoramiento de las condiciones colectivas del desarrollo humano sostenible (Vuotto, 2014). Sin embargo, cabe señalar que según Supiot (2007) el hecho de que la solidaridad sea anónima, constituye tanto su fuerza, como su debilidad. Fuerza porque libera a los individuos de sus lazos de fidelidad personal y autoriza a la movilización de recursos considerables. Debilidad en cuanto ese anonimato fomenta el individualismo y hace desaparecer todo vínculo directo entre las personas solidarias.

Pese a los diversos señalamientos internacionales acerca de la importancia del rol de las cooperativas, no se han garantizado condiciones favorables para el desarrollo cooperativo.

El movimiento cooperativo argentino

Las corrientes migratorias que arribaron al territorio argentino actual, a mediados del siglo XIX estaban compuestas, en gran parte, de exiliados y expulsados políticos. Muchos de ellos eran lectores o partidarios de los socialistas utópicos, como Marx y Engels, y de otros exponentes críticos a los modelos de explotación económica y formadores de la conciencia de clase.

A partir de fines del siglo XIX comenzaron a desarrollarse las primeras experiencias cooperativas en Argentina⁶ vinculadas con el proceso de inmigración que se desarrollaba en el país (Ríos Trevisan, 2009). El modelo económico requería de una gran masa de trabajadores agrícola-ganaderos, pero los nuevos trabajadores no solo aportaron conocimientos sobre el trabajo, sino que también traían consigo tradiciones y modos de organización que introducían ideas como la solidaridad y la cooperación. Por lo que se agruparon en instituciones que respondían a la nacionalidad,

⁶ Los antecedentes incluyen la fundación en 1854 la L'Union et Secours Mutuels, en 1856, la Asociación Mutual San Crispín y la Sociedad Tipográfica Bonaerense, en 1857 la Asociación Española de Socorros Mutuos y, un año más tarde se fundó la Unione e Benevolenza, con el padrinazgo de Giuseppe Garibaldi y Giuseppe Mazzini.

colectividad, fe religiosa, clase social, oficio o actividad (Plotinsky, 2015). Inicialmente ese movimiento se manifestó con mayor fuerza en la ciudad de Buenos Aires, pero luego se fue expandiendo incluso al ámbito rural (Plotinsky, 2012). A su vez, estas organizaciones les permitían a los inmigrantes mantener viva su cultura de origen, representarlos ante el Estado y otros sectores sociales, brindarles acceso a servicios sociales y educativos y construir liderazgo para las asociaciones, sindicatos, entidades mutuales y solidarias, y partidos políticos de la clase obrera.

Si bien algunos autores, como Guarco (2013) y Ríos Trevisán (2009), consideran que la primera experiencia cooperativa argentina⁷ corresponde al sector rural con la Sociedad Cooperativa de Seguros Agrícolas y Anexos Ltda. el Progreso Agrícola⁸ de Pigüé, PBA, fundada en 1898. Plotinsky (2012) señala que la Asociación Panadería del Pueblo, constituida en Paraná entre 1855 y 1858, sería la primera cooperativa perteneciente a la rama del consumo fundada en el país.

El primer antecedente del proceso de institucionalización del cooperativismo en el país se encuentra en la Ley 1420 de Educación Común,⁹ sancionada en 1884. La misma estableció que los Consejos Escolares de Distrito debían promover la fundación de cooperativas de educación y bibliotecas populares en todos los distritos, y cooperativas de la educación común. Para 1889, una reforma del Código de Comercio incluyó las primeras disposiciones legales,¹⁰ con la incorporación de los artículos 392, 393 y 394. El cambio más significativo fue el reconocimiento de un voto a

⁷ A su vez, el cooperativismo agrario encara un proceso de integración cooperativa a partir de la creación de federaciones y/o cooperativas de segundo grado. La primera de ellas fue la Confederación Entrerriana de Cooperativas, fundada en 1913 (Plotinsky, 2012).

⁸ La cooperativa, administrada por los mismos productores asociados, tenía como objetivo asegurar las cosechas contra el granizo (Ríos Trevisan, 2009).

⁹ Aunque vale agregar que el Derecho Cooperativo Argentino tiene fecha de nacimiento con la tesis doctoral de Francisco Medina, de 1887, defendida en la Facultad de Derecho y Ciencias (Ríos Trevisan, 2009).

¹⁰ Toda una serie de congresos y conferencias pusieron en evidencia el fortalecimiento progresivo del movimiento cooperativo. Tempranamente, se perfilaban dos sectores dentro del movimiento. El primero buscaba cumplir las normas y principios cooperativistas. El segundo, sostenía que lo esencial era la agrupación de los productores agrarios, para luego perfeccionar el cumplimiento de la doctrina cooperativa. Para 1914 el Estado nacional convocó al "Primer Congreso de las Cooperativas y Mutuales Agrícolas Argentinas", pero luego fue suspendido indefinidamente. Luego en 1919 el Museo Social Argentino celebró ese mismo año el Primer Congreso Argentino de la Cooperación, en el que se trató como tema central un Proyecto de Ley General de Sociedades Cooperativas.

cada asociado, más allá de la cantidad de acciones poseídas. Sin embargo, la caracterización institucional era muy pobre y la normativa aceptaba que las cooperativas se establecieran bajo cualquiera de las formas societarias mercantiles. Consecuentemente, entre las sociedades que durante este período ostentaron la denominación de “cooperativa”, hubo algunas que siguieron realmente los principios rochdaleanos,¹¹ pero otras los cumplieron solo parcialmente. Un gran número fueron comerciales o lucrativas, a veces por ignorar en qué consistían esas sociedades y otras por tratar de aprovecharse de su finalidad social (Ríos Trevisan, 2009).

Entre 1915 y 1926 se presentaron varios proyectos de ley que buscaron regular uniformemente el funcionamiento de las cooperativas. En este contexto fue sancionada la Ley 11388 sobre “Régimen Legal de las Sociedades Cooperativas” (Cracogna, 2013). La misma no incluía una definición de lo que era una cooperativa, aunque sí expresaba fielmente la doctrina de los pioneros de Rochdale,¹² así como también las particularidades locales (Plotinsky, 2015). Entre las importantes disposiciones estableció la responsabilidad limitada de las cooperativas, la indivisibilidad de las reservas sociales entre los socios, el destino desinteresado del sobrante patrimonial en caso de disolución, una amplia neutralidad política y religiosa, la distribución de utilidades entre los socios, prohibía conceder créditos para el consumo, y determinaba que solo los socios podían hacer uso de los servicios de la sociedad. Al mismo tiempo, se promulgaba la Ley 11380 de Fomento Cooperativo que autorizaba al Banco de la Nación Argentina y al Hipotecario a otorgar créditos bajo normativas especiales a las cooperativas, y las eximía de ciertos impuestos por ser entidades sin fines de lucro (Ríos Trevisan, 2009).

La importancia de la Ley 11388 radica en que, al definir con precisión las particularidades de las sociedades cooperativas y sus condiciones de existencia legal, confirmó las situaciones anómalas y las indefiniciones

¹¹ Las bases del movimiento cooperativista moderno fueron fundadas en 1844 por los llamados “Pioneros de Rochdale”, en Inglaterra cuando un grupo de trabajadores de la industria textil de la ciudad de Rochdale que se había quedado sin empleo, a causa de una huelga, constituyó una organización para el suministro de artículos de primera necesidad (Ríos Trevisan, 2009).

¹² Democracia; asociación libre y voluntaria; indivisibilidad de las reservas sociales; ausencia de privilegios para los fundadores; no tener por finalidad la propaganda de ideas políticas, religiosas o nacionales; no conceder créditos para consumo; operar solo con los socios; interés limitado al capital y fomento de la educación. Fijaba además la forma de distribuir las utilidades entre los socios.

jurídicas, por lo que se produjo una disminución del porcentaje de crecimiento de cooperativas. Muchas de ellas, no se adaptaban a los requisitos o no quisieron encuadrarse de acuerdo con las nuevas normas impuestas (Ríos Trevisan, 2009; Plotinsky, 2015).

Para 1945, las políticas sociales y económicas establecidas por el peronismo tuvieron el objetivo de asumir un rol interventor en la economía en general y en relación con las cooperativas se mantuvo la legislación vigente. Los desequilibrios y vaivenes económicos que caracterizaron, especialmente, el segundo período afectaron a las cooperativas que tuvieron que competir en un pie de igualdad con los grandes productores que monopolizaban el mercado de insumos básicos, accedían a la mecanización de la producción y dominaban la comercialización a pesar de la existencia de instituciones estatales de control. La inexistencia de leyes específicas que contemplaran las características propias de las cooperativas provocaba que quedaran libradas al azar del mercado capitalista (García, Rosa y Pérez Soto, 2013).

En 1971 se creó el Instituto Nacional de Acción Cooperativa (INAC),¹³ como autoridad de aplicación del régimen legal de las cooperativas y en 1973 se sancionó la Ley 20337, aún vigente, que introdujo el nuevo régimen legal de las cooperativas. Algunas de sus disposiciones más innovadoras consisten en autorizar la asociación de las cooperativas con personas de otro carácter jurídico y la vinculación o colaboración en diversas formas de las cooperativas con personas jurídicas de carácter público, entes descentralizados y empresas del Estado, prohibir la transformación de las cooperativas en sociedades comerciales o asociaciones civiles, promover especialmente las actividades de educación y capacitación cooperativas, autorizar el revalúo de activos, la obligación de contar con un servicio de auditoría externa, aclarar las distintas formas en que puede verificarse la integración entre cooperativas y adoptar un sistema de fiscalización pública y de promoción de las cooperativas a cargo del INAC (Ríos Trevisan, 2009).

Las cooperativas de agua y saneamiento se expandieron en las áreas rurales del país con la participación del Servicio Nacional de Agua Pota-

¹³ El INAC (y actualmente INAES) es un organismo descentralizado del Ministerio de Bienestar Social, a través del cual el Estado pone de manifiesto su política para con el movimiento cooperativo. Fue creado por la Ley 19219 y luego incorporado como autoridad de aplicación nacional a partir de la Ley 20337 (art. 106). Tiene como objetivo la promoción y el desarrollo de las cooperativas, en los aspectos económico, social, jurídico, educativo, organizativo, financiero y contable (Ríos Trevisan, 2009; Villafañe y Oviedo, 2005).

ble (SNAP), dependiente de Salud Pública de la Nación desde 1964. Estas cooperativas tuvieron articulación con entidades como la Federación de Cooperativas de Electricidad y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires (Fedecoba) creada en 1978, y la Federación Nacional de Cooperativas de Agua Potable y otros Servicios Públicos (Fencap) creada en 1981. Más adelante se creó la Federación de Cooperativas de Agua Potable y Saneamiento de la Provincia de Buenos Aires (Fedecap), que representa a las cooperativas y entidades de la economía social, que prestan un servicio básico y esencial para la vida como es el agua potable y los servicios sanitarios en el ámbito de la provincia de Buenos Aires (Guarco, 2013).

Las cooperativas de agua y saneamiento en Argentina

Las cooperativas que se encargan de la gestión de los servicios públicos merecen una referencia particular ya que es una experiencia que reconoce pocos antecedentes en el plano internacional. En la experiencia argentina, las cooperativas de servicios públicos y las agropecuarias han sido las que más impacto han tenido en la organización de los territorios. Se considera el período de mayor apogeo el iniciado en la década del sesenta hasta comienzos de los ochenta. Sin embargo, a partir de allí se sucedieron una serie de fenómenos, tanto a escala internacional como local, que provocaron su progresivo debilitamiento.¹⁴

Particularmente, la prestación de los servicios públicos de agua y saneamiento consisten en una prestación obligatoria y concreta, de manera periódica y sistemática, de naturaleza económica y social, que satisface una necesidad básica y directa del habitante, pero de importancia colectiva. Fomenta la salud y el bienestar de una población. Por su complejidad y los altos costos que conlleva la prestación, se efectúan mediante monopolios. En este sentido, es pertinente aclarar que es función del Estado asegurar la provisión de manera directa, por medio de sociedades del Estado u otros

¹⁴ Con respecto a las cooperativas de servicios públicos, al 2013 se aprecia que, en términos relativos, estas fueron decreciendo (12% en 2001 y 6% en 2012). Hoy en día se encuentran activas 1.180 cooperativas de servicios públicos, de las cuales el 64% está distribuido en tres provincias: Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe.

organismos; o por empresas mixtas o empresas privadas a las que se les otorga la concesión, entre las que se encuentran las cooperativas.¹⁵

Uno de los desafíos que enfrentan las cooperativas del sector de agua y saneamiento es la falta de adecuación de los marcos regulatorios que las coloca sistemáticamente en un plano de igualdad con empresas prestatarias que persiguen fines de lucro a partir de la explotación de los servicios.¹⁶ De manera que no se contempla que sean los propios usuarios-socios organizados los que se autoprestan los servicios (Villafañe y Oviedo, 2005).

Asimismo la injerencia de los poderes públicos afecta a la autonomía e independencia de las cooperativas, volviendo incompatible su condición de organización compuesta por socios-usuarios que deciden los destinos de la entidad (Fernández de Andreani, 2017).

Por otro lado, estas empresas han ampliado los servicios que brindan a las comunidades muchas veces a otras áreas no encuadrables dentro de los servicios públicos. En principio, esta serie de prestaciones ha fomentado el arraigo territorial de las personas, contribuyendo a la construcción de un sentido de pertenencia a la comunidad local.

A rasgos generales, pueden señalarse tres áreas en que las cooperativas de servicios públicos de agua encuentran sus principales desafíos hoy día. En primer lugar, en el establecimiento de tarifas y la facturación en general, en que las pautas de regulación intervienen directamente. En segundo lugar, la tributación, que involucra las posibilidades de financiamiento de una cooperativa de servicios públicos. Por último, la relación entre los mecanismos de control y fiscalización de la gestión y las formas de participación de los socios-usuarios en su cooperativa.

Vale señalar, que el régimen tarifario que aplican las cooperativas se encuentra regulado por normativa provincial y por disposiciones locales. Los órganos de control obligan a las cooperativas a facturar, separadamente, los costes del servicio, el aporte de capital, y los demás servicios

¹⁵ La concesión consiste en el otorgamiento temporal, de parte de los derechos propios del Estado, a otros entes, para que estos presten el servicio público, pero bajo control estatal. Se materializa a través de un contrato de concesión, entre el Estado y la empresa concesionaria (como el caso de las cooperativas) que establece las condiciones, obligaciones y derechos de las partes.

¹⁶ Entendemos que si bien las cooperativas de servicios públicos son entidades sin fines de lucro, ya que no buscan obtener ganancias a partir de su base social; la operación con terceros puede generar un lucro limitado, accesorio y eventual que le permite beneficiar el desarrollo de la cooperativa en su conjunto (Fernández de Andreani, 2017).

sociales que se ofrezcan. Se observan desafíos en las posibilidades de cubrir los costos operativos y desarrollar inversiones. En algunos casos se encuentran con niveles de endeudamiento importantes.

Las cooperativas de servicios públicos están encuadradas en Argentina de acuerdo con la legislación como responsables inscriptos, por lo que tienen la obligación de presentar declaraciones juradas mensualmente. A su vez, están exceptuadas del pago del impuesto a las ganancias, ya que cuando existen excedentes se reinvierten, pero tributan el impuesto al valor agregado.

Por último, la relación entre los mecanismos de control de la gestión y los modos de participación de los socios-usuarios en su cooperativa se complejiza al analizarlos desde la perspectiva de los valores y principios cooperativos. El principio de libre ingreso y adhesión voluntaria implica que la incorporación de una persona a la cooperativa debe ser el resultado de la decisión propia de aquella asumida en libertad y como resultado de la comprensión y aceptación de los valores cooperativos (Fernández de Andreani, 2017). Aunque cada socio no fundador se asocia por la necesidad de acceder al servicio y no necesariamente por adherencia y búsqueda de fomento a los principios cooperativos.

En algunas áreas el problema de la falta de visibilidad del accionar cooperativo, repercute internamente en la cooperativa, en el sentido de pertenencia de los socios y la no proyección en las nuevas generaciones de cooperativistas (socios y dirigentes), y hacia el exterior, contribuyendo al deterioro del movimiento cooperativista en su conjunto. Por caso, se advierte un debilitamiento en el funcionamiento democrático interno de las cooperativas de servicios públicos, que se visibiliza, por ejemplo, en la falta de participación de los socios, el control de la organización por aquellos que la dirigen y la disminución de la influencia de los asociados, la carencia de oposición y la falta o deficiente información a los asociados.

Es de destacar que la necesidad de un trato particular para las cooperativas de servicios públicos en los marcos regulatorios en nada refiere a considerar la posibilidad de brindar los servicios en condiciones deficientes, sino que permitiría flexibilizar las sanciones disciplinarias teniendo en cuenta la doble condición de socios-usuarios de la cooperativa (Fernández de Andreani, 2017).

Orígenes de Comaco Ltda.

Las cooperativas tienden hacer suyos los problemas de la sociedad en su conjunto, por eso “surgen genuinamente cuando un grupo de individuos tiene una necesidad común (de tipo social, económico o cultural) y la decisión de aunar voluntades para darse una solución de manera autónoma, gestionando democráticamente la institución creada” (Comaco, 2009c: 3). El caso de Comaco Ltda. es relevante a la hora de analizar las experiencias cooperativistas de servicios públicos en la PBA, por su presencia en el conurbano y su continuidad más allá de los cambios en el sector desde los años setenta. Comaco Ltda. se autodefine como una “genuina expresión institucional, surgida de la voluntad popular, para resolver el agudo problema del saneamiento, que un acelerado urbanismo planteó a fines de la década del sesenta” (Cooperativa de Obras y Servicios Públicos, 1990: 2). También se gestionó con aportes de los propios vecinos de Martín Coronado.

Comaco Ltda. presta los servicios de agua y saneamiento en la localidad de Martín Coronado en el partido de Tres de Febrero, a unos treinta kilómetros de la capital del país.

La localidad, conformada por una población de 17.049 habitantes (INDEC, 2010),¹⁷ pertenece a la cuenca del río Reconquista que abarca 1.970 kilómetros cuadrados y su crecimiento poblacional estuvo relacionado con loteos populares durante las primeras décadas del siglo pasado, sin infraestructuras adecuadas, lo que trajo como consecuencia problemas urbanos. Inicialmente, en el área de influencia de Comaco Ltda. se asentó un gran número de inmigrantes, mayormente italianos, y para los años cincuenta la población estaba conformada por obreros, empleados, comerciantes y artesanos, propietarios en gran medida de viviendas modestas, incluso construidas por la acción comunitaria de los vecinos. Las formas de autogestión de los servicios representaron un impulso proactivo por parte de los vecinos inmigrantes, como señalamos en la tercera sección del trabajo, ya que el modelo cooperativista les permitía construir lazos de solidaridad y organizarse colectivamente para el trabajo necesario para mejorar su calidad de vida.¹⁸ Lo significativo de las cooperativas de servicio

¹⁷ Mientras que el partido tiene una población total de 340.071.

¹⁸ Durante el siglo xx la zona se destacó por la creación de un periódico zonal, una sala de auxilios, un primer teléfono ubicado en la estación de ferrocarril, una cooperadora policial, la creación de la biblioteca “Bartolomé Mitre”, e incluso la organización para la pavimentación de algunos caminos (Comaco, s.f.). Los procesos asociativos constituyeron una forma de superar

es que llevaron a definir y asumir como propio el sentido de lo público (lo compartido por todos), y a involucrarse directamente en la resolución de sus problemas (Bustos-Cara, Sartor y Cifuentes, 2013: 55-64).

Los orígenes se remontan a 1939 con la creación de la Sociedad de Fomento Martín Coronado, a partir de la cual, desde 1945, se puso en funcionamiento una sala de primeros auxilios. La localidad pertenecía al municipio de San Martín, pero en 1960 pasó a formar parte del municipio de Tres de Febrero y tuvo un crecimiento demográfico constante y significativo, caracterizado por la falta de planificación urbana. Ante el deterioro de la calidad de vida, los mismos residentes buscaron estrategias individuales para proveerse de agua y perforaciones cloacales. A fines de los sesenta, como consecuencia de la contaminación de las napas de agua subterráneas, los habitantes de la zona padecían reiteradamente enfermedades de origen hídrico (Cooperativa de Obras y Servicios Públicos, 1990).

Tal situación determinó la inquietud de los profesionales de la salud radicados en nuestra localidad; del estudio exhaustivo realizado, quedó confirmado el origen de dicha patología en el incesante crecimiento del número de pozos negros y su inevitable saturación; agravado por el hecho que la mayoría de la población extraía el agua de las primeras napas (Brustein, Perelman y Soula, 1990: 10).

La situación fue agravándose, las nuevas perforaciones que extraían agua del subsuelo solían tener problemas mecánicos y eléctricos en los bombeadores (Cooperativa de Obras y Servicios Públicos, 1990). Además, la gran diversidad de empresas industriales (Fiat, Pepsi Cola, embotelladoras de agua, entre otras) que se instalaron en la localidad o zonas aledañas pusieron en riesgo la provisión de agua domiciliaria, dado los altos niveles de agua extraída (Mutuberría Lazarini, 2007).

De manera que, hacia fines del sesenta comenzaron a realizarse algunas reuniones entre vecinos para intercambiar ideas, que culminaron en 1967, en una reunión pública promovida por médicos y algunos vecinos que participaban en organizaciones barriales como la sociedad de fomento, cooperadoras escolares, sala médica y otras, en la que se analizó lo que haría falta para brindar los servicios de agua corriente y cloacas en Martín

dificultades y mejorar las condiciones de vida de inmigrantes europeos, que construían nuevas institucionalidades ante la ausencia del Estado. Las sociedades de fomento, socorros mutuos y cooperativas fueron respuestas colectivas y solidarias que estuvieron presentes en todos los pueblos de la región, no solo en Martín Coronado (Bustos-Cara, Sartor y Cifuentes, 2013: 55-64).

Coronado (Iussig, 2007). Ese fue el inicio para la conformación de la “Comisión Provisoria Vecinal Pro Agua Corriente y Cloacas”. La misma nació como consecuencia de una propuesta de expansión de los servicios en ese entonces, por parte de la única empresa privada encargada de este tipo de prestaciones en la región metropolitana de Buenos Aires: Construcciones y Servicios Públicos S. A. (COA).¹⁹

Desde su creación, la relación entre el gobierno municipal y la cooperativa ha atravesado por momentos de complementariedad y competencia, aunque mayormente por períodos conflictivos. En un contexto adverso, ni el gobierno local ni la empresa nacional que tenía la responsabilidad de prestar los servicios en el área, OSN, tenían interés o posibilidades de concretar los servicios en un corto plazo (Brustein, Perelman y Soula, 1990). En palabras de Iussig (2007):

Un administrador general de la ex OSN nos confesó que no tenía capacidad para generar el proyecto de las obras que le reclamábamos, pero que si juntábamos el dinero él disponía la contratación de un estudio para su confección y luego la licitaba para su adjudicación por cuenta de los vecinos. Eso sí, una vez habilitadas las obras, la Empresa tomaba las instalaciones para prestar el servicio. De esta manera nos quedó en claro que los vecinos debíamos arreglárnosla por nuestra cuenta (Iussig, 2007).

Para 1968, se decidió llamar a una licitación para la construcción de las obras sanitarias. Dado los reiterados reclamos elevados al municipio y al gobierno provincial, con el objetivo de iniciar el proceso de licitación, OSN aprobó las gestiones de la Comisión Provisoria Vecinal Pro Agua Corriente y Cloacas. Finalmente, la comisión decidió llamar a licitación las obras sin intervención gubernamental, y las adjudicó a la firma Lito Gonella e Hijos S. A. I. C. F. I., aunque el poder ejecutivo provincial y local debían aprobar la licitación para lograr adjudicarlas y firmar el contrato.

Las premisas aprobadas por la asamblea incluía: 1) que, aunque el dinero recaudado no alcanzara el total requerido, no se aceptaría la intermediación de OSN; 2) que si los vecinos lograban hacer las obras, eran también capaces de administrarlas; y 3) la manifestación de la necesidad de formar una cooperativa para lograr prestar los servicios (Iussig, 2007).

¹⁹ Esta empresa prestaba servicios en Ciudad Jardín, Lomas del Palomar, localidad contigua a Martín Coronado.

Puntualmente, la cooperativa fue creada en una asamblea conformada por ciento veinticuatro vecinos, en agosto de 1970. La cual se enfrentó en los años siguientes con el desafío de realizar innumerables gestiones burocráticas a nivel provincial y municipal, para lograr firmar el contrato y obtener la personería jurídica²⁰ (Brustein, Perelman y Soula, 1990). Recién en 1971 se aprobó la licitación pública, que indicaba que el pago de las obras correría por cuenta de los vecinos de la comunidad. Las obras de cloacas fueron iniciadas un año después. Para entonces, la cooperativa tomaba posesión de los terrenos cedidos por el municipio de Tres de Febrero, para la construcción de la planta de líquidos cloacales en los márgenes del arroyo Morón (Brustein, Perelman y Soula, 1990). Desde entonces, Mutuberría Lazarini (2007) afirma que Comaco Ltda. ha tendido a generar tecnologías que avancen en el cuidado de la utilización del recurso y el impacto medioambiental.

En cuanto a la organización de los inicios de la construcción, la empresa tenía la obligación de ejecutar la obra, la cooperativa se encargaba de controlar los trabajos, emitir los certificados de obra y las órdenes de inspección y el municipio ejercía su poder de policía interviniendo en la fiscalización de los trabajos que afectaban a la seguridad pública en calzadas y veredas (Iussig, 2007).

En un inicio se inauguraron doscientas conexiones, aunque el servicio se prestaba de manera intermitente, solo tres veces al día, se valían de siete perforaciones, de sesenta metros de profundidad que extraían líquido del acuífero Puelche. Estas alimentaban la red, sin la realización de ningún tipo de tratamiento intermedio (Brustein, Perelman y Soula, 1990). En un marco de crisis general económica y política, las obras de agua estaban ejecutadas en un setenta por ciento cuando la empresa las abandonó e inició un juicio para lograr la rescisión del contrato por cambios en las condiciones contractuales originales (Iussig, 2007; Brustein, Perelman, y Soula, 1990). El consejo de administración de la cooperativa decidió encarar la terminación de las obras, en 1981, armando una pequeña estructura de operarios y supervisores, y luego de un complejo proceso (Iussig, 2007). Las obras para la disposición de redes de agua y las colectoras cloacales, íntegramente financiadas por los propios vecinos, finalizaron en 1987.²¹

²⁰ Resolución n° III/880.

²¹ El sistema de desagües cloacales cuenta con una planta de tratamiento ubicada en la localidad de Pablo Podestá, junto al arroyo Morón. En 1988, luego de arduas gestiones, OSN aprobó

Comaco se expandió en un contexto de descentralización nacional y provincial de los servicios por el que consiguió transferir a las provincias, y muchas de ellas a los municipios, la prestación de los servicios de agua y saneamiento y osn quedó acotada solo a la capital federal y a trece municipios del conurbano.

Sobre el servicio de agua y saneamiento en Comaco Ltda.

Actualmente el servicio de agua en Martín Coronado a cargo de Comaco Ltda. recurre a una batería de doce perforaciones electromecánicas automáticas que extraen el líquido del acuífero Puelche, a una profundidad de sesenta metros para alimentar directamente la red²² para proveer agua a 7.668 conexiones. Según datos estimados por los dirigentes en entrevistas realizadas, están proveyendo los servicios a treinta mil personas aproximadamente. El área servida comprende más de ciento cincuenta manzanas y entregan 170 l/hab/día, de los cuales entre 3 y 10 l/hab/día es para ingesta humana y el resto es consumido.

A su vez, el sistema dispone de un tanque general con capacidad de doscientos cincuenta metros cúbicos que cumple con la función de regular la presión del líquido para la red. Desde 1985, se provee el servicio de agua corriente gratuitamente a tres mil quinientas personas aproximadamente, que viven en dos asentamientos lindantes con la planta de tratamiento de líquidos cloacales, en Villa Esperanza y Remedios de Escalada (Mutuberría Lazarini, 2007).

En relación con el saneamiento, el sistema cloacal construido y operado está compuesto por las redes de cañerías, colectores que los transportan hasta la planta depuradora. Las pendientes naturales del terreno de la zona, caracterizadas por suaves declives hacia el noroeste, permiten que los líquidos sean conducidos por gravedad por entre las redes y los colectores, sin ninguna necesidad de bombeo. El colector principal que atraviesa Martín Coronado de este a oeste, y que desemboca en la planta depuradora después de recorrer casi seis kilómetros, recoge los líquidos

la ampliación de la planta para que esta pudiera alcanzar la capacidad para cincuenta mil habitantes. Pero Comaco Ltda. no puede hacerse cargo de los costes de la ampliación, por lo que las obras estarían subordinadas a la incorporación de otras áreas.

²² El agua es utilizada tanto para el consumo humano como para el lavado de autos, ropa, baldear las veredas, regar jardines, entre otros usos.

del colector secundario aportados por las redes de parte de Ciudad Jardín y el sector oeste de Martín Coronado (Comaco, 2009a).

Aunque Comaco Ltda. resuelve el problema del agua y saneamiento para la población de Martín Coronado, el panorama territorial que incluye áreas aledañas muestra una gran desigualdad ambiental generada por las diversas formas de resolución de los servicios adoptadas por las poblaciones. En tanto las áreas que rodean a la localidad no cuentan con los servicios, los residuos líquidos suelen ser inyectados en el suelo o arrojados crudos al arroyo, perjudicando la calidad del agua. Como consecuencia, la contaminación de las napas es cada vez más creciente dada la ausencia de una mirada integral en la gestión del agua. Aunque la cooperativa presentó al municipio de Tres de Febrero planes de obras de cloacas y saneamiento para algunos de los barrios aledaños, los proyectos nunca fueron aprobados por las autoridades y los vecinos de las zonas aledañas continúan resolviendo el acceso de manera individual y con altos costos sociales y ambientales.

La ampliación de áreas de influencia de la cooperativa

Actualmente, una vez alcanzado el objetivo de proveer de agua y de cloacas a la población de Martín Coronado, y habiendo otras necesidades en la localidad; la cooperativa diversificó sus actividades, desarrollando tanto algunas de carácter productivo como social.

Así buscó extender sus servicios para con la comunidad, prestando servicios de medicina preventiva, emergencias y atención de un médico clínico. Desde 1998, funciona Comaco Salud (Comaco, 2009b). Todas las actividades que se desarrollan allí dependen económicamente de la Cooperativa Comaco Ltda., y la institución está habilitada por el Ministerio de Salud. Los servicios médicos del centro de salud de la cooperativa comprenden áreas como laboratorio, vacunatorio, enfermería y diversas especialidades médicas, emergencia-asistencia domiciliaria, etcétera. También se hizo responsable del servicio de sepelio, que la cooperativa brinda desde el año 1987. La experiencia de Comaco Ltda. se constituye como pionera del cooperativismo sanitario en el área metropolitana (Vignau, 1994).

Estructura organizativa actual de Comaco Ltda.

La estructura organizativa de la cooperativa responde a los lineamientos definidos por la Ley 20337. El órgano máximo de gobierno es la asamblea de asociados²³ que se reúne anualmente en forma ordinaria para aprobar o desaprobado el balance y elegir el nuevo consejo de administración.²⁴ La misma se realizó de manera directa entre los asociados hasta 1987, año en que la cooperativa comenzó a realizar asambleas indirectas de las que participan delegados²⁵ por distritos, tal como exige la legislación, debido a que el número de socios supera los cinco mil.

Cabe destacar que la Municipalidad de Tres de Febrero está asociada a la cooperativa, por lo que el Poder Ejecutivo local nombra cada dos años un consejero titular. Luego de la elección de los delegados se realiza el llamado a asamblea general. Esta convocatoria se informa a los organismos de control, al municipio y a los delegados. Los socios son comunicados de la asamblea mediante folletos que acompañan la factura y carteles en la oficina comercial de Comaco Ltda., pero usualmente no participan. Cabe señalar, que más allá de que los asociados son representados por sus delegados, podrían asistir a modo de oyentes.

En la reunión se dividen los cargos de presidente, vicepresidente, secretario, tesorero, entre otros. Estos cargos se renuevan en su totalidad cada tres años y todos los años un tercio del consejo –es decir, parcialmente–. El consejo de administración lleva adelante actividades vinculadas a la administración de la cooperativa y es el órgano que toma las decisiones cotidianas. Poseen mandato de la asamblea general de delegados para ello. Es decir que las instancias decisorias se dividen entre las reuniones del consejo de administración y las asambleas de delegados, de acuerdo con

²³ El llamado a asamblea en la cooperativa, exige cumplir con una importante cantidad de normativas y hay plazos estrictos para presentar la documentación requerida (convocatoria, balance, orden del día, informe del síndico, credenciales, etcétera).

²⁴ Conformado por doce consejeros titulares, cinco suplentes y un síndico.

²⁵ El voto es secreto y por lista completa, ya que la legislación no prevé la participación de las minorías, sin embargo, el estatuto social puede hacerlo. El proceso anual de elección de delegados consiste en la aprobación de la lista de interesados por el consejo de administración, que evalúa el cumplimiento de los requisitos. Solo asociados de la cooperativa pueden postularse como delegados, los postulantes deben tener un aval de los vecinos y no deber dinero a la cooperativa. Cabe destacar que, pese a que el rol de los delegados es fundamental dentro de la cooperativa, hay una a escasa participación de los socios en la postulación y elección de sus representantes.

la inmediatez de las mismas y la predisposición de los vecinos a participar en temas relativos a la provisión del servicio de agua corriente y cloacas. También se puede llamar a asamblea extraordinaria por alguna problemática en particular. Y existe un órgano de auditoría externa y el órgano de la sindicatura compuesto por el síndico titular y un suplente.

Formas de tributación, financiamiento y tarifas

Comaco Ltda. está exenta del impuesto a las ganancias y afronta el impuesto a la educación cooperativa, recaudado por Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), quien lo asigna al INAES para que se encargue de redistribuirlo entre las cooperativas. En relación con las fuentes de financiamiento, incluye los recursos de los propios vecinos, los ingresos que obtienen por los servicios de construcción con la realización de servicios externos de albañilería para solventar los gastos del personal ocioso, y así mantener el personal (Brustein, Perelman y Soula, 1990; Mutuberría Lazarini, 2007).

Los criterios tarifarios se basan esencialmente en el cálculo basado en la superficie construida. En los lotes donde se encuentran locales comerciales o industriales, o en los casos de desarrollo de obras en construcción, se aplica un incremento en función del consumo, por considerarlos grandes consumidores de agua. En verano existen tarifas diferenciales para aquellas viviendas que cuenten con piscinas. También se aplican multas reglamentadas para situaciones específicas de derroche. Para el caso de las cloacas, la tarifa representa un porcentaje del costo que se percibe por la tarifa de agua corriente. Claro que, al no contar con subsidios estatales para usuarios, las tarifas suelen ser más onerosas que las de empresas de gestión estatal o privada que cuentan con tarifa social (Brustein, Perelman y Soula, 1990).

Vinculaciones con otras organizaciones e instituciones

El cooperativismo, en general, mantiene vinculaciones al interior del movimiento. En el caso de Comaco Ltda., primeramente, estuvo asociada a la Federación Argentina de Cooperativas de Electricidad (FACE), ya que no

existía una federación que agrupara a las cooperativas de agua corriente y cloacas, y luego se vincularon con el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos²⁶ (IMFC), con el que ya habían tenido contacto a raíz de las actividades vinculadas a educación cooperativa a cargo de Idelcoop, perteneciente a IMFC. También así, Comaco Ltda. se vinculó con una serie de cooperativas en formación, en parte, debido a que estas requirieron su asesoramiento. Respecto al INAES, más allá de las solicitudes de ayuda financiera, este no entrega subsidios para ninguna actividad de servicios públicos, por lo que Comaco Ltda. no recibe asistencia financiera.

La participación de los asociados en la cooperativa

Ya en 1986 solo el 1,7% de los asociados asistieron a la asamblea general ordinaria. En los años noventa, la principal queja del consejo de la cooperativa consistía en la falta de participación de los asociados. El desinterés y la falta de tiempo parecen ser las principales causas de que las asambleas, reunieran entre el 2 y 4% de los asociados como promedio. Se considera que, ante el buen funcionamiento del servicio y la ausencia de exigencias monetarias elevadas, los asociados no tienen gran preocupación por participar activamente de la administración de la cooperativa. A lo largo de su trayectoria, la participación de los asociados delegados en las asambleas ha ido disminuyendo. Puede estimarse que el recambio de vecinos en el barrio y su pérdida de interés, ya resuelta la máxima necesidad, pueden haber influido en la falta de participación de los socios.

En la cooperativa se considera que la comunicación fue la base para que esta se formara y así poder unificar el vínculo y participación entre los fundadores. Sin embargo, hoy en día la comunicación no es muy fácil de establecer y mucho más en una sociedad altamente fragmentada, por lo cual resulta dificultoso establecer algún tipo de comunicación permanente entre la institución y los asociados.

En 2009, Comaco Ltda. solicitó a la Universidad Nacional de Tres de Febrero y al Centro de Investigaciones en Estadística Aplicada la realización de un estudio, mediante una encuesta a los hogares de los asociados

²⁶ Es una entidad federativa o cooperativa de segundo grado, fundada en 1958, que tiene como objetivo representar gremialmente a las cooperativas asociadas y brindarles asistencia técnica y asesoramiento, así como contribuir al desarrollo de la economía solidaria en su conjunto, para la construcción de una Argentina con más democracia y justicia social (Ver: <http://www.imfc.coop/modules/home/consultada> a la fecha 17/10/2017).

para conocer cómo se percibía la prestación del servicio de agua y cloaca, sobre la participación de la población de Martín Coronado y la vinculación que tenían con la cooperativa. Ante la pregunta: “¿De quién es la cooperativa?”, se percibió el alto nivel de desconocimiento acerca de la propiedad de Comaco Ltda. El 73% de los encuestados contestó no tener conocimiento sobre quiénes son los propietarios; y solo el 17% dijo que los dueños son los asociados/vecinos. A su vez, al menos el 7,9% de los hogares actuales participaron activamente como socios fundadores; el 23% fue socio desde el comienzo, y el grueso 69% no participó en la formación. Es singular, que cuando se relacionaron estos indicadores con la pregunta sobre la satisfacción por el servicio brindado, se observó que, las mayores proporciones de insatisfacción se dieron entre quienes no participaron en la formación de la cooperativa. Por otro lado, resulta inquietante el alto desconocimiento que arrojó la investigación en lo que se refiere a la tarea que realiza la cooperativa para tratar los líquidos cloacales. Casi el 87% no sabe sobre el tratamiento cloacal (Comaco, 2009a).

Conclusiones

El trabajo realizado se basó en el análisis de la cooperativa Comaco Ltda., en relación con el acceso al agua potable y al saneamiento en la PBA. Cabe señalar que tanto el acceso al agua potable como el tratamiento del líquido cloacal permiten una mejora en la calidad de vida de la población y el Estado es su garante en cuanto que es un derecho humano.

Se espera haber contribuido al análisis del movimiento cooperativista en Argentina, y particularmente al debate acerca del rol de las cooperativas en la prestación de servicios públicos, como el agua y saneamiento.

La prestación de los servicios de agua y saneamiento afecta al sistema ecológico en su conjunto y por eso se recomienda su expansión en forma simultánea, especialmente en zonas densamente pobladas.

En la PBA los servicios están a cargo de un conjunto de empresas prestatarias públicas y privadas correspondientes a las jurisdicciones nacional, provincial y municipal que se encargan de la provisión, aunque existen notables problemas en materia de cobertura en el territorio. La cooperativa Comaco Ltda., surgió como una iniciativa de los vecinos para solucionar el acceso al agua potable de Martín Coronado en un área a cargo en ese

entonces de la histórica OSN, jurisdicción nacional (hoy Aguas Argentinas y Saneamiento S. A.). Con los años, el problema de la calidad del agua se ha complejizado debido a que la localidad está rodeada de áreas que no cuentan con los servicios y depositan los residuos líquidos en el suelo o en arroyos. Como consecuencia, la contaminación de las napas es cada vez más creciente y una necesidad a atender.

En principio, se puede afirmar que no solo existía el marco legal que permitió la institucionalización de la cooperativa a nivel local, sino que existían experiencias previas de cooperativismo en el territorio, que les permitieron a los vecinos de Martín Coronado retomar estructuras y prácticas concretas.

Branda *et al.* (1986) sostienen que la descentralización y la cesión periférica de la prestación de servicio a empresas cooperativas (al menos en municipios de hasta 100.000 habitantes y en zonas rurales) pueden aumentar significativamente la eficiencia de los servicios públicos de un país y, por ende, la eficiencia global de la economía en su conjunto. No obstante, deseamos reiterar que este trabajo no permite aseverar que la empresa cooperativa sea el modelo de organización más adecuado para prestar servicios públicos en grandes ciudades, debido a la gran cantidad de usuarios, la diversidad de grupos de intereses y factores de poder, y por la dificultad de despertar conciencia cooperativa. A su vez, hay que destacar que si bien a partir del caso de Comaco Ltda. se puede afirmar que las cooperativas de servicios públicos son una solución marginal en términos cuantitativos a la provisión del agua y saneamiento, y no parece ser una experiencia generalizable a nivel centralizado (Coing y Montaña, 1990: 37). Sin embargo, teniendo en cuenta que la cooperativa ha realizado con éxito obras de gran envergadura de manera autogestionada a escalas locales, el movimiento logra con gran eficacia simbólica constituirse como alternativa crítica a los poderes y gestión estatales.

Asimismo, el desarrollo de esta empresa de la economía social ha demostrado que los servicios públicos pueden brindarse, con límites y desafíos aún a superar, atendiendo la preservación del medio ambiente como a la promoción de condiciones dignas de trabajo para sus empleados.

Tabla 1. Síntesis de las particularidades de Comaco Ltda.

Ejes	Características
Infraestructura	- 12 son las perforaciones electromecánicas automáticas. - Un tanque general con capacidad de 250 metros cúbicos. - Redes de cañerías y la planta depuradora.
Ampliación de las tareas	- Busca extender sus servicios con Comaco Salud.
Estructura organizativa actual	- El órgano máximo de gobierno es la asamblea de asociados (se realiza de forma indirecta a partir de 1987). - El consejo de administración: toma las decisiones administrativas cotidianas. - La estructura gerencial (dependiente del consejo) se ocupa de la administración técnica operativa.
Formas de tributación	- IVA e impuesto a la educación cooperativa.
Formas de financiamiento y criterios tarifarios	- Recursos de los propios vecinos, los ingresos que obtienen por los servicios de construcción, y albañilería para solventar los gastos del personal ocioso. - Los criterios tarifarios se basan esencialmente en el cálculo a partir de la superficie construida. Para el caso de las cloacas, la tarifa representa un porcentaje del costo que se percibe por la tarifa de agua corriente.
Vinculaciones con otras organizaciones e instituciones	- Federación Argentina de Cooperativas de Electricidad (FACE). - Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (IMFC). - Comaco Salud Servicios Asistenciales está asociada a la Federación de Cooperativas de Salud. - Comaco Ltda. se vinculó con una serie de cooperativas en formación, en parte debido a que estas requirieron su asesoramiento. - INAES.
La falta de participación de los asociados	- Dificultades para establecer una buena comunicación entre los asociados y la cooperativa. - El desinterés, la falta de tiempo y las transformaciones demográficas de la zona son algunas de las causas de que la participación de los asociados ha ido disminuyendo progresivamente.

Fuente: Elaboración propia (2017).

Bibliografía

- Albert Izquierdo, Conzuelo E. (2009). "El cooperativismo: una alternativa de desarrollo a la globalización neoliberal para américa latina". *Idelcoop*, vol. 36, n° 195.
- Aubry, Francois; Jetté, Christian; Tremblay, Louis y Vaillancourt, Yves (2002). *El caso de Quebec: La frágil emergencia de una nueva regulación solidaria*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.
- Azpiazu, Daniel y Bonofiglio, Nicolás (2006). *Nuevos y viejos actores en los servicios públicos. Transferencias de capital en los sectores de agua potable y saneamiento y en distribución de energía eléctrica en la post-convertibilidad*. Buenos Aires: FLACSO.
- Azpiazu, Daniel; Bonofiglio, Nicolás y Nahón, Carolina (2008). "Agua y energía. Mapa de situación y problemáticas regulatorias de los servicios públicos en el interior del país". *Flacso revista*.
- Barberini, Ivano (2009). *El vuelo del abejorro. Cooperativismo, ética y desarrollo*. Buenos Aires: Intercoop.
- Bojórquez, Nelia (2005). "Desarrollo y Derechos Humanos". En Corona Caraveo, Yolanda y Del Río Lugo, Norma (coords.), *Antología del Diplomado. Derechos de la infancia, infancia en riesgo*. México y Valencia: Universidad Autónoma Metropolitana y Universidad de Valencia.
- Branda, Luis; Frediani, Ramón; Sesin, Domingo e Ingaramo, Eduardo (1986). *Transferencia de servicios públicos a empresas cooperativas*. Buenos Aires: Intercoop.
- Brunstein, Fernando (1990). *Descentralización de servicios urbanos: experiencias cooperativas de saneamiento en el Gran Buenos Aires*. Quito: Cooperativa de Obras y Servicios Públicos, Vivienda y Servicios Asistenciales Ltda.
- Brustein, Fernando; Perelman, Laura y Soula, Rubén (1990). *Comaco*. Cooperativa de Obras y Servicios Públicos, vivienda y servicios Asistenciales Ltda.
- Bustos-Cara, Roberto; Sartor, Aloma y Cifuentes, Olga (2013). "Modelos de gestión del recurso agua potable: el caso de las cooepativas de servicios

- en pequeñas localidades de la Región Pampeana en Argentina". *Agua y territorio*, n°1.
- Cáceres, Verónica L. (2016). "El proceso de institucionalización de los servicios de agua y saneamiento y su trayectoria en la Provincia de Buenos Aires: La consolidación de la fragmentación institucional". Tesis de Doctorado, Ides-Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Callegari, Horacio (1993). *La Historia del partido de Tres de Febrero y sus núcleos urbanos*.
- Coing, H. y Montaña, I. (1990). "Las cooperativas de agua en Argentina: un cuestionamiento a las formas de gestión tradicionales". En Cooperativa de Obras y Servicios Públicos, *Comaco: Cooperativa de Obras y Servicios Públicos, Vivienda y Servicios Asistenciales Ltda.* Cooperativa de Obras y Servicios Públicos, Vivienda y Servicios Asistenciales Ltda.
- Comaco (2009a). *La palabra cooperativa. La revista de los asociados*, n° 1.
- (2009b). *La palabra cooperativa. La revista de los asociados*, n° 2.
- (2009c). *La palabra cooperativa. La revista de los asociados*, n° 3.
- (s.f.). *Martín Coronado. Su historia y su gente*. Fundación Comaco.
- Cracogna, Dante (2013). "Las cooperativas y su dimensión social". *Pensar en Derecho*, n° 3.
- Elgue, Mario C. (2006). *Más allá de lo "económico" y lo "social"*. Buenos Aires: Corregidor.
- Eme, Bernard; Laville, Jean. L. y Maréchal, Jean P. (2001). *Economía solidaria: ¿ilusión o vía de futuro?* Arles: Universidad de Verano.
- Fernández de Andreani, Patricia (2017). *Cooperativas pretadoras de servicios públicos*. Buenos Aires: Astrea.
- Frediani, Ramón O.; Branda, Luis A.; Sesin, Domingo e Ingaramo, Eduardo (1986). *Transferencia de servicios públicos a empresas cooperativas*. Buenos Aires: Itercoop Editora Cooperativa.
- García, Inés. L; Rosa, Paula C. y Pérez Soto, Ignacio (2013). "Inicios de la experiencia cooperativa en Argentina: una visión para construir una sociedad más equitativa y solidaria. el caso del Hogar Obrero". *Idelcoop*, n° 212.

- Guarco, Ariel E. (2013). *El Cooperativismo Argentino: una esperanzadora mirada al futuro*. Buenos Aires: Intercoop.
- Herreño Hernández, Ángel L. (2009). "Derecho al Desarrollo". En Molina, G., *Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Bogotá: Universidad Libre de Colombia.
- Hintze, Susana (2003). "Estado y políticas públicas: acerca de la especificidad de la gestión de políticas para la economía social y solidaria". Segundo Congreso Argentino de Administración Pública: Sociedad, Estado y Administración.
- Idelcoop (2011). "El movimiento cooperativo en la argentina: los desafíos en marcha". *Idelcoop*, vol. 38, n° 203.
- Iussig, Bruno (2007). "Singular experiencia urbana en cooperativismo de servicios públicos". *Idelcoop*, vol. 34, n° 178.
- Levín, Andrea y Verbeke, Graciela (1997). "El cooperativismo argentino en cifras". *Documentos*, publicación del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, n° 6.
- Marinho, Luis C. (1978). *América Latina: economía y cooperativismo*. Buenos Aires: Intercoop.
- Martí, José P. (2003). *El cooperativismo y la economía social como movimiento de emancipación de los sectores populares y alternativa al capitalismo*. Concepción del Uruguay: Instituto de Historia (UaDER).
- Martínez Coque, Jorge (2002). "Las cooperativas en América Latina: visión histórica general y comentario de algunos paises tipo". *Ciriec-España*, n° extraordinario 43, pp. 145-172.
- Mutuberría Lazarini, Valeria (2007). *Los servicios públicos urbanos como medios colectivos para la producción y reproducción de la vida de los sujetos en sociedad desde la perspectiva de la economía social. Análisis de experiencias de gestión colectiva en el Gran Buenos Aires*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Pérez de Uralde, José M. (2006). *La Economía Social en Iberoamérica. Un acercamiento a su realidad*. Madrid: Fundación Iberoamericana de la Economía Social (FUNDIBES).
- Plotinsky, Daniel (2012). "Introducción a la historia del cooperativismo argentino", Archivo Histórico del Cooperativismo de Crédito.

- (2015). "Orígenes y consolidación del cooperativismo en la Argentina". *Idelcoop*, n° 215.
- Ríos Trevisan, Andrea C. (2009). *Cooperativas, una alternativa de alivio en épocas de crisis*. Mendoza: Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas de la Universidad del Aconcagua.
- Supiot, A. (2007). *Homo Juridicus. Ensayo sobre la función antropológica del derecho*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Vignau, Liliana (1994). "El Cooperativismo Sanitario. Información sobre Cooperativas de Prestadores y Usuarios relacionados con actividades de salud". *Idelcoop*, vol. 21, n° 88.
- Villafañe, Pía C. y Oviedo, Guillermo (2005). *Las cooperativas de servicios públicos y su relación con el Estado*. Buenos Aires: FACE.
- Vuotto, Mirta (2014). "La economía social y las cooperativas en la Argentina". *Voces en el Fénix*, n° 38.

Parte II. Servicios ecosistémicos/ambientales

Capítulo 4

La valoración de los servicios ecosistémicos y las sinergias existentes en la normativa sobre agua en Argentina

*Clara M. Minaverri**

Introducción

Los servicios ecosistémicos fueron definidos como los beneficios que los seres humanos obtienen de los ecosistemas, pudiendo ser estos económicos, de provisión, de regulación o culturales según la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (Millennium Ecosystem Assessment, 2005).

Actualmente se ha elaborado la siguiente clasificación: servicios de base (formación del suelo), servicios de suministro (alimentos, agua), servicios de regulación (del clima) y servicios culturales (herencia cultural) (Pérez, Rojas Padilla y Galvis Castaño, 2013). Esto se justifica en que todos los ecosistemas proveen una amplia variedad de servicios y, por eso, se ha elaborado una clasificación más instrumental y práctica sobre esta figura, al dividirlos de la siguiente manera: servicios intermedios (formación del suelo), servicios finales (provisión de agua fresca) y beneficios (recreación o agua para riego) (Latterra, Jobbágy y Paruelo, 2011).

Dentro de este contexto, uno de los principios fundamentales del derecho ambiental internacional, el de “equidad intergeneracional”, establece que los responsables de la protección ambiental deberán velar por el uso y goce apropiado del ambiente por parte de las generaciones presentes y

* Doctora en Derecho. Investigadora adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), Instituto de Ecología y Desarrollo Sustentable (INEDES). Profesora adjunta ordinaria de Derecho Ambiental de la Universidad Nacional de Luján y docente de posgrado de la Universidad Tecnológica Nacional y de la Universidad de Buenos Aires.

futuras (Declaración de Estocolmo: principio 1 y Declaración de Río: principio 3). Este principio se vincula con el hecho de que los beneficios que se obtienen de los servicios ecosistémicos son provistos a la sociedad en general, superando ampliamente a los que pueda obtener cada individuo en particular.

Por su parte, la principal finalidad de la tarea de valoración de estos servicios es la de concientizar a la sociedad y luego así poder colaborar para lograr cuantificar los beneficios derivados de su provisión. Con esto se permite mostrar a la sociedad aspectos intangibles de la naturaleza (cultural, educacional, moral, espiritual, terapéutica), tendiendo a lograr la equidad en la utilización y manejo de los mismos.

Sin embargo, los sistemas ambientales son complejos ya que sus componentes son heterogéneos y se encuentran en constante interacción, lo cual determina que sus subsistemas pertenezcan a dominios conceptuales de distintas disciplinas. Esto explica la paradoja resultante del paralelismo existente entre la especialización y la necesidad de diálogo interdisciplinario, en especial, en la convergencia de los estudios ambientales (Gianuzzo, 2010: 132). En este contexto, se tiende a procurar alcanzar la sostenibilidad del sistema socioecológico completo, y se justifica en la existencia de importantes vinculaciones entre sociedad y naturaleza (Gallopín, 2003: 15).

Por su parte, la relación entre las diferentes disciplinas (en este caso, del derecho ambiental y de las ciencias ambientales) es fundamental para que la presente cuestión sea abordada de la manera más eficiente posible. Así también, la problemática requiere ser receptada por la comunidad jurídica y científica internacional, en el sentido de que la tensión existente en relación con el uso de los recursos naturales se termina resolviendo en favor de privilegiar los beneficios a corto plazo, con un uso extractivista del capital natural. Las economías de los países (más allá de su orientación o ideología política) no internalizan ni los beneficios de conservar el capital natural ni los servicios ecosistémicos brindados por estos y, principalmente, no se consideran los costos encubiertos de su degradación.

Desde 1997, momento en que se creó el concepto de servicios ecosistémicos, y hasta la actualidad se ha experimentado un gran cambio ideológico en que se ha construido un puente entre la ecología y la economía (Constanza *et al.*, 2017).

El presente capítulo se propone como objetivo reflexionar sobre las diferentes clases de valoraciones de los servicios ecosistémicos, y el rol

que cumple el desarrollo normativo ambiental sobre aguas en Argentina, tanto en su ámbito nacional como provincial.

Esto coincide con la necesidad de que la comunidad científica continúe desarrollando mejores métodos para medir, monitorear, valorar y manejar los servicios ecosistémicos en múltiples escalas, y posteriormente debe comunicarlo al público (Constanza *et al.*, 2017).

La valoración económica y socioeconómica

La idea que las personas paguen por lo que consumen o usan es bastante claro y de común aceptación en gran parte del mundo moderno. Obviamente esa lógica no se emplea cuando los usuarios o consumidores no deberían quedar excluidos de los mismos, como sucede con muchos de los bienes y servicios que proporcionan los ecosistemas (Hartman y Petersen, 2005).

La valoración económica cumple la función de evaluar la magnitud de los beneficios obtenidos gratuitamente por la sociedad. Además, sirve para la instrumentalización de los pagos o compensaciones, y resulta recomendable estimar los indicadores económicos del bienestar que percibe la sociedad, que permite compararlos con los demás bienes y servicios de la economía. Este enfoque, aun cuando ha recibido diversos cuestionamientos, ha servido para “llamar la atención” de la sociedad sobre la magnitud de los beneficios que se obtienen de manera “gratuita” de los ecosistemas (Minaverri, 2017).

La valoración económica también puede ser definida como una forma de medir los beneficios que la población obtiene directa o indirectamente por los bienes y servicios “intangibles” que proveen los ecosistemas, satisfaciendo sus necesidades. Una de las cuestiones que dificulta más la aplicación práctica de su pago es la valoración socioeconómica que resulta compleja de determinar de manera equitativa y justa para todos los actores involucrados en la transacción (Minaverri, 2013).

Esta última podría vincularse directamente con la categoría en la cual incluimos al concepto de “servicio ecosistémico”, tomando en cuenta a los paradigmas de la administración ambiental diseñados por Michael Colby (1998).

Este autor diseñó cinco paradigmas básicos que representan la relación existente entre la problemática ambiental y la del desarrollo productivo, y los mismos cubren desde la economía neoclásica hasta posiciones eco-

logistas “extremas” en la relación existente entre la especie humana y la naturaleza (Minaverry, 2017).

Cuadro 1. Paradigmas “extremos” elaborados por Michael Colby

Paradigma	Concepto de desarrollo	Planteamiento
Economía de la frontera (s. XVIII hasta 1960)	Crecimiento económico material asociado al capital natural, enfoque de mercados.	Antropocéntrico. Prima el crecimiento. La naturaleza es manipulable y reemplazable.
Ecología profunda (1960 aprox.)	El ambiente subordina al ser humano. La gestión orientada a la mínima intervención sobre la naturaleza.	Ecocentrista. Procura la reducción de la población.

Fuente: Martínez Idrobo y Figueroa Casas, 2014.

En el cuadro 1 se encuentran descriptos los aspectos centrales de los paradigmas diseñados por Michael Colby, que posee una tendencia extrema en la relación existente entre privilegiar al ser humano o a la naturaleza. A continuación, se incorporan otros tres paradigmas de gestión ambiental elaborados por el mismo autor, que poseen una orientación intermedia (Minaverry, 2017).

Cuadro 2. Paradigmas “intermedios” elaborados por Michael Colby

Paradigma	Concepto de desarrollo	Planteamiento
Protección ambiental (1970)	Crecimiento económico asociado al capital natural. Desarrollo institucional.	Normativo. Generar instrumentos jurídicos y técnicos que valoran la relación costo-beneficio de la contaminación.
Ecodesarrollo (1970-1980)	Preocupación por los aspectos culturales y la equidad social. Plantea un modelo económico acoplado con los ecosistemas.	Estructuralista. Defiende la libertad, crecimiento cualitativo y prudencia ecológica.
Administración de recursos (1970-1980)	Crecimiento económico asociado al stock de recursos naturales.	Antropocéntrico. Globaliza la preocupación existente sobre los recursos naturales.

Fuente: Martínez Idrobo y Figueroa Casas, 2014.

Luego del informe Brundtland de 1987 y de la Declaración de Río de Janeiro de 1991 (principio 3), ha surgido el concepto de “desarrollo sostenible” que gira respecto de tres dimensiones: la económica; la ambiental y la social.

Estas tres dimensiones se relacionan directamente con las modalidades de valoración de los servicios ambientales o ecosistémicos, que fueron mencionadas anteriormente (Minaverry, 2017).

Cuadro 3. Paradigmas de gestión ambiental posteriores al principio de desarrollo sostenible

Paradigma	Concepto de desarrollo	Planteamiento
Posdesarrollo (1980-1990)	Buen vivir. Opuesto a lo establecido por el desarrollo de los países industrializados.	Crítica posestructuralista, construcción de alternativas de desarrollo. Visión de la Tierra como un todo.
Gestión de los ecosistemas (1980-1990)	Desarrollo sostenible.	Cientificista. Gestión multisectorial e interdisciplinaria. Monitoreo e investigación.
Gestión ambiental integrada (1990)	Crecimiento económico y maximización de la ganancia asociada a un manejo adecuado de contaminantes.	Sectorial. Preventivo de mejora continua.

Fuente: Martínez Idrobo y Figueroa Casas, 2014.

Sin embargo, debe destacarse que existen algunas limitaciones en relación con la valoración económica:

- 1) Los ecosistemas son altamente complejos e interconectados, y por eso su valoración no puede ser limitada a una simple métrica o dividida en partes individuales que sean monetarizadas, como podría ser el valor de una especie animal dentro de una región. Esto podría generar que se subvalúe o que no se logre valorar cada caso en particular.
- 2) En los procesos de valoración se involucran instituciones en las cuales se desempeñan personas que poseen determinadas preferencias (Kallis, Gómez-Baggethun y Zografos, 2013).

Todo lo anterior estaría indicando que resulta relevante que la valoración económica sea complementada por otra, de conformidad con lo establecido en el siguiente apartado.

La valoración social

Su principal finalidad es la de funcionar como un método de índole no monetaria. Sin embargo, antes de realizar cualquier clase de valoración debe tenerse en cuenta lo establecido por Joshua Farley (2012), quien afirmó que en primer lugar se deberá determinar si la defensa respecto de la sustentabilidad debe focalizarse en considerar si los servicios ecosistémicos son o no esenciales para la ciudadanía. En caso negativo, cualquier sistema de pago o de valoración no deberá implementarse como una herramienta apropiada.

De la diversa cantidad de métodos que se están utilizando para realizar valoraciones socioeconómicas de los servicios ecosistémicos, se ha detectado que podría resultar adecuado el enfoque formulado por la “valuación del discurso” (Howarth y Wilson, 2002). El mismo incorpora a la equidad social, al determinar cómo los bienes y servicios deben ser evaluados de una manera que involucre un trato justo dentro del ámbito de la competencia de los grupos sociales.

Este método consiste en suministrar información que colabore en la identificación de grupos sociales afectados por el goce de los servicios ecosistémicos, y que les generen un aporte positivo en su bienestar social. Esta valoración de bienes públicos no tiene que realizarse utilizando únicamente el conjunto de las preferencias analizadas individualmente, sino a través de un proceso de debate abierto y gratuito.

El objetivo de este método es el de brindar una “función correctiva” dirigida a situaciones en las cuales los ciudadanos individuales poseen información incompleta, y que actuando en conjunto podrían aportar una visión socialmente justa e integral de la valoración de bienes y servicios ecosistémicos (Howarth y Wilson, 2002).

La misma implica la participación de pequeños grupos de personas, que en general ya han intervenido con anterioridad en la práctica de valoración de servicios ecosistémicos, o sea que poseen experiencia en la temática. Por lo tanto, es posible alegar que estos grupos poseen diferentes enfoques

en relación con términos claves como la “justicia distributiva”, por lo que pueden evaluar adecuadamente a los recursos naturales cercanos o no a determinados grupos poblacionales” (Howarth y Wilson, 2002).

Adicionalmente se establecieron cuatro criterios (Kallis, Gómez-Baggethun y Zografos, 2013), a los fines de determinar si se debe aceptar o no la aplicación de una valoración monetaria en un determinado servicio ecosistémico. En este sentido se plantearon las siguientes preguntas:

- i) ¿Se mejorarán las condiciones vinculadas con el riesgo de degradación? (O sea, se realizará un aporte adicional).
- ii) ¿Se podrán reducir las inequidades y redistribuir el poder? (Igualdad).
- iii) ¿Se reprimirán otros posibles lenguajes de valoración y de la participación de instituciones articuladoras de esa valoración? (Complejidad cegadora).
- iv) ¿Servirá como un proceso de limitación en la disposición de los bienes comunes? (Acumulación a través de la desposesión o el neoliberalismo).

Asimismo, debe tenerse en cuenta si se considera o no a los servicios ecosistémicos como fallas del mercado, debido a que esto justificaría claramente la posibilidad de realizar pagos monetarios, cuando en realidad lo que interesa relevar es si los mismos deben regularse para lograr reunir los criterios de distribución y de justicia.

Un ejemplo claro de esto es el “Programa Socio Bosque” implementado en Ecuador. Su objetivo principal es lograr la conservación de las áreas de bosques nativos, páramos y otras formaciones vegetales y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero causadas como consecuencia de la deforestación, contribuyendo a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de poblaciones rurales asentadas en dichas áreas. La participación en el Proyecto Socio Bosque es voluntaria por parte de cada solicitante interesado.¹

¹ Para mayor información es posible consultar el link del Ministerio del Ambiente: <http://sociobosque.ambiente.gob.ec/>.

El aporte de la restauración ecológica en la normativa ambiental argentina

El “Informe Planeta Vivo 2016” elaborado recientemente por World Wildlife Fund (WWF) destacó que los cambios en el clima y los fenómenos meteorológicos extremos están perjudicando a la biodiversidad mundial. Allí se destaca que en 2014 casi cincuenta países sufrieron estrés hídrico o escasez de agua, y que desde 1990 han desaparecido 239 millones de hectáreas de bosques naturales (Minaverri, 2017).

En este contexto, la práctica de la restauración se vuelve imprescindible para intentar recuperar en su máxima expresión todo lo que se ha perdido en la naturaleza, y de esta manera el derecho podría funcionar como una herramienta fundamental para su implementación.

El Instituto de Investigaciones de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt definió la “restauración ecológica” como la que busca lograr la recuperación de un ecosistema que ha sido degradado por diferentes factores. Además, resalta que con frecuencia se intenta recomponer un área tal cual como era antes de su deterioro, pero que en muchas ocasiones resulta muy difícil saber exactamente cómo era con anterioridad. En estos casos, la restauración ecológica busca aumentar la biodiversidad típica de la zona, o de lugares aledaños para mejorar la oferta de ciertos servicios que la naturaleza ofrecía.²

En Argentina se cuenta con una serie de leyes que han incorporado a sus textos el concepto de “restauración”, sin embargo no existe ninguna norma nacional ni provincial que la regule de manera autónoma (Meli *et al.*, 2016).

La Ley nacional 26331 para la protección de los bosques nativos de 2007, establece “los presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos, y de los servicios ambientales que estos brindan a la sociedad”. Asimismo, incorpora un régimen de fomento y criterios para la distribución de fondos por los servicios ambientales que brindan los bosques nativos. También promueve la restauración ecológica

² Para mayor información es posible consultar el link del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt: <http://www.humboldt.org.co/es/noticias/actualidad/item/635-restauracion-eco>.

a través de la implementación de planes aplicados a bosques nativos deteriorados (artículo 12) (Minaverry, 2016).³

Asimismo, algunas leyes nacionales, como la 24585 y la 24498 sobre minería, incorporaron algunos lineamientos sobre este asunto. En la primera norma se establece que cualquier persona que genere daño ambiental debe mitigarlo o restaurarlo, y en la segunda se hace referencia a los planes de restauración de espacios naturales.

Por su parte y más recientemente se ha elaborado la “Estrategia nacional para la diversidad biológica” y el plan de acción 2015-2020, dentro del ámbito del ex Ministerio de Ambiente de la Nación. Sus nueve ejes centrales son: i) Conservación y uso sustentable de la biodiversidad; ii) Conocimiento y gestión de la información sobre la biodiversidad; iii) Educación, divulgación y concientización sobre la biodiversidad; iv) Prácticas productivas y de consumo sustentable; v) Recursos genéticos; vi) Valoración de la biodiversidad; vii) Monitoreo, control y fiscalización de la biodiversidad; viii) Articulación interinstitucional e intersectorial; ix) Cooperación internacional (Capaldo y Minaverry, 2016).

A lo largo de la totalidad de su texto se hace referencia como objetivo central a la restauración de los diferentes ecosistemas naturales y de ambientes estratégicos, y establece que se deberá generar y promover la aplicación de tecnologías apropiadas para cada ecorregión.

Sin embargo, cada provincia argentina ha utilizado diferentes enfoques normativos, que suponen diversos impactos en la protección del ambiente, que en muchos casos determinan su éxito en la práctica.

El enfoque ecosistémico dentro del desarrollo normativo argentino: la vinculación del agua y del bosque

Ámbito nacional

Actualmente los servicios ambientales o ecosistémicos aún no han sido regulados individualmente en la normativa que protege los recursos

³ Es posible acceder a la normativa completa en Boletín Oficial de la República Argentina: Ley nacional 26331 sobre presupuestos mínimos para la protección de los bosques nativos, publicada el 29/11/2007; Decreto 91/2009: Reglamento de la ley nacional 26331 de presupuestos mínimos para la protección de los bosques nativos, publicada el 15/02/2009.

naturales y el ambiente en el ámbito nacional de Argentina, por lo cual se produce un vacío legal. Sin embargo, existen algunos proyectos de leyes que se encuentran en trámite ante el Congreso de la Nación. Todos poseen un enfoque economicista y plantean un esquema de pago por servicios ambientales únicamente por medio de un sistema monetario.

Por su parte, la Ley nacional 26331 (sobre presupuestos mínimos ambientales para la protección de los bosques nativos) posee como objetivo principal al enriquecimiento, la restauración, la conservación, el aprovechamiento y el manejo sostenible de los “servicios ambientales” que brindan los bosques (artículo 1).

Además, esta norma (en sus artículos 30 y 31), establece la creación del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos, con el objeto de compensar a las jurisdicciones que los conservan, por los servicios ambientales que estos brindan (Minaverri y Gally, 2012). Lo más importante es que este fondo es distribuido anualmente entre las jurisdicciones que hayan elaborado y tengan aprobado su ordenamiento territorial mediante el dictado de una ley provincial y planes de manejo.

Sin embargo, diversas organizaciones no gubernamentales dedicadas a la temática ambiental establecieron que nunca “desde la sanción de la ley de bosques nativos el presupuesto asignado ha llegado ni siquiera al 20% de lo que menciona la norma jurídica. Apenas se le asignó a la conservación de los bosques el 8,5% de lo estipulado por la ley”, informó Manuel Jaramillo, director de Conservación de Fundación Vida Silvestre Argentina.⁴

En este caso es posible detectar cómo la normativa toma en cuenta solamente una visión, que involucra a lo económico y ambiental, limitando su aspecto social. Por tal razón, la supuesta protección que se incorporó en los artículos anteriores quedó desarticulada para los casos de las comunidades que poseen extensiones pequeñas de bosques, que no cuentan con el apoyo financiero que brinda la norma, pero que los habilita para utilizar sus recursos naturales, y a las comunidades indígenas con menos de diez hectáreas de territorio.

Es importante manifestar, que tal como esta ley establece beneficios y avances en la protección de los bosques nativos en Argentina, la misma genera nuevas obligaciones para las diferentes jurisdicciones (provincias y municipios). La regla general que se establece en la norma es que todo

⁴ Se puede acceder a mayor información en el siguiente link: http://www.vidasilvestre.org.ar/sala_redaccion/?14220/Paren-de-talar-la-Ley-de-Bosques.

desmonte o manejo sostenible de bosques nativos requerirá necesariamente autorización de la autoridad nacional de la jurisdicción a la que corresponda.

A su vez existe un anexo a dicha ley que incorporó los "criterios de sustentabilidad ambiental" para la elaboración de los ordenamientos territoriales de los bosques nativos de cada provincia, que se describe a continuación:

- 1) Superficie para asegurar supervivencia de vegetales y animales.
- 2) Vinculación con otras comunidades naturales.
- 3) Vinculación con áreas protegidas e integración regional.
- 4) Existencia de valores biológicos sobresalientes.
- 5) Conectividad entre ecorregiones.
- 6) Estado de conservación.
- 7) Potencial forestal.
- 8) Potencial de sustentabilidad agrícola.
- 9) Potencial de conservación de cuencas.
- 10) Valor que las comunidades indígenas y campesinas dan a las áreas boscosas, usos de recursos y mantenimiento de aspectos culturales.

El inciso 10 es el único que plantea aspectos vinculados con el reconocimiento del área cultural (social), teniendo en cuenta que escasas leyes ambientales vigentes en Argentina han incorporado esto en su texto.

Por su parte, la Ley nacional 25688 de presupuestos mínimos para la gestión del agua, de 2002, que aún no ha sido reglamentada, no presenta un enfoque ecosistémico ni a sus servicios (ya que regula únicamente el recurso del agua y no hace referencia a los otros componentes del ambiente), a diferencia de lo que ocurre con la Ley 26331 para la protección de los bosques nativos. Esto se hace evidente en el artículo 2 de esa última norma que establece lo siguiente:

Considéranse bosques nativos a los ecosistemas forestales naturales compuestos predominantemente por especies arbóreas nativas maduras, con diversas especies de flora y fauna asociadas, en conjunto con el medio que las rodea –suelo, subsuelo, atmósfera, clima, recursos

hídricos–, conformando una trama interdependiente con características propias y múltiples funciones, que en su estado natural le otorgan al sistema una condición de equilibrio dinámico y que brinda diversos servicios ambientales a la sociedad, además de los diversos recursos naturales con posibilidad de utilización económica.

Ámbito provincial

En el relevamiento realizado, la única norma provincial autónoma que hace referencia específica a los servicios ambientales en Argentina es la de la provincia de Misiones (Ley XVI, N° 103). La misma tiene como objetivo regular los pagos por servicios ambientales que generen los bosques nativos o plantaciones forestales establecidas, y dichos pagos pueden provenir de:

- a) compensaciones del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos;
- b) convenios firmados por la provincia de Misiones con entes privados nacionales y entes internacionales públicos o privados; y
- c) todo otro fondo que prevea pagos por servicios ambientales.

Se definen los servicios ambientales como:

Los beneficios tangibles e intangibles, generados por ecosistemas del bosque nativo o de plantaciones forestales establecidas y todo otro mecanismo de desarrollo limpio, necesarios para la protección y el mejoramiento del medio ambiente, supervivencia del sistema natural y biológico en su conjunto, y para mejorar y asegurar la calidad de vida de los habitantes de la Provincia (Ley XVI, N° 103, art. 2).

A continuación se expone una selección de textos normativos provinciales, en su mayoría de Códigos de Agua, en los cuales se relevaron elementos que indican la aplicación de un “enfoque ecosistémico” en la protección de dicho recurso.

Por esta razón, algunas provincias no serán referenciadas aquí, ya que luego del relevamiento y análisis de sus textos normativos, se ha determinado que únicamente los siguientes reúnen los elementos suficientes que reflejan la intención del legislador de aplicar un criterio de protección ecosistémico.

Cuadro 4. Provincia de Catamarca

Ley 2577 (Código de Aguas), 1973	Capítulo v De la conservación de las cuencas Artículo 208. Con el objeto de regularizar el régimen de las aguas propendiendo a la protección de las fuentes y cursos de agua, sean públicos o privadas, <i>la Dirección Provincial del Agua en coordinación con la autoridad forestal de la provincia</i> efectuará los estudios necesarios y dictará asimismo las disposiciones que fueren menester para anular los factores que rompen el normal equilibrio del escurrimiento de las aguas (incendio de campos, superpoblación de hacienda, tala de bosques, etcétera).
--	--

Fuente: Clara Minaverri, 2017.

Cuadro 5. Provincia del Chaco

Ley 3230. Código de Aguas de la Provincia de Chaco, 1986	Artículo 3. La política hídrica provincial deberá estar orientada por los siguientes objetivos básicos: a) Impulsar el desarrollo racional e integral de los recursos hídricos, como elemento condicionante de la supervivencia del género humano y <i>todo el sistema ecológico</i>, promoviendo <i>con amplio sentido proteccionista</i> su mejor disfrute, el de los otros recursos naturales y del medio ambiente. Para ello, deberá tenerse en cuenta la unidad del recurso en cualquiera de las etapas del ciclo hidrológico, <i>la interdependencia entre los distintos recursos naturales y entre los distintos usos del agua</i>, el condicionamiento del medio ambiente y la influencia que es capaz de producir la acción humana. Artículo 246. La autoridad de aplicación ejercerá la supervisión de todas las obras públicas y privadas de desagües, de mejoramiento integral y de <i>sistematización del régimen hidráulico forestal y edafológico</i>, debiendo tener presente que la recuperación de áreas de desagüe y drenaje insuficiente debe encararse a la luz del concepto de reubicación de los volúmenes hídricos normal y naturalmente yacentes sobre ellas, el que sin alterar en principio sus disponibilidades totales de agua permita el saneamiento de parte de esas áreas logrando en el resto y al mismo tiempo, <i>la conservación de los recursos naturales renovables de agua, flora y fauna, en condiciones similares a las preexistentes</i>.
---	--

Fuente: Clara Minaverri, 2017.

Cuadro 6. Provincia del Chubut

Ley XVII, 53 (antes Ley 4148). Código de Aguas, 1995	Artículo 130. La autoridad de aplicación podrá fijar áreas de protección de cuencas, fuentes, cursos o depósitos de agua, <i>donde no será permitido el pasaje de animales, la tala de árboles, la alteración de la vegetación</i> , ni las actividades que la autoridad de aplicación prohíba. Asimismo, la autoridad de aplicación podrá <i>disponer la plantación de árboles, bosques protectores</i> o las medidas de protección o conservación pertinentes. En ambos casos el propietario será indemnizado por el daño emergente. En caso que <i>la obligación de plantar árboles se imponga a ribereños concesionarios, no se debe indemnización alguna</i> .
Ley XVII, 88 (antes Ley 5850). Política Hídrica Provincial, 2009	Artículo 2. Principios Específicos: e) <i>La gestión integrada del recurso hídrico debe estar apoyada en la gestión territorial, la conservación de los suelos y la protección de los ecosistemas naturales</i> ; l) Los recursos hídricos, como parte del ciclo hidrológico, tienen un comportamiento complejo, con <i>abundantes interacciones espaciales y temporales a nivel de cuenca y entre sí y con los otros elementos del medio ambiente</i> . La política hídrica debe reconocer esta complejidad y especificidad, para lo cual sus proposiciones deben estar sólidamente basadas en el conocimiento científico técnico de los mismos.

Fuente: Clara Minaverry, 2017.

Cuadro 7. Provincia de Córdoba

Ley 5589. Código de Aguas, 1973	Artículo 192. Protección de cuencas. La autoridad de aplicación podrá fijar áreas de protección de cuencas, fuentes, cursos o depósitos de aguas donde no será permitido el pastaje de animales, <i>la tala de árboles ni la alteración de la vegetación</i> . También podrá la autoridad de aplicación <i>disponer la plantación de árboles o bosques protectores</i> .
Ley 7343. Principios rectores para la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, 1985	Artículo 10. La autoridad de aplicación, en coordinación con los demás organismos competentes de la provincia, efectuará la clasificación de las aguas conforme a <i>criterios limnológicos, ecológicos y de óptima utilización</i> . Al efectuarse esta clasificación deberán tenerse en cuenta, entre otros factores, los siguientes: f) <i>La utilización más beneficiosa de las masas de agua y de los ecosistemas terrestres adyacentes</i> .

Fuente: Clara Minaverry, 2017.

Cuadro 8. Provincia de Corrientes

Decreto- ley 191. Código de Aguas, 2001	Título II. De la protección de los recursos hídricos Capítulo I. De la conservación y preservación Artículo 59. La autoridad de aplicación podrá fijar áreas de protección de cuencas, pudiendo adoptar medidas conducentes a la regulación de la presión de pastoreo, <i>desforestación, talas forestales</i> , cultivos, cuando se pudiese ver afectada la integridad natural de las mismas por peligros de erosión y/o sedimentación, <i>pudiendo además disponer la plantación de árboles, bosques protectores y/o cualquier otro tipo de vegetación.</i>
---	---

Fuente: Clara Minaverri, 2017.

Cuadro 9. Provincia de Entre Ríos

Ley 9172. Código de Aguas, 1998	Artículo 34. El Poder Ejecutivo deberá prescribir los recaudos necesarios para evitar la contaminación de las aguas de acuerdo con las normativas vigentes. Asimismo, preverá para que el uso de las aguas, equipamientos u obras no afecten la fauna y la <i>flora silvestre</i> .
--	---

Fuente: Clara Minaverri, 2017.

Cuadro 10. Provincia de Jujuy

Ley 161. Código de Aguas, 1950	Capítulo III. Disposiciones generales Sección I. De las obras de desagüe y mejoramiento integral Artículo 133. La autoridad de aplicación deberá tener en cuenta, al preparar los proyectos, la posibilidad de sistematizar las corrientes, de utilizar las aguas de desagüe para riego, previendo, además, la producción y suministro de energía hidroeléctrica, la producción de agua potable, la <i>conservación de bosques</i> , la construcción de vías de comunicación y otros mejoramientos, asegurando en todo caso el grado de humedad del suelo.
Ley 5063. General del Ambiente, 1998	Artículo 12. Los principios de política ambiental que informan la presente ley y que deberán ser observados por las autoridades en su acción de gobierno, son los siguientes: c) El enfoque de las cuestiones ambientales con un <i>criterio sistemático multi e interdisciplinario</i> ; d) La regulación del uso y aprovechamiento de los elementos del ambiente teniendo en cuenta la interdependencia de los mismos; Artículo 76. En el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables deberá tenerse en cuenta <i>la interdependencia de los elementos que integran los ecosistemas</i> , de modo que el uso de uno de ellos no perjudique el equilibrio ecológico ni el probable uso y aprovechamiento de otro recurso.

Fuente: Clara Minaverri, 2017.

Cuadro 11. Provincia de La Pampa

Ley 2581. Código Provincial de Aguas, 2010	Artículo 2. La política hídrica que formule el gobierno de la provincia y las actividades que en su consecuencia se desarrollen, constituyen el instrumento maestro de la <i>gestión integral de los recursos hídricos</i> y se basarán principalmente en los presentes principios: c) Compatibilidad de la gestión pública del agua con la ordenación y planificación, el uso y aprovechamiento de los recursos naturales provinciales, la conservación y protección del medio ambiente y la <i>restauración de la naturaleza</i>. Artículo 11. El Plan Hidrológico deberá contener como mínimo: h) Los <i>planes hídricos, forestales, ganaderos, industriales y que impliquen cualquier otro uso de los recursos hídricos</i> que hayan de ser establecidos por el organismo de aplicación.
--	--

Fuente: Clara Minaverri, 2017.

Cuadro 12. Provincia de La Rioja

Decreto- ley 4295. Código de Aguas, 1983	Artículo 208. Reglamentaciones de uso de tierras y aguas. La autoridad de aplicación expedirá reglamentos de uso de tierras y aguas que tengan por objeto imponer prácticas que prevengan la erosión de los suelos y la sedimentación de canales y diques. Dichas reglamentaciones podrán <i>regular el manejo de la cobertura vegetal</i>, la cría de animales, las prácticas de cultivo y de tala de cobertura darán lugar a la imposición de multas conforme los arts. 283 y 284 de esta ley. Artículo 209. Protección de cuencas. La autoridad de aplicación podrá fijar áreas de protección de cuencas, fuentes, cursos o depósitos de aguas donde no será permitido el pastaje de animales, <i>la tala de árboles ni la alteración de la vegetación</i>. También podrá la autoridad de aplicación disponer <i>la plantación de árboles o bosques protectores</i>.
--	---

Fuente: Clara Minaverri, 2017.

Cuadro 13. Provincia de Mendoza

Ley de Aguas (sin número), 1884	Título XII Atribuciones y deberes del superintendente Artículo 201. Estudiará aquellas partes de las cuencas y laderas de los ríos y arroyos <i>que convenga poblar o mantener forestalmente poblada, en interés del buen régimen de las aguas</i>, lo mismo que los que convenga despoblar.
--	---

Fuente: Clara Minaverri, 2017.

Cuadro 14. Provincia de Misiones

Ley Provincial XVI, 15. Regulación de los Recursos Hídricos pertenecientes al Dominio Público, 1983	Artículo 127: La autoridad de aplicación podrá fijar áreas de protección de cuencas, fuentes, cursos o depósitos de aguas, donde no será permitido el pastaje de animales, <i>la tala de árboles ni la alteración de la vegetación</i> . También podrá la autoridad de aplicación disponer <i>la plantación de árboles o bosques protectores</i> .
---	--

Fuente: Clara Minaverri, 2017.

Cuadro 15. Provincia del Neuquén

Decreto 790. Reglamentación del Código de Aguas, 1999.	Capítulo I: Protección de la calidad de las aguas Artículo 134. El concepto de contaminación hídrica, a los efectos jurídicos, está referido a los siguientes aspectos: a) Aptitud de afectar la vida o salud humana y animal. b) <i>Nocividad para la vegetación</i>. c) <i>Nocividad para la calidad del suelo</i>.
--	--

Fuente: Clara Minaverri, 2017.

Cuadro 16. Provincia de Río Negro

Ley Q 2952. Código de Aguas, 2009	Artículo 6. La política hídrica que formule el gobierno de la provincia, la autoridad de aplicación de este Código y demás entidades y organismos vinculados al aprovechamiento de los recursos hídricos y la actividad que los particulares desarrollen al respecto, se regirán por los siguientes principios: c) Compatibilidad de la gestión pública del agua con la ordenación del territorio, la planificación del uso y aprovechamiento de los recursos provinciales, <i>la conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza</i>. Artículo 13. Los planes hidrológicos, comprenderán obligatoriamente: h) <i>Los programas directores hidrológico-forestales y de conservación de suelos</i>.
-----------------------------------	--

Fuente: Clara Minaverri, 2017.

Cuadro 17. Provincia de Salta

Ley 7017. Código de Aguas, 1999	Artículo 170. Protección de cuencas. La autoridad de aplicación podrá fijar áreas de protección de cuencas hidrográficas, fuentes, cursos o depósitos de aguas donde no será permitido el pastaje de animales, <i>la tala de árboles ni la alteración de la vegetación</i> . También podrá la autoridad de aplicación disponer <i>la plantación de árboles o de bosques protectores</i> .
---------------------------------	---

Fuente: Clara Minaverri, 2017.

Cuadro 18. Provincia de San Juan

Ley 190 L. Código de Aguas para la Provincia de San Juan, 1978	Artículo 12. Contaminación: Nadie podrá contaminar, en forma directa o indirecta, aguas públicas o privadas, sean corrientes o no, superficiales o subterráneas, por empleo o incorporación de sustancias tóxicas de cualquier índole o especie que fueren. Si la contaminación de las aguas, sea por infiltración, por incorporación directa, o por cualquier otro medio, pudiera afectar la vida o salud de personas o animales, <i>o fuere nociva para la vegetación o para la calidad del suelo</i> .
--	---

Fuente: Clara Minaverri, 2017.

Cuadro 19. Provincia de Santiago del Estero

Ley 4869. Código de Aguas de Santiago del Estero, 1980	Artículo 5. Uso múltiple. El estado provincial procurará el uso múltiple de las aguas <i>coordinándolo y armonizándolo con el de los demás recursos naturales</i>. Artículo 190. Protección de cuencas: La autoridad de aplicación podrá fijar áreas de protección de cuencas, fuentes, cursos o depósitos de agua, donde no será permitido el pasaje de animales, <i>la tala de árboles, la alteración de la vegetación</i>, ni las actividades que la autoridad de aplicación prohíba. También podrá la autoridad de aplicación disponer <i>la plantación de árboles, bosques protectores o las medidas de protección o conservación pertinentes</i>.
--	---

Fuente: Clara Minaverri, 2017.

Discusión

Uno de los aspectos centrales que se ha detectado en el relevamiento anterior, es la existencia de sinergias entrelazadas entre normativa que protege el recurso del agua en conjunto con el de los bosques. El análisis se focalizó en la recopilación de normas jurídicas protectoras del agua (códigos y leyes), que en su mayoría asocia la protección de las cuencas con la de otros recursos.

Asimismo, en la figura 1 se vislumbra que existen diversas cuestiones que se vinculan entre sí, que todas son igualmente relevantes y que fueron recabadas en el ámbito provincial debido a su profusa cantidad de normativa. Esta profundidad de análisis no nos fue posible implementar en el ámbito nacional, debido a que existe escasa regulación y que se circunscribe únicamente a algunos aspectos ambientales limitados.

Figura 1. Aspectos vinculados con la eficacia en la protección jurídica de los servicios ecosistémicos – nivel provincial argentino



Fuente: Elaboración propia, 2017.

Asimismo, y posteriormente al relevamiento de la normativa provincial mencionado, se pueden detectar similitudes entre algunas provincias que se corresponden con los paradigmas mencionados al comienzo del capítulo.

La Ley de Aguas de Catamarca vincula a la autoridad del agua con la forestal a los fines de regularizar el régimen y de lograr su protección por medio de los estudios necesarios para arribar a tal fin (focalizándose especialmente en factores institucionales).

El decreto reglamentario del Código de Aguas de la provincia de Corrientes establece que para la protección de las cuencas deberá “regularizarse” la deforestación y las talas forestales.

El Código de Aguas de la provincia de Entre Ríos destaca que para el uso de las aguas se proveerá de un equipamiento u obras que no afecten la flora y la fauna silvestre (focalizándose en factores técnicos).

El decreto reglamentario del Código de Aguas de La Rioja afirma que se deberá regular el manejo de la cobertura vegetal.

La Ley de Aguas de Mendoza establece que las cuencas deberán mantenerse forestalmente pobladas en interés del buen régimen de las aguas.

El Código de Aguas de Córdoba, la ley de regulación de los recursos hídricos de Misiones, el decreto reglamentario del Código de Aguas de La Rioja, el Código de Aguas de Salta y el de Santiago del Estero prohíben la tala de árboles y la alteración de la vegetación.

El decreto reglamentario del Código de Aguas del Neuquén y el Código de Aguas de San Juan consideran que uno de los criterios para determinar que existe contaminación hídrica es que se registre un efecto nocivo para la vegetación.

En los casos anteriores se puede destacar la sinergia existente entre la protección jurídica del agua en relación directa con la de los bosques, que podrían ubicarse dentro de las características de un paradigma inicial de la década del setenta como es el de la “protección ambiental” de Michael Colby, en el que se valora principalmente la relación costo-beneficio de la contaminación a través del dictado de instrumentos jurídicos y técnicos. Sin embargo, estas normas se encuentran más desarrolladas que lo establecido en dicho paradigma debido a que han logrado vincular dos recursos naturales, sin limitarse a regular de manera individual a cada uno como se lo realiza habitualmente en el ámbito nacional.

El “paradigma de la gestión de los ecosistemas” podría encontrarse representado en las siguientes normas jurídicas. El Código de Aguas del Chaco establece que la política hídrica debe orientarse a realizar un desarrollo racional e integral del agua, y destaca la “protección de los sistemas ecológicos” y el “sentido proteccionista” del ambiente y de los recursos

naturales. Asimismo, establece que existe una “interdependencia” entre los distintos recursos naturales y usos del agua, y que se debe conservar a dicho recurso al igual que a la flora y a la fauna en condiciones similares a las preexistentes.

Algo similar regula el Código de Aguas de la provincia de Jujuy, al informar acerca de la necesidad de conservar a los bosques, y la ley general del ambiente menciona el enfoque de las cuestiones ambientales con un “criterio sistemático multi e interdisciplinario”. Además, establece que el uso de los recursos naturales renovables deberá tener en cuenta “la interdependencia de los elementos que integran a los ecosistemas”.

La ley de principios rectores para la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente de Córdoba clasifica las aguas conforme a los criterios limnológicos, ecológicos y de óptima utilización (focalizándose fundamentalmente en factores ambientales).

La ley de política hídrica del Chubut y el Código de Aguas de La Pampa reconocen la aplicación de la “gestión integrada del recurso hídrico”, la protección de los ecosistemas naturales y las abundantes interacciones ambientales en el ámbito de la cuenca.

El Código de Aguas de La Pampa reconoce la necesidad de la implementación de la restauración de la naturaleza y establece que el plan hidrológico deberá contener uno de índole forestal.

El Código de Aguas de Río Negro menciona que la política hídrica debe ser compatible con la conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza. Asimismo, los planes hidrológicos deberán incluir obligatoriamente los programas directores hidrológico-forestales.

En estas provincias aparece específicamente mencionado el paradigma descripto anteriormente, que considera que el agua es un factor determinante en el desarrollo económico y social y, al mismo tiempo, cumple la función básica de mantener la integridad del entorno natural. Este paradigma se centra además en que su disponibilidad es limitada, y que debe ser reconocida como un bien económico. Se postulan para su aplicación los siguientes principios de política hídrica: a) integralidad, b) descentralización, y c) participación (Gutiérrez, 2011).

Adicionalmente, podría vincularse con el paradigma de la “gestión ambiental integrada”, siempre que se aplique un enfoque preventivo, pero considerando como un todo al ecosistema y no de forma sectorial. Asimismo, presenta algunas otras características del paradigma de “gestión de los

ecosistemas", en cuanto se hace referencia a los tres pilares del principio de desarrollo sostenible: ambiental, social y económico.

Finalmente, el Código de Aguas de Santiago del Estero establece el uso múltiple de dicho recurso, y que este debe coordinarse y armonizarse con el de los demás elementos de la naturaleza. En este último caso, la sinergia de protección posee un enfoque más amplio porque se regula en relación con el agua, pero lo deja abierto a cualquier recurso natural (sin limitarse a los bosques).

Luego de este panorama, se coincide en que en algunas provincias llegaron a plasmarse en la normativa vigente nuevos y novedosos principios de política hídrica (Gutiérrez, 2011).

Asimismo, se destaca que la noción de *cuenca*, como unidad territorial y jurisdiccional para la gestión del agua, es un concepto técnico aceptado, pero escasamente aplicado en la práctica debido a la consagración constitucional del dominio provincial sobre los recursos naturales (Pochat, 2005), conforme al artículo 124 de la Constitución nacional argentina.

Consideraciones finales

Posteriormente al análisis de los aspectos tratados a lo largo del presente capítulo, podemos reafirmar la complejidad existente en la implementación de la valoración de los servicios ecosistémicos y su escasa presencia en la normativa de Argentina, tanto nacional como provincial. Asimismo, este aspecto es fundamental para su implementación desde el ámbito técnico y para que sea efectiva la protección jurídica ambiental en la práctica.

Se destaca la interrelación existente en la regulación de algunos códigos de aguas provinciales sobre la protección o la importancia de la existencia de diferentes clases de bosques (protectores, nativos, entre otros), a los fines de lograr la conservación de los ecosistemas del agua. Este enfoque no fue detectado en la Ley nacional 25688 sobre gestión de aguas, que sienta los presupuestos mínimos ambientales, en tanto que en muchos casos diversa normativa provincial ya venía receptando algunos paradigmas post Colby (más avanzados), como es el caso de la "gestión integral de los recursos hídricos".

La misma situación se da en relación con la regulación de los servicios ambientales o ecosistémicos en el ámbito de la normativa nacional y pro-

vincial sobre aguas. Únicamente en escasas regulaciones provinciales se trataron autónomamente, como en la provincia de Misiones.⁵

Dentro del ámbito nacional de la normativa argentina (salvo en algunas excepciones como es el caso de la Ley 26331 de bosques nativos), las normas de derecho ambiental actualmente protegen legalmente los diferentes recursos por separado y no de manera integral y ecosistémica.

Los aportes realizados sobre las posibles metodologías que resultan ser novedosas, y que podrían significar un aporte para futuros lineamientos jurídicos, tienen su origen en que se consideran aspectos socioculturales que habitualmente no son tenidos en cuenta por otros métodos de valoración de servicios ecosistémicos ni por la normativa de aguas vigente en Argentina, como es el caso de la aplicación del método de valoración del discurso. El mismo muchas veces fue considerado como “poco realista” cuando era aplicado en la sociedad actual, en que las dinámicas regidas por aspectos vinculados con el estatus social y el poder debían ser dejados de lado, abriendo paso a un debate libre y abierto. Esto se contrasta con la realidad, cuando habitualmente se vislumbra que la falta de equidad social en la valoración de los servicios ecosistémicos no es tenida en consideración para estas situaciones (Howarth y Wilson, 2002).

Los métodos de valoración social se aplican positivamente en países en desarrollo (por sus necesidades evidentes en dicha área) y junto con el Programa REDD (Programa de Reducción de Emisiones de Carbono causadas por la Deforestación y la Degradación de los bosques) podrían servir para vincular los instrumentos ambientales internacionales con los conceptos aportados por las normas nacionales.

Por su parte, una de las principales críticas recibidas por los juristas cuando se vinculan académicamente con otros profesionales que poseen una formación técnico-ambiental (ingenieros forestales, agrónomos y biólogos) es que muchas veces no se logran generar sinergias entre las diferentes disciplinas. Estas podrían traducirse en la elaboración de normativa orientada a lograr una protección más integral, que pueda regular de forma conjunta diversos aspectos: legales, sociales y ambientales.

Se espera poder contribuir para que en un futuro próximo se logre la internalización de los servicios ecosistémicos de su enfoque en marcos

⁵ En la provincia de Misiones existe la Ley XVI, N° 103 que regula el pago por servicios ambientales que generen los bosques nativos o las plantaciones forestales. Para más información es posible consultar en: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/arg144285.pdf>.

jurídicos y de políticas públicas, teniendo en cuenta la implementación de diversos métodos científicos interdisciplinarios adaptados a las problemáticas ambientales actuales y regionales.

Finalmente, y en relación con el ámbito jurídico, es posible destacar que la escasa participación de grupos de trabajo interdisciplinario y de un enfoque ecosistémico tendiente a maximizar la restauración del ambiente, son aspectos claves a reforzar respecto de los cuales se deberá continuar avanzando para poder disfrutar de manera sostenible de los beneficios brindados por la naturaleza.

Bibliografía

- Boletín Oficial de la República Argentina (2007). "Ley nacional 26331, sobre presupuestos mínimos para la protección de los bosques nativos" [publicada el 29/11/2007].
- (2009). "Decreto 91/2009, Reglamento de la ley nacional de presupuestos mínimos para la protección de los bosques nativos N° 26331" [publicado el 15/2/2009].
- Capaldo, Griselda y Minaverry, Clara (2016). "El aporte fundamental de la trilogía del derecho - jurisprudencia - política ambiental. Protección de los servicios ecosistémicos en Argentina". *Observatorio Medioambiental*, vol. 19, pp. 213-230.
- Colby, Michael (1998). "La Administración en el Desarrollo: Evolución de los paradigmas". *Presencia*, n° 31, pp. 589-611.
- Constanza, Robert; De Groot, Rudolf; Braat, Leon; Kubiszewski, Ida; Fioramonti, Lorenzo; Sutton, Paul; Faber, Steve y Grasso, Mónica (2017). "Twenty years of ecosystem services: How far have we come and how far do we still need to go?". *Ecosystem Services*, n° 28, pp. 1-16.
- Farley, Joshua (2012). "Ecosystem services: The economics debate". *Ecosystem Services*, n° 1, pp. 40-49.
- Fundación Vida Silvestre Argentina (2015). "Paren de talar la ley de bosques". Disponible en: http://www.vidasilvestre.org.ar/sala_redaccion/?14220/Paren-de-talar-la-Ley-de-Bosques.

- Gallopín, Gilberto (2003). *Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Gianuzzo, Amelia (2010). "Los estudios sobre el ambiente y la ciencia ambiental". *Scientiae Studia*, vol. 8, n° 1, pp. 129-156.
- Gutiérrez, Ricardo (2011). "Modelo para armar: gestión del agua en la Provincia de Buenos Aires". *Memorias del VI Congreso Argentino de Administración Pública*, pp. 1-27. Resistencia: Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.
- Hartman, James y Petersen, Larry (2005). "El 'mercadeo' de servicios ambientales: lecciones aprendidas en el desarrollo cooperativo alemán". *Gaceta Ecológica*, n° 77, pp. 51-66.
- Howarth Richard y Wilson, Mathew (2002). "Discourse-based valuation of ecosystem services: establishing fair outcomes through group deliberation". *Ecological Economics*, n° 41, pp. 431-443.
- Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (2017). "¿Restauración ecológica?". Disponible en: <http://www.humboldt.org.co/es/noticias/actualidad/item/635-restauracion-eco>.
- Kallis, Giorgos; Gómez-Baggethun, Erik y Zografos Christos (2013). "To value or not to value? That is not the question". *Ecological Economics*, n° 94, pp. 97-105.
- Laterra, Pedro; Jobbágy, Esteban y Paruelo, José (2011). *Valoración de servicios ecosistémicos. Conceptos, herramientas y aplicaciones para el ordenamiento territorial*. Buenos Aires: INTA.
- Martínez Idrobo, Juan Pablo y Figueroa Casas, Apolinar (2014). "Evolución de los conceptos y paradigmas que orientan la gestión ambiental ¿cuáles son sus limitaciones desde lo glocal?". *Revista Ingenierías de la Universidad de Medellín*, vol. 13, n° 24.
- Meli, Paula; Herrera, Francisco; Melo, Federico; Pinto, Severino; Aguirre, Nikolay; Musálem, Karim; Minaverri, Clara; Ramírez, Wilson y Brancalión, Pedro (2016). "Four approaches to guide ecological restoration in Latin America". *Restoration Ecology*. WILEY Library, pp. 1-8.
- Millennium Ecosystem Assessment, 2005. *Ecosystems and Human Well-being. Synthesis*. Washington, DC: Island Press. Disponible en: <https://www.millenniumassessment.org/documents/document.356.aspx.pdf>.

- Minaverry, Clara (2013). "La protección legal del agua potable en Argentina y su inclusión en la agenda internacional". *Libro de ponencias del XI Congreso Nacional de Ciencia Política*, pp. 1-34. Paraná: SAAP (Sociedad Argentina de Análisis Político).
- (2016). "Consideraciones sobre la regulación jurídica ambiental de los servicios ecosistémicos en Argentina". *Estudios Sociales*, n° 48, vol. 26, pp. 45-66.
- (2017). "¿Avances o retrocesos? La evolución de los paradigmas sobre gestión ambiental en relación con la normativa y jurisprudencia sobre servicios ecosistémicos en América Latina". *Lex Social*, vol. 7, n° 1, pp. 476-493.
- Minaverry, Clara y Gally, Teresa (2012). "La implementación de la protección legal de los bosques nativos en la Argentina". *Pensamiento Jurídico*, n° 35, pp. 253-278.
- Pérez, Mario; Rojas Padilla, Johnny y Galvis Castaño, Rodrigo (2013). *Sociedad y servicios ecosistémicos. Perspectivas desde la minería, los mega-proyectos y la educación ambiental*. Cali: Universidad del Valle.
- Pochat, Víctor (2005). "Entidades de gestión a nivel de cuencas: experiencia de Argentina". *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, n° 96, pp. 1-59. Santiago de Chile: CEPAL.

Capítulo 5

Los servicios ambientales de las playas y del interior en el destino turístico de Rosarito, México

*Jorge Carlos Morgan Medina, Onésimo Cuamea Velázquez
y Ario Refugio Estrada Gaxiola**

Introducción

El presente capítulo es referente de un estudio formado por tres fases: la primera es una fase de contextualización y análisis del espacio turístico rosaricense, tanto de la zona de interior o traspaís, como de la región litoral, mayormente conocido como zona de playa.

Ahora bien, la segunda fase consiste en un análisis de perspectivas y opiniones de los actores locales, específicamente, de la planta turística y de los prestadores de servicios públicos y las instituciones, mediante la realización de trabajo de campo para la obtención de información de fuentes primarias.

La tercera y última fase del mencionado estudio en el cual se basa este capítulo, consiste en la realización de un análisis y diagnóstico de lo

* J. C. Morgan Medina: Doctor en Planificación Territorial y Desarrollo Regional, Universidad de Barcelona; diplomado en Estudios Avanzados, Universidad de Barcelona; magíster en Gestión Pública del Turismo, Sostenibilidad y Competitividad, Universidad Internacional de Andalucía; especialista en Desarrollo Humano Sostenible, Universidad de Europa Central, Hungría; especialista en Planificación y Gestión del Espacio Turístico, Universidad de Alicante; licenciado en Turismo, Universidad Autónoma de Baja California.

° Cuamea Velázquez: Doctor en Estudios del Desarrollo Global, Universidad Autónoma de Baja California; magíster en Gestión Pública, Universidad Autónoma de Baja California; licenciado en Turismo, Universidad Autónoma de Baja California.

^ R. Estrada Gaxiola: Doctor en Ciencias Administrativas, Universidad Autónoma de Baja California; magíster en Desarrollo Organizacional, Centro Universitario de Tijuana; licenciado en Turismo, Universidad Autónoma de Baja California.

previamente mencionado basados en los datos e información recabada en el trabajo de campo con las fuentes primarias.

Es importante mencionar, sin embargo, que en este documento solo se aborda la información de dicho estudio como resultado del análisis de la información obtenida de fuentes secundarias, así como la proyección y métodos para la realización del trabajo de campo. Es decir, se aborda solamente la primera fase del mismo.

Rosarito como destino turístico

Playas de Rosarito es el quinto y último municipio del estado de Baja California, situado a veinticinco kilómetros al sur de la frontera con Estados Unidos, a orillas del Océano Pacífico, y se caracteriza por su eminente vocación turística.

El proceso y evolución de Rosarito como destino turístico ha sido muy cambiante, en un principio contaba con una demanda turística elitista y selectiva, compuesta por personas que visitaban la zona con cierta capacidad económica elevada; así, durante el proceso de transformación de este destino turístico ha ido cambiando el tipo de demanda.

Después de la derogación de la Ley Seca en Estados Unidos y el cierre de casinos y prohibición de juegos de azar en México, la demanda turística de la franja norte de Baja California, y por ende de Rosarito, ha pasado de un turismo familiar y elitista a un turismo juvenil y de bajo poder adquisitivo en los finales del siglo xx y principios del xxi.

Al día de hoy se encuentra un perfil de visitante mixto entre este último y un turista con tintes de especialización (lo cual ha venido sucediendo en todo el estado de Baja California, no solo en Rosarito) a partir de la crisis económica de 2008 y las diferentes situaciones que han desmotivado el turismo hacia el propio estado.

En este sentido, el perfil establecido del turista permite entonces darse una idea de los niveles de impactos generados al medio ambiente, a partir de la intuición del comportamiento de los visitantes al destino mediante sus niveles de concientización y sensibilización de la problemática ambiental, y su papel como elemento fundamental en la disminución de dichos impactos en los espacios dedicados al turismo y a las actividades recreativas.

Resulta importante, entonces, intentar volver la mirada a este turista de mayor calidad y poder adquisitivo; de mayor conciencia ambiental o una preparación educativa que le permita una fácil sensibilización de esta problemática; un turista que viaje con su familia o con la intención de realizar actividades recreativas sanas, de mejor tendencia moral y de mayor derrame económico; un turista que permanezca por un tiempo más prolongado en el destino y no un turista de solo un día o dos.

Así, se vislumbra la importancia de los recursos ambientales, sobre todo los puestos en valor y uso turístico, no solo para la realización misma de las actividades recreativas que dan base y sustento a la actividad turística como sector económico local y regional, sino que también como motor de recuperación de dichos atractivos y recursos mediante la valoración de los servicios que este ecosistema proporciona.

Por ello, en este capítulo se ha decidido voltear la mirada tanto al territorio interior o traspais –término utilizado por Vera *et al.* (1997) para referirse a los espacios tierra adentro opuestos a la zona litoral– como a la zona litoral –o de playa, los cuales son conceptos distintos pero que para motivos del presente estudio no son necesarios de diferenciar por el momento–, en el sentido de que, debido a la importancia de los servicios ambientales prestados por ambos aspectos en materia turística, es necesario conocer bien la valoración que se tiene de dichos servicios desde la perspectiva de los actores turísticos locales: planta turística y servidores públicos.

Antecedentes del estudio

El estudio al cual se refiere el presente capítulo se desprende de acciones realizadas mediante una red de investigadores de dos universidades argentinas (la Universidad Nacional de Luján y la Universidad Nacional de General Sarmiento) y el Cuerpo Académico Consolidado “Gestión del Turismo y la Mercadotecnia”, en las cuales se incluye la realización de una investigación previa denominada “Gestión integral de las dinámicas sociales y el turismo: necesidades hídricas en la provincia de Buenos Aires y la Ruta del Vino, Baja California, México” dirigido por la Dra. Clara M. Minaverri y financiado por la Secretaría de Políticas Universitarias de Argentina en el marco del fortalecimiento de Redes Interuniversitarias IX.

El previamente mencionado proyecto de estudio dio paso al proyecto de investigación registrado en la Universidad Nacional de Luján "Análisis jurídico sobre los servicios ambientales brindados por los bosques y el agua en América del Sur: aportes para su valoración socio-económica en la región" (a realizar por investigadores de las universidades mencionadas), dirigido por la Dra. Clara M. Minaverry, código PICT-201-0074, categoría temas abiertos, área temática: Ciencias Económicas y Derecho, que fue aprobado en el marco de la convocatoria de proyectos de investigación científica y tecnológica PICT 2016 de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (FONyT), por el término de tres años a partir de mayo de 2018.

Es importante mencionar que el objetivo general de dicho proyecto de investigación es realizar un análisis comparativo de los aspectos centrales de normas jurídicas y voluntarias y de casos jurisprudenciales, vinculados con la protección de los servicios ambientales brindados por los bosques y por el agua en Argentina, Colombia y Uruguay.

En este sentido, en aportación a dichos temas, en los cuales el mencionado cuerpo académico participa también con la intención de consolidar y entender la red de colaboración académica ya establecida mediante la realización del mencionado estudio en el cual se basa este apartado, desde una perspectiva económica y geográfica, aportando el caso rosaricense como caso de estudio y de comparación para las otras partes participantes.

Objetivo general del estudio

Para la realización del mencionado proyecto de investigación, los investigadores decidieron incluir un objetivo general y cuatro objetivos específicos, los cuales conllevan la concreción del general al cumplirse de manera sistemática, planteado en primera instancia. Así, el objetivo general queda como sigue:

- Valorar, desde el punto de vista turístico, los servicios ambientales que prestan la zona de playa (región litoral) y el interior (o traspaís) del destino turístico Rosarito, Baja California, desde la perspectiva de los actores turísticos locales (planta turística y prestadores de servicios públicos o instituciones que se involucran en el quehacer turístico del municipio de Playas de Rosarito).

Objetivos específicos del estudio

Los cuatro objetivos específicos, mencionados en el subapartado anterior, se presentan en orden cronológico y sistemático, de tal suerte que conducen a la cristalización del objetivo general del siguiente modo:

- 1) Definir y conceptualizar los diferentes servicios ambientales que presta el medio ambiente y sus ecosistemas en Baja California, especialmente en Rosarito.
- 2) Identificar los servicios ambientales que prestan la zona de playa y el interior rosaricense al destino de Rosarito, específicamente, en materia turística.
- 3) Analizar las opiniones de los prestadores de servicios públicos y turísticos (actores turísticos locales) en relación con la importancia del medio ambiente y los servicios que este ofrece en materia turística al destino de Rosarito.
- 4) Diagnosticar el estado de la situación en relación con la concientización ambiental que la planta turística tiene en relación con la importancia del medio ambiente y los servicios que este ofrece al turismo local y regional.

Playas de Rosarito: algunos datos generales

La idea principal de presentar un marco contextual, tanto en el estudio referenciado como en el presente apartado, es la de situar al lector no solamente en la problemática del estudio, sino también mostrar datos e información que le permitan tener una clara idea de dicha problemática; desde la localización geográfica hasta la situación del turismo en los últimos años y el papel que juegan los recursos naturales en esta actividad económica y la influencia recibida por la cercana frontera norte con los Estados Unidos.

El destino turístico de Rosarito se encuentra localizado en el municipio de Playas de Rosarito (que resulta ser el de más reciente creación del estado de Baja California, México) y funge como capital del mismo.

Es importante mencionar que, a pesar de que el título hace referencia al destino Rosarito como tal (lo cual lo circunscribiría solamente a esta ciudad), el estudio abarca la totalidad del municipio en sí; por lo que en el

presente marco contextual se abordarán las cuestiones en referencia de Playas de Rosarito, así como el futuro trabajo de campo y los datos que de él emanen como información procedente de fuentes primarias.

Para ubicarlo en el mapamundi, este municipio se encuentra en la zona noroeste de la península de California, pocos kilómetros al sur de la frontera con Estados Unidos, en el litoral del Océano Pacífico, y es el más joven del estado de Baja California. Al norte y al este de Rosarito se encuentra el municipio de Tijuana, el cual se convierte en frontera con el estado de California, Estados Unidos.

Cabe mencionar que, en la ciudad de Tijuana, cabecera del municipio, se da el cruce fronterizo más alto del mundo (para 1995 existió un cruce de: 29.117.712 nacionales, 13.363.975 extranjeros y 13.824.167 vehículos). Al sur se encuentra el municipio de Ensenada, el de mayor extensión territorial de los Estados Unidos Mexicanos, y al oeste el Océano Pacífico.

En cuanto a orografía, se destacan los cerros El Coronel y La Mesa Redonda; aunque también existen pequeños acantilados a lo largo de la costa.

La hidrografía del municipio está compuesta básicamente por el arroyo Rosarito, el arroyo Guaguatay y el arroyo-estuario La Misión, el cual marca el límite territorial con el municipio de Ensenada.

La temperatura media aproximada durante el año rara vez se excede de los 32 °C o desciende de 19 °C, la precipitación media aproximada es de 3,81 cm al año (usualmente no hay precipitaciones en los meses de mayo a octubre) y de acuerdo con la encuesta intercensal (INEGI, 2015) la población total del municipio ascendió a un total de 96.734 habitantes.

Respecto de la infraestructura, Playas de Rosarito cuenta con los servicios comunes de alcantarillado, agua potable, electrificación, telefonía, etcétera, al menos en la zona urbana y en menor proporción en el resto del espacio geográfico de corredor costero.

Playas de Rosarito y el turismo

Playas de Rosarito cuenta con una longitud costera de cuarenta y cinco kilómetros con dieciséis playas, donde se ubica un total de veintitrés hoteles que representan el 7,32% del total del estado de Baja California, y que proporcionan un total de 734 habitaciones (es decir, el 31,76% del total de habitaciones de toda la entidad federativa), con un índice de ocupación para 2012 del 27% anual (Observatur, 2012).

Además, Playas de Rosarito cuenta con un total de 286 establecimientos de comercio y de servicios (que en suma completan el 16,45% de la existencia de este tipo de empresas en el estado de Baja California), 220 establecimientos de alimentos y bebidas (que representan el 11,02% del total estatal), dos áreas de camping (lo que representa solo el 3,7% del total estatal), seis *tráiler parks* (la quinta parte del total estatal se encuentra dentro de este municipio) y un importante número de salones para reuniones sociales.

Los salones sociales usualmente complementan el producto que ofrecen los hoteles del municipio, sin ser esto una condición para este tipo de oferta, pero se identifica un papel de suma importancia en el turismo de reuniones y eventos en los últimos años, siendo el Centro de Convenciones *Baja Center* el estandarte actual.

En los cuarenta y cinco kilómetros de costa que tiene el municipio de Playas de Rosarito se encuentra una sección muy importante del corredor turístico más activo del estado de Baja California, debido a que la capacidad vehicular de su carretera alcanzó más de los catorce millones de vehículos durante 2006 (14.018.970 vehículos, de acuerdo con Proturismo del Gobierno Municipal de Ensenada) (Administración Costera Integral de Ensenada, 2008). Este corredor turístico tiene una longitud aproximada de casi ciento cuarenta kilómetros de largo, que se inicia en el extremo norte en la delegación de Playas de Tijuana, atraviesa el municipio de Playas de Rosarito y culmina en el municipio de Ensenada, específicamente, en el sitio turístico conocido como La Bufadora; lo que deriva en que prácticamente al municipio de Playas de Rosarito le corresponde casi la tercera parte de la longitud del mismo.

Es importante mencionar que en el espacio geográfico del corredor se realizan la gran mayoría de las actividades recreativas y turísticas del municipio, dando origen a un claro y eminente eje económico muy bien delimitado; donde las condiciones del turismo y las diferentes actividades económicas que de él derivan son determinadas por el corredor.

Rosarito, la cabecera municipal, no cuenta con puerto marítimo ni con aeropuerto. El puerto de Ensenada es el más cercano a la cabecera municipal, el cual registró un total de veintiocho arribos de cruceros durante el verano de 2013, con un total de 68.708 excursionistas (Observatur, 2012).

Asimismo, el Aeropuerto Internacional de Tijuana "Gral. Abelardo L. Rodríguez" es el más cercano a dicha cabecera municipal, y de acuerdo con el Grupo Aeroportuario del Pacífico (GAP, 2015), para el año 2014 fue

el quinto aeropuerto con mayor tráfico de viajeros en México, con una pista que tiene capacidad de movimiento de tráfico aéreo de hasta treinta y seis operaciones por hora, habiendo atendido poco más de 4,4 millones de pasajeros en ese año.

La actividad económica más importante de Playas de Rosarito es el turismo; sin embargo, se detectan otras actividades económicas de los sectores primarios, secundarios y terciarios, aunque en su gran mayoría dependen del turismo (Morgan, 2007).

En este orden de ideas, por ejemplo, se pueden mencionar actividades, como el comercio y la pesca, que ahora son económicas y se realizan en función del turismo.

Por otro lado, la actividad agropecuaria es mínima y principalmente se lleva a cabo en pequeñas rancherías del interior del municipio o en la zona norte del mismo, convirtiéndose en la actividad económica básica para los lugareños de estas áreas y algunos comercios localizados en la ciudad capital.

Las nuevas tendencias del turismo en Baja California

De acuerdo con Morgan, Cuamea y Estrada (2015), la actividad turística en el estado de Baja California tuvo una recuperación lenta de la crisis económica norteamericana, debido a una ralentización económica en los Estados Unidos, país de origen de los turistas extranjeros de la entidad federativa, sobre todo los residentes del sur de California.

Por ello, el entramado turístico de Baja California y sus actores turísticos locales, entre ellos los de Playas de Rosarito, tuvieron que realizar cambios en la estructura de la oferta turística regional y local, dirigiendo su mirada hacia un turismo principalmente familiar, con intereses en la enología, la gastronomía, los eventos y convenciones, el bienestar y la salud, y también con motivaciones en la realización de negocios y de motivos profesionales.

De esta manera, Morgan *et al.* (2014) afirmaron que esta especialización del turismo bajacaliforniano se debe en mucho a esa necesidad de adaptación, no solo de las nuevas modalidades de turismo especializado, sino también de orden económico y empresarial, ello ha llevado al surgimiento

de productos turísticos “semilla” de manera esporádica e individual a lo largo del estado, que son ofertadas a un turismo especializado.

Sin embargo, a pesar de ser acciones de relativo éxito, todavía son una incipiente forma de hacer turismo en la región; por ello, surge la necesidad de sentar las bases de la consolidación de este tipo de turismo a uno de mayor calidad, con mayor derrame, que permita una mayor permanencia y fidelidad turística en los diversos destinos del estado (Morgan *et al.*, 2014).

Así, Morgan *et al.* (2014) identifican que la caracterización del turismo ha sufrido cambios en donde aparecen nuevas modalidades y actividades recreativas diferentes de las anteriores que consolidan una especialización del turismo en el estado, tales como el turismo médico y de salud, el turismo gastronómico y el turismo enológico.

Respecto del turismo gastronómico, se detectan diversas comunidades bajacalifornianas que cuentan con su propia riqueza gastronómica identificada por platillos tradicionales como la langosta estilo Puerto Nuevo, los tacos de pescado y camarón de Ensenada; la original ensalada César de Tijuana; y la aparición (y en algunos casos, consolidación) de rutas temáticas turísticas como la ruta del vino y la ruta del queso, que son identitarias de la gastronomía local y regional de Baja California y puestos en valor turístico (El Colef, 2013).

En los últimos años, se ha destacado una nueva cocina bajacaliforniana de fusión denominada “Baja Med”, que mezcla los productos de la tierra y el mar bajacalifornianos, que hoy en día son un importante atractivo turístico para este estado (El Colef, 2013).

Así, el despunte del turismo gastronómico en el estado ha impulsado el crecimiento de una planta turística que se manifiesta también en la oferta de restaurantes de Playas de Rosarito, pues de acuerdo con el Observatorio Turístico de El Colef (2013), el estado tenía 2.035 establecimientos en total registrados en el año 2012, de los cuales el 12% estaban en el municipio de Playas de Rosarito.

Por otra parte, el enoturismo (o turismo enológico) en Baja California, de acuerdo con El Colef (El Colef, 2013), ha crecido notablemente a partir de inicios del siglo XXI, caracterizado por esfuerzos institucionales para la conformación de lo que hoy se conoce como ruta del vino, localizada en la zona geográfica conocida como región del vino, en el Valle de Guadalupe (SEDESOL, Hábitat, CEYPSSE y COPLADEM, 2006).

Según Quiñonez, Bringas y Barrios (2014), el éxito de la ruta del vino se debe a la “combinación de elementos tangibles e intangibles [...] del territorio”, que han contribuido a la consolidación de dicha ruta mediante la puesta en valor turístico con la creación de paquetes y productos a consumir por los visitantes nacionales y extranjeros.

En este sentido, se ha identificado que el mismo destino de Playas de Rosarito (así como los de Ensenada y Tijuana, sobretodo) recorre la ruta del vino como turismo alternativo, ofertado a los turistas hospedados en sus hoteles, diversificando la oferta de atractivos y destinos turísticos (Morgan *et al.*, 2014).

En materia de turismo médico y de salud, su presencia se ha incrementado también de manera considerable en el estado de Baja California en los últimos años, presumiblemente por el hecho de que los residentes de California, Estados Unidos, son atendidos en materia de salud en el lado mexicano en ramas como la odontología, la cirugía cosmética, los tratamientos alternativos, la adquisición de medicamentos en farmacias, etcétera; debido principalmente a la enorme diferencia de precios a favor del lado mexicano y la buena calidad de los servicios.

De acuerdo con Morgan, Cuamea y Estrada (2015), se presenta entonces una oportunidad de hacer negocio mediante la atención de este tipo de turismo; sin embargo, no se identifica la disposición de información adecuada para tomar decisiones correctas al respecto, y los nuevos actores que entran en escena a este tipo de turismo están llevando a cabo acciones para sacar ventaja de esta situación.

Sin embargo, el turismo médico y de salud se visualiza con un promisorio futuro, de acuerdo con la Secretaría de Turismo del Estado de Baja California y el Comité de Turismo y Convenciones, y ello ha beneficiado también de manera directa e indirecta a la oferta y demanda del turismo en Playas de Rosarito, donde cada vez más se ha venido fortaleciendo dicho segmento de mercado.

Las nuevas tendencias del turismo en Rosarito

En este municipio se encuentran desarrollos turísticos como Calafia, Poptla, Puerto Nuevo, Cantamar y La Misión; y entre sus atractivos turísticos principales se encuentran la pesca deportiva y el surf, y por otro lado, la

gastronomía en Puerto Nuevo atrae un gran número de visitantes (Arias, 2014). De igual manera, cuenta con un comercio activo, con centros de abasto modernos de cadenas estatales y del centro del país y, al mismo tiempo, el Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos de Norteamérica y Canadá (TLCAN) y el hecho de que Rosarito pertenece a la región fronteriza, benefician esta actividad.

Indagando en el tema, de acuerdo con la Secretaría de Turismo, la Meta Nacional IV "México próspero" (2012) establece que es necesario considerar estrategias que sirvan para mejorar el valor agregado de la oferta turística del país, por lo que se deben generar las condiciones para que los visitantes tengan una experiencia única, que fortalezca la competitividad del turismo mexicano en el globo y así la industria turística multiplique su potencial y sus beneficios lleguen a las manos de más mexicanos.

De esta manera, en concordancia con la Meta Nacional IV del Plan Nacional de Desarrollo (PND), el Programa Sectorial de Turismo 2013-2018 ha establecido como su Objetivo Sectorial 2: "Fortalecer las ventajas competitivas de la oferta turística", y en su diagnóstico señala que el turismo del país participa con el resto del mundo en un mercado cada vez más competitivo, y en el cual es necesario promover un turismo de calidad, que ofrezca productos y servicios innovadores con mayor valor agregado (Gobierno de la República, 2013).

De acuerdo con un estudio realizado por la Universidad Autónoma de Baja California en los meses de septiembre, octubre y noviembre de 2014, Morgan, Cuamea y Estrada (2015) establecen que la mayor parte de los turistas que visitan el destino de Rosarito se hospedan en hoteles, en segundo lugar, prefieren pasar la noche en casa de familia o amigos; además de haber una fuerte preferencia por pernoctar en *Rv-Parks* o sitios de camping.

El mencionado estudio (Morgan, Cuamea, y Estrada, 2015) también aclara que la mayoría de estos turistas acostumbran permanecer en el destino de uno a tres días en promedio, de lo que se deduce que se trata de un turista de fines de semana, y que el verano es la temporada del año de mayor preferencia de los turistas para visitar el destino, mientras que en segundo lugar es la temporada de otoño.

El estudio también plantea que el principal motivo para la realización de las visitas del turista rosaritense es el descanso, la reunión familiar

y de amigos; así como también suelen viajar en grupos de hasta cuatro personas, normalmente familia.

También se menciona en el mismo trabajo de investigación que el medio principal por el cual se han informado del destino es la recomendación (o el típico boca-oreja) así como por redes sociales, principalmente Facebook (Morgan, Cuamea y Estrada, 2015).

El gasto promedio turístico al visitar Playas de Rosarito es de poco más de US\$600 por visita por persona, y dicha derrama económica es destinada principalmente a las necesidades y cobertura de hospedaje (cuyo gasto promedio fue cercano a los US\$190, de los seiscientos mencionados anteriormente), seguido por los gastos en alimentos y bebidas (con un promedio de gasto de casi US\$165 dólares por visita por persona).

Por otro lado, en lo que menos suele gastar el visitante de Playas de Rosarito es en traslados dentro del destino (es decir, transporte público, taxis o alquiler de autos en el sitio), pues de acuerdo con el estudio solo gasta un poco más de US\$14 por persona por visita (Morgan, Cuamea y Estrada, 2015).

Los servicios ambientales y sus beneficios

Los servicios, al igual que los bienes (es decir, tanto lo tangible como lo intangible) que obtiene el ser humano de la naturaleza, medio ambiente, entorno natural, etcétera, son entendidos como servicios ambientales, y la humanidad está directamente vinculada al suministro de dichos bienes y servicios de tal suerte que no se podría vivir sin ellos.

Algunos ejemplos de los bienes y servicios más significativos para el ser humano son: el agua, el aire, los alimentos, etcétera. Estos primeros ejemplos se caracterizan por su imprescindibilidad para vivir, pero ello no quiere decir que no existan otros servicios o bienes ofrecidos por la naturaleza que, son muy importantes, pero no necesariamente imprescindibles; por ejemplo: madera, papel, petróleo, protección contra desastres naturales o control de plagas, etcétera.

Entre los tantos servicios que el medio ambiente presta a la humanidad se encuentran los directa e indirectamente relacionados con la recreación y, por ende, con el turismo.

Por ejemplo, el agua, de acuerdo con Morgan (2009), además de considerarse un bien y un recurso imprescindible para el sostenimiento del turismo por su consumo para la hidratación de los visitantes de los destinos turísticos, también se la considera imprescindible por ser la base misma de las actividades recreativas, especialmente en destinos de playa o de tipo lacustre (Vera *et al.*, 1997; 2013).

Por otro lado, de acuerdo con la Comisión Nacional para el Conocimiento y el Uso de la Biodiversidad (CONABIO), no atañe dichos servicios directamente al medio natural, sino más bien a los procesos ecológicos que emanan de los ecosistemas naturales, suministrando al ser humano una gama importante y amplia de servicios que son gratuitos.

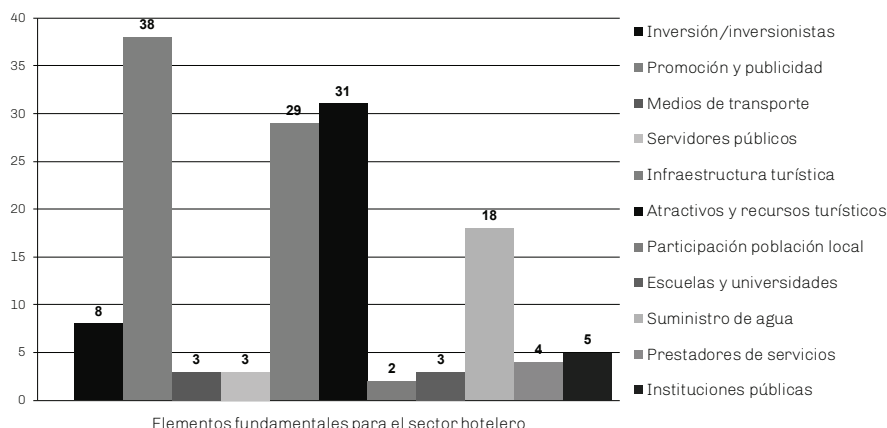
En este sentido, la CONABIO incluye servicios como el mantenimiento de la calidad de la atmósfera, la regulación del clima, la calidad del agua a través de los ciclos hidrológicos, protección de zonas costeras a través de los arrecifes coralinos así como mediante las dunas de arena, generación y conservación de suelos óptimos para la agricultura, control de parásitos y propagación de enfermedades, polinización de plantas y cultivos, disposición directa de los alimentos, entre otros servicios.

Ahora bien, en un estudio realizado por Morgan (2004), fueron analizadas las opiniones de los hoteleros del corredor turístico Tijuana-Rosarito-Ensenada, en relación con la percepción del agua y la importancia que a esta se le otorgaba para el funcionamiento del sector del hospedaje en la región.

Se encontró que, a pesar de que el agua es considerada, desde el punto de vista más radical, como imprescindible para la actividad turística (o de cualquier otra actividad económica) se les cuestionó a los hoteleros en relación con este papel del recurso hídrico y su relación con el desarrollo sostenible. La idea principal de los reactivos aplicados no fue la de medir la importancia que le prestaba el hotelero entrevistado al recurso "agua", sino más bien la de medir las tendencias iniciales sin haber una predisposición inicial hacia una respuesta inducida.

En este orden de ideas, la obviedad de las respuestas se hizo manifiesta, y para los hoteleros del corredor los elementos fundamentales para el sector hotelero de la región lo fueron: promoción y publicidad, atractivos turísticos y la infraestructura turística (Morgan, 2004).

Figura 1. El agua, como recurso natural, ante otras variables; según el sector hotelero del corredor turístico Tijuana-Rosarito-Ensenada



Fuente: Morgan, 2004.

De acuerdo con el estudio de Morgan (2004), las tres variables que obtuvieron mayor puntuación (promoción y publicidad, atractivos turísticos y la infraestructura turística) alcanzaron hasta: 38 puntos, 31 puntos y 29 puntos, respectivamente. El suministro de agua, variable que solo alcanzó la cuarta posición (justo después de estas tres variables mencionadas), obtuvo un total de 18 puntos.

Según el mencionado estudio, ello dejó de manifiesto dos cosas: el recurso agua no está presente entre las prioridades de los hoteleros del corredor turístico Tijuana-Rosarito-Ensenada; sin embargo, se reconoce en cierta forma su importancia al obtener una puntuación más o menos importante (Morgan, 2004).

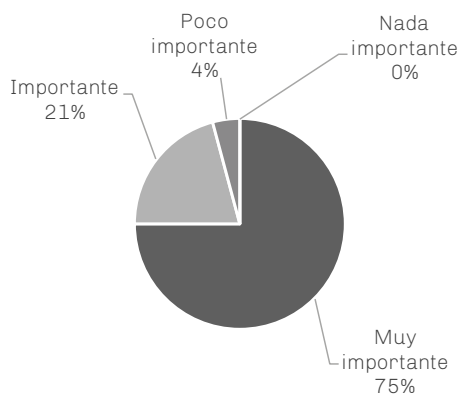
Ello deja de manifiesto que, a pesar de que el estudio se realizó a principios de siglo, desde entonces los servicios prestados por los recursos naturales en el norte de la península de California, México, no son del todo apreciadas o valoradas, toda vez que el agua (además de otros recursos vitales e imprescindibles para la vida) es tomada en cuenta en cuarta posición ante variables como la publicidad y la promoción, entre otras mucho menos importantes que los recursos hídricos.

Por eso, es interesante seguir indagando lo que en su momento el estudio dejó de manifiesto en los resultados mostrados y obtenidos, pues una vez que se ha abordado el tema del agua (como también pudo haber sido de la flora, de la fauna, etcétera) las respuestas de los prestadores del servicio turístico de hotelería presenta un giro de ciento ochenta grados.

A partir de este punto, de acuerdo con el estudio de Morgan (2004), el entrevistado ya estaba al tanto de que el mismo tenía como su centro de abordaje al recurso agua, así como su relación con el sector hotelero del corredor turístico Tijuana-Rosarito-Ensenada; por lo que ya se pudo intuir una influencia en las respuestas a ciertos reactivos.

Así, la opinión de los hoteleros con relación al papel que desempeña el recurso agua fue tomada como muy importante para el sector del corredor. El estudio dirigido por Morgan (2004) obtuvo que tres cuartas partes de los hoteleros entrevistados (un total de dieciocho) manifestaron que el papel del agua es “muy importante” para el sector hotelero, y una quinta parte (cinco hoteleros) que es “importante”. Solamente un hotelero consideró que es “poco importante”.

Figura 2. Importancia del agua para corredor turístico Tijuana-Rosarito-Ensenada, desde el punto de vista del sector hotelero de la región



Fuente: Morgan (2004).

Intentando ser más específicos, y cumpliendo con los objetivos del proyecto de investigación liderado por Morgan (2004), los hoteleros respondieron con una apreciación del 1 al 5 en relación con la importancia del papel del agua para que el sector hotelero del corredor turístico Tijuana-Rosarito-Ensenada se mantuviera al menos en el nivel de calidad que ofrecía para entonces; es decir, para que la continuidad y el buen funcionamiento de los servicios prestados por esos hoteles no se viera amenazado por razones atribuibles única y específicamente al recurso “agua”.

A pesar de que se les pueda atribuir cierta subjetividad a las respuestas de dicho cuestionario, debido a la predisposición de los entrevistados a ofrecer respuestas influenciadas con tendencia a un valor favorable, según el autor del trabajo, se pudo rescatar la información obtenida y ser considerada debido a que, previamente a la aplicación de los instrumentos de la investigación, se le invitó al entrevistado a ofrecer una respuesta sin tomar en cuenta la condición “indispensable” del agua, tomando en consideración a todos los demás componentes del servicio que los hoteles prestan al turista (Morgan, 2004).

Así, el estudio obtuvo un promedio de 4,67 puntos (sobre un máximo de cinco puntos), lo cual resulta ser un indicador considerablemente alto. Esto quiere decir que al menos el hotelero del corredor es consciente de la importancia del papel del agua y de sus servicios a la humanidad, especialmente los que brinda al sector hotelero.

Bajo las mismas condiciones, el estudio de Morgan (2004) cuestionó al hotelero sobre la importancia del papel del agua para que el sector hotelero del corredor pueda crecer. Al igual que en el reactivo anterior el promedio fue alto, llegando hasta 4,42 puntos (sobre un máximo de cinco puntos), lo cual confirma lo que anteriormente se expone: que el hotelero es, al menos, consciente de la importancia del papel del agua y de los servicios que presta al sector del hospedaje de la región.

Es importante mencionar entonces que se reconoce que la importancia del agua y los servicios que esta presta a la comunidad en todos estos aspectos es muy alta, y que muy probablemente no sería necesario siquiera tener que analizarlo en un estudio; sin embargo, estos cuestionarios no solo se llevaron a cabo para medir la importancia del agua para el sector hotelero del corredor turístico, sino también para tener una idea del panorama actual que permita indagar sobre los niveles de sensibilización de la población y de los actores turísticos locales en relación con la importancia

de los recursos naturales y de lo fundamentales que son los servicios que estos prestan, no solo para el sostenimiento de la vida en comunidad en sí, sino también en los órdenes económicos y sociales.

Los abordajes que se plasman en este pequeño documento, a pesar de ser someros y contados, son lo suficientemente reflexivos para detenerse a pensar y revalorar los servicios que se reciben del medio ambiente.

Los recursos naturales, en muchos de los casos, no son justamente valorados ante la sociedad; sin embargo, es en este tipo de documentos en los cuales se debe otorgar la oportunidad al lector de reflexionar también sobre sus acciones y las consecuencias en cuanto a su acompañamiento en la búsqueda de un desarrollo sostenible a partir de recibir, en lo posible de manera indefinida, servicios ambientales que mejoren la calidad de vida de los residentes.

Bibliografía

- Antón, Salvador y Vera, José Fernando (1998). "Métodos y técnicas para la planificación turística del territorio". En Oliveras, Josep y Antón, Salvador (eds.), *Turismo y planificación del territorio en la España de fin de siglo*. Tarragona: Universitat de Rovira i Virgili.
- Arias, Juvenal (2014). "Resumen histórico de Playas de Rosarito". Sociedad de Historia de Rosarito, A.C. Disponible en: <http://sociedadhistoriaderosarito.blogspot.mx>.
- Barragán, Juan Manuel (1994). *Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral*. Barcelona: Oikos-tau.
- Blanco, Ricardo y Benayas, Javier (1996). "Evaluación de impactos de las nuevas actividades recreativas". Turismo en los espacios naturales. Material de clase utilizado en el Programa de Posgrado Planificación y Gestión del Espacio Turístico, Universidad de Alicante, España.
- Boullón, Roberto (1985). *Planificación del espacio turístico*. México DF: Trillas.
- Cárdenas, Fabio (1983). *Producto Turístico. Aplicación de la estadística y el muestreo para su diseño*. México DF: Trillas.
- Diario Oficial de la Federación (2012). "Plan Nacional México Próspero, México". Ciudad de México.

- El Colef. (2013). "Turismo Gastronómico en Baja California". Observatorio Turístico de Baja California (Observatur). Boletín, número especial, octubre. Disponible en: www.observatur.org
- Fischer, David (1999). *Técnicas para la formulación de políticas en zonas costeras*. Mexicali: Universidad Autónoma de Baja California. Disponible en: <https://www.iberlibro.com/9789709051100/Tecnicas-formulacion-politicas-zonas-costeras-9709051105/plp>.
- GAP (2015). "Pasajeros". Grupo Aeroportuario del Pacífico, S.A.B. de C.V. Disponible en: <https://www.aeropuertosgap.com.mx/es/pasajeros.html>
- Gobierno de la República (2013). "Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018". Ciudad de México.
- Hair, Joseph; Bush, Robert y Ortinau, David (2010). *Investigación de mercados. En un ambiente de información digital*. México DF: McGraw-Hill.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2012). "Anuario estadístico del estado de Baja California". Aguascalientes, México. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx>.
- (2015). "Encuesta Intercensal 2015, Municipio de Playas de Rosarito, Baja California". Aguascalientes, México. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx>.
- López, Raúl y Deslauriers, Jean-Pierre (2011). "La entrevista cualitativa como técnica para investigación en trabajo social". *Margen*, n° 61, pp. 1-19.
- Manning, Edward y Dougherty, T. David (1995). "Sustainable Tourism. Preserving the Golden Goose". *The Cornell Hotel and Restaurant Administration Quarterly*, vol. 36, n° 2, pp. 29-42.
- McIntyre, George (1993). *Sustainable Tourism Development*. Madrid: Organización Mundial de Turismo.
- Molina, Sergio (1994). *Turismo y Ecología*. México DF: Trillas.
- Morgan, Jorge (2004). "El recurso 'agua' en la frontera norte de México y su relación con el sector hotelero: El caso del Corredor Turístico Tijuana-Rosarito-Ensenada". En Majoral, Roser (comp.), *Planificación Territorial en países de Latinoamérica y Europa: de la academia a la práctica*, pp. 161-172. Barcelona: Universitat de Barcelona.

- (2007). "Playas de Rosarito: Propuesta para una optimización territorial de las prácticas turísticas y recreativas". Tesis de Maestría publicada en la Biblioteca Virtual de la Universidad Internacional de Andalucía. Disponible en: http://dspace.unia.es/bitstream/handle/10334/61/0022_Morgan.pdf?sequence=1.
- (2009). "La relación agua-turismo en Baja California y el COCOTEN (México)". Tesis de Doctorado inédita. Universidad de Barcelona.
- Morgan, Jorge; Cuamea, Onésimo y Estrada, Ario (2015a). "Análisis de los flujos turísticos en el destino de Playas de Rosarito, Baja California, México". En López, Diego (ed.), *Turismo y Movilidad: Interrelaciones y nuevas oportunidades*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- (2015b). *Competitividad y Turismo en Baja California. Recursos hídricos, hotelería y turismo médico*. Tijuana: Ediciones de la Noche.
- Morgan, Jorge; Cuamea, Onésimo; Estrada, Ario y Hernández, Ulises (2014). "Potencialidades regionales en Baja California para segmentos de turismo especializado. Caso: Tijuana". Proyecto de investigación inédito, Coordinación de Posgrado e Investigación de la Universidad Autónoma de Baja California, clave: 306-330. Tijuana, México.
- Observatur (2012). "Indicadores Turísticos por Municipio". Observatorio Turístico de Baja California. Gobierno del Estado de Baja California y El Colegio de la Frontera Norte. Disponible en: www.observatur.org.
- O'Reilly, A. M. (1986). "Tourism carrying capacity: Concept and issues". *Tourism management*, vol. 7, n° 4, pp. 254-258.
- Pearce, Douglas (1991). *Desarrollo Turístico: Su Planificación y Ubicación Geográficas*. México DF: Trillas.
- Periódico Oficial del Estado de Baja California (1995). "Declaración de Playas de Rosarito como municipio". *Periódico Oficial del Estado de Baja California*. Tomo CII, n° 34. Mexicali, México.
- Quiñónez, J.; Bringas, N. y Barrios, C. (2014). *La Ruta del Vino de Baja California*. Cuadernos 18: Patrimonio Cultural y Turismo. Congreso de Investigación Turística Aplicada. Zapopan: RICIT-ICTUR.
- Rea, Louis y Parker, Richard (1991). *Methods of analysis in public and urban affairs. Survey research: a practical guide*. Estados Unidos: Collegiate Publication Service.

Secretaría de Turismo del Estado de Baja California (2002). "El impacto del sector turismo en la economía de Baja California". Gobierno del Estado de Baja California, SECTURE. Tijuana, México.

——— (2005). "Estudio del perfil del visitante a Baja California, México". Departamento de Planeación y Estadística. Tijuana, México.

——— (2010). "Descubre Baja California: Perfil del visitante a Baja California 2010, invierno". Tijuana, México.

SEDESOL, Hábitat, CEYPSE y COPLADEM (2006). "Programa de Desarrollo Regional, Región del Vino". Secretaría de Desarrollo Social. Ensenada, México.

Vera, José Fernando; López, Francesc; Marchena, Manuel y Antón, Salvador (1997). *Análisis territorial del turismo*. Barcelona: Ariel.

——— (2013). *Análisis territorial del turismo y planificación de destinos turísticos*. Valencia: Tirant lo Blanch.

**Parte III. Turismo
en la ciudad de Luján,
provincia de Buenos Aires,
y en la región del vino,
Baja California, México**

Capítulo 6

Dinámicas sociales y turismo: el agua y su papel en la región del vino, Baja California, México

*Jorge Carlos Morgan Medina, Onésimo Cuamea Velázquez
y Ario Refugio Estrada Gaxiola**

Introducción

El Valle de Guadalupe es una de las principales zonas turísticas de Baja California, caracterizado por su eminente vocación vitivinícola, pero que en los últimos lustros ha sabido compaginar la industria de la vid y el vino con la actividad turística, generando una relación simbiótica importante para la región.

Por encontrarse en la región del vino, la cual es la más importante del país en este rubro, se ha ido consolidando como producto turístico bajo la denominación de “ruta del vino”, y debido a su potencial, sigue en pleno crecimiento y desarrollo.

La investigación se realizó con la finalidad principal de determinar los impactos ocasionados en la vida diaria de los habitantes de la región del

* J. C. Morgan Medina: Doctor en Planificación Territorial y Desarrollo Regional, Universidad de Barcelona; diplomado en Estudios Avanzados, Universidad de Barcelona; magíster en Gestión Pública del Turismo, Sostenibilidad y Competitividad, Universidad Internacional de Andalucía; especialista en Desarrollo Humano Sostenible, Universidad de Europa Central, Hungría; especialista en Planificación y Gestión del Espacio Turístico, Universidad de Alicante; licenciado en Turismo, Universidad Autónoma de Baja California.

° Cuamea Velázquez: Doctor en Estudios del Desarrollo Global, Universidad Autónoma de Baja California; magíster en Gestión Pública, Universidad Autónoma de Baja California; licenciado en Turismo, Universidad Autónoma de Baja California.

^ R. Estrada Gaxiola: Doctor en Ciencias Administrativas, Universidad Autónoma de Baja California; magíster en Desarrollo Organizacional, Centro Universitario de Tijuana; licenciado en Turismo, Universidad Autónoma de Baja California.

vino, así como en el ámbito turístico, debido a la notable escasez e insuficiencia de recursos hídricos y de las tomas de decisiones institucionales para atender dicha problemática ante la creciente actividad turística.

Todo esto es con la intención de otorgar información importante y valiosa a las diferentes asociaciones civiles, institucionales y sector privado, para una correcta toma de decisiones en materia de atención a las necesidades sociales y turísticas de la zona, que favorezcan a las casas vinícolas de la región, a sus habitantes y al desarrollo de la zona en general, sobre todo en materia turística.

La región del vino y el turismo

El Valle de Guadalupe se encuentra en la zona norte del estado de Baja California, específicamente en la región noroeste del municipio de Ensenada, a menos de cuarenta kilómetros por la Carretera Federal México 3, con rumbo a la ciudad de Tecate, del mismo estado de Baja California. Es importante mencionar que el trabajo se centra en la región del vino, que incluye las delegaciones municipales de La Misión, El Porvenir, Francisco Zarco y San Antonio de las Minas; sin embargo, a la región también se la conoce como anteriormente se menciona: Valle de Guadalupe, por encontrarse físicamente situado en dicho valle, región en la cual se ha puesto en auge el enoturismo.

El enoturismo en Baja California ha venido tomando fuerza en la última década, sobre todo a partir del año 2000, en este espacio localizado al norte de Ensenada, y que abarca las delegaciones municipales antes mencionadas (SEDESOL, Hábitat, CEYPSE y COPLADEM, 2006).

De acuerdo con Quiñonez, Bringas y Barrios (2014), el éxito que ha tenido la ruta del vino se debe a la "combinación de elementos tangibles e intangibles [...] del territorio" (los cuales han llevado a un nivel óptimo de consolidación del espacio poniéndolo en valor turístico mediante la creación de paquetes y productos turísticos). Según datos del COLEF (2013), para 2012 existían 80 empresas vinícolas; pero en un estudio más reciente, se contabilizaron en la región hasta 107 empresas de este tipo para 2014 (Casas *et al.*, 2015).

Sin embargo, de acuerdo con Meraz Ruiz, Valderrama Martínez y Maldonado Radillo (2013) se contabilizan solamente 47 casas vinícolas, las cuales,

como es de esperarse, son la de mayor tamaño o de mayor importancia para la producción vitivinícola, no solo del estado de Baja California, sino también para toda la república mexicana.

Figura 1. Localización geográfica de Valle de Guadalupe (región del vino)



Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores, 2015.

Entre estas empresas importantes para el sector regional y local, se encuentran las de mayor renombre, tales como: Bodega Santo Tomás, Monte Xanic, Barón Balché, Chateau Camou, L. A. Cetto, Adobe Guadalupe, Casa de Piedra, Casa Pedro Domecq, Cuatro Cuatros, Viña de Liceaga, Vinisterra, Pijoan, Mogor Badán, Emeve, Bibayoff, Torres Alegre, Paralelo, Alborada, entre otras.

En cuanto a las actividades a realizar en la ruta del vino, estas son variadas y toman los elementos de la vid y el vino para su oferta a los visitantes. Los *tours* que se realizan en Valle de Guadalupe incluyen recorridos por distintas casas vinícolas, explicaciones acerca del proceso de elaboración de sus vinos, y degustaciones de diferentes vinos tintos, blancos y otras variedades.

Además, también se puede disfrutar de los productos de la región, tales como quesos, aceite de oliva, pan, aceitunas, mermeladas, entre otros. Se

pueden visitar los museos comunitarios de la zona que explican cómo se inició la tradición vinícola en Baja California.

Tabla 1. Relación de las casas vinícolas más importantes de la región del vino

Casas vinícolas en Valle de Guadalupe					
N°	Vinícola	Ubicación	N°	Vinícola	Ubicación
1	Adobe Gpe.	Francisco Zarco	26	Pijoan	S. Ant. de las Minas
2	Alborada	El Porvenir	27	Quinta Monasterio	El Porvenir
3	Alximia	El Tigre	28	Relieve	S. Ant. de las Minas
4	Arcillia	Valle de Guadalupe	29	Santa Úrsula	El Porvenir
5	Barón Balché	Francisco Zarco	30	Shimul	El Porvenir
6	Bibayoff	El Tigre	31	Sol de Media Noche	Francisco Zarco
7	Bodega Sto. Tomás	S. Ant. de las Minas	32	Sol y Barro	Valle de Guadalupe
8	Casa de Piedra	S. Ant. de las Minas	33	Tintos del Norte 32	Francisco Zarco
9	Casa Encinares	S. Ant. de las Minas	34	Torres Alegre y Fam.	Ensenada, B.C.
10	Casa Pedro Domecq	Valle de Guadalupe	35	Tres Mujeres	S. Ant. de las Minas
11	Chateau Camou	Francisco Zarco	36	Tres Valles	S. Ant. de las Minas
12	Cuatro Cuatros	El Tigre	37	Velasco	S. Ant. de las Minas
13	Emeve	El Porvenir	38	Vena Cena	Francisco Zarco
14	Encuentro Gpe.	Valle de Guadalupe	39	Villas Montefiori	El Porvenir
15	H. Cava Boutique	Francisco Zarco	40	Vinisterra	S. Ant. de las Minas
16	H. La Lomita	S. Ant. de las Minas	41	Vinos Fuentes	Valle de Guadalupe
17	J.C. Bravo	El Porvenir	42	Vinos Pasión Biba	Valle de Guadalupe
18	Casa Doña Lupe	Valle de Guadalupe	43	Viña de Liceaga	S. Ant. de las Minas
19	L.A. Cetto	Valle de Guadalupe	44	Viña de Garza	Valle de Guadalupe
20	Lafarga	Valle de Guadalupe	45	Viñas Tierra Santa	Francisco Zarco
21	Malagón	Francisco Zarco	46	Xecue	S. Ant. de las Minas
22	Martín del Campo	S. Ant. de las Minas	47	Zapien	S. Ant. de las Minas
23	Mogor Badán	S. Ant. de las Minas			
24	Monte Xanic	Francisco Zarco			
25	Paralelo	Valle de Guadalupe			

Fuente: Meraz Ruiz, Valderrama Martínez y Maldonado Radillo (2013).

La problemática del agua en el Valle de Guadalupe

A pesar de que el Valle de Guadalupe se vea en creciente desarrollo en los últimos lustros, ello no ha incentivado a una apropiada indagación de sus habitantes, especialmente en el tema de los impactos en la estructura social y sus dinámicas ocasionados por la escasez de agua y las decisiones que toma la administración pública para atender dichas necesidades.

De esta manera, no se cuenta con un estudio que plantee la opinión del habitante local al respecto, por lo tanto, es difícil identificar sus necesidades, motivaciones y afectaciones que la escasez de agua le ocasiona, así como la diferente toma de decisiones que realiza la administración pública.

Todo ello conduce a los siguientes interrogantes: ¿cuáles son las verdaderas necesidades de la población local del Valle de Guadalupe en Ensenada, Baja California? En materia hídrica, ¿de qué manera afecta las dinámicas sociales y turísticas dicha escasez de agua?

Por las razones expuestas, se llevó a cabo una investigación que fuera útil para sus usuarios a través de conocer la opinión de la población local del Valle de Guadalupe, en Ensenada, Baja California, con el fin de identificar sus afectaciones, modificaciones en sus quehaceres cotidianos, etcétera, ocasionados por la insuficiencia hídrica; teniendo estos aspectos de base para proponer ajustes o modificaciones que beneficien a la población local, casas vitivinícolas y empresas del sector de servicios, especialmente de los turísticos.

De esta manera, uno de los principales cometidos de dicho trabajo investigativo era presentar los resultados a los actores locales de la región, y así darles a conocer la información para que puedan realizar y promover actividades que atiendan esas necesidades de la región, que será de gran utilidad tanto para el sector turístico como para las dinámicas sociales del entorno.

Es importante mencionar que en este capítulo se muestran solamente algunos de los hallazgos de la investigación, pues en este sentido los mismos resultan muy extensos y, por lo tanto, imposibles de incluir en este apartado.

Objetivos y metodología

En el presente apartado acerca de los objetivos se decidió no subdividirlos en uno general y varios específicos, en cambio, la decisión fue conformarlo con un total de tres objetivos, que son los siguientes: 1) identificar el perfil de los habitantes que radican en la región del vino en Ensenada, Baja California; 2) determinar las características del comportamiento y de las dinámicas sociales de dichos habitantes; 3) cómo dichas dinámicas se ven afectadas o deformadas por la escasez de agua; y conocer y comprender los factores que motivan a los habitantes de la región del vino a la distorsión de sus actividades cotidianas relacionadas con el uso del agua.

A continuación, se describe la manera en la cual se decidió llevar a cabo el trabajo de campo con el cual se obtuvo información de fuentes primarias en el espacio geográfico objeto de estudio: Valle de Guadalupe, conocido también como región del vino.

Con la finalidad de lograr los objetivos planteados en la presente investigación, se determinó utilizar el método cuantitativo, el cual se llevó a cabo mediante la técnica de encuesta. Esta técnica está diseñada por medio de un cuestionario por el cual se obtiene información más en detalle y preciso sobre las variables para llegar al objeto del estudio.

De acuerdo entonces con lo descripto anteriormente, las personas a ser encuestadas en el estudio debían ser mayores de edad, que se encontraran físicamente en las viviendas del Valle de Guadalupe y que fueran residentes legales del mismo (o al menos con una residencia de seis meses como mínimo en el momento de la aplicación de la encuesta, en alguna de las comunidades de la región del vino: La Misión, Francisco Zarco, El Porvenir y San Antonio de las Minas).

Tomando en cuenta el número de viviendas conectadas a la red de agua local y las que no se encontraban conectadas a sus redes locales, se estimó un total de 1.322 viviendas en estos rubros, de acuerdo con los índices de marginación manejados por el Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2011).

Es importante mencionar que esta cantidad de viviendas no incluye las concernientes a la delegación de La Misión, debido a que, si bien es cierto que dicha delegación forma parte de la región del vino, también es cierto que no existe ningún conglomerado urbano perteneciente a esta delegación que se encuentre incluido física y territorialmente dentro del área de

influencia de la ruta del vino, por lo que se estima que las realidades hídricas que padecen o se viven en los conglomerados urbanos y comunidades de dicha delegación no son resultado ni son influidos por el turismo en la zona determinada como región del vino. Por ello, la definición del tamaño poblacional incluye solamente a las delegaciones de Francisco Zarco, El Porvenir y San Antonio de las Minas.

En este sentido, se detectaron un total de 387 viviendas en la delegación de El Provenir, de las cuales 247 están conectadas a la red de agua potable y las otras 140 viviendas no lo están.

De igual manera, en Francisco Zarco –la comunidad más grande de la región del vino– se contabilizan 721 viviendas, de las cuales 481 cuentan con conexión a la red de agua potable y 240 no cuentan con conexión.

Por último, la delegación de San Antonio de las Minas, ubicada más al sur que el resto de las delegaciones que componen la región en estudio, cuenta con un total de 214 viviendas, de las cuales 145 cuentan con agua potable y no así las 69 restantes.

Tabla 2. Viviendas por delegación conexión a la red de agua potable local

Delegación	Viviendas		
	total	p = con agua	q = sin agua
El Porvenir (N ¹)	387	247	140
Francisco Zarco (N ²)	721	481	240
S. Antonio de las Minas (N ³)	214	145	69
Total (N)	1322	873	449

Fuente: Elaboración propia basada en CONAPO, 2011.

El muestreo

De acuerdo con Hair, Bush y Ortinau (2010), el muestreo probabilístico es una técnica para extraer una muestra en la que cada unidad de muestreo tiene una probabilidad conocida de ser incluida en la muestra, dicha probabilidad depende del tipo de diseño de muestreo probabilístico que se utilice;

en este caso el que mejor explica la investigación es el aleatorio simple, y que con este método cada unidad de muestreo tiene una oportunidad.

De esta manera, se aplicó la técnica de muestreo probabilístico, que sirvió para extraer una muestra en la que cada unidad de muestreo tiene una probabilidad conocida de ser incluida en la muestra. El muestreo aleatorio simple, aseguró que cada unidad de muestreo en la población objetivo tiene una conocida e igual oportunidad de ser elegida (Hair, Bush y Ortinau, 2010.), aplicando un total de 154 encuestas en total, procedimiento que se discute en adelante.

Para definir el tamaño de la muestra –y cumpliendo con la misma técnica de definición de la muestra por estratos– y la aplicación, en este caso, de las muestras solamente de manera aleatoria, es necesaria la utilización de una fórmula para determinar los tamaños de las muestras basadas en “poblaciones pequeñas”¹ (Rea y Parker, 1991).

Para el caso que compete, y de acuerdo con la información con la que se cuenta sobre la población que se encuesta, se hará uso de la fórmula para la “determinación del tamaño de muestra por variables expresadas en términos de proporciones cuando la población es pequeña” (Rea y Parker, 1991):

$$n = \frac{Za^2 [p(1-p)] N}{Za^2 [p(1-p)] + (N-1) Cp^2}$$

Donde:

n = Tamaño de la muestra.

Za = Valor de sigma (posición de la X en la curva normal).

p = Proporción de la población.

N = Tamaño de la población.

Cp = Margen de error.

Para utilizar esta fórmula, es necesario contar con las proporciones de la población, las cuales se pueden calcular a partir de la información presentada anteriormente sobre el perfil de las viviendas con acceso a la red de agua potable y sin acceso. De esta manera, las proporciones para las diferentes delegaciones quedan del siguiente modo:

¹ El término utilizado en inglés por Rea y Parker (1991) es: “small population sizes”.

Tabla 3. Ponderación de porcentajes y proporciones para la población a encuestar

Delegación	Viviendas			% ponderado
	total	p = con agua	q = sin agua	
El Porvenir (N ¹)	387	0,6386	0,3614	29,27
Francisco Zarco (N ²)	721	0,6667	0,3333	54,54
S. Antonio de las Minas (N ³)	214	0,6794	0,3206	16,19
Total (N)	1322	0,6616	0,3384	100

Fuente: Elaboración propia basada en CONAPO, 2011.

Ahora bien, habiendo aplicado a la fórmula un margen de error de $\pm 7\%$ ($C_p = \pm 7\%$) y un margen de confiabilidad del 95% (el valor de la sigma para un 95% de confiabilidad es de $Z_a = 1,96$), el tamaño de la muestra se definió de la siguiente manera:

$$\begin{aligned}
 n &= \frac{Z_a^2(pq)N}{Z_a^2(pq) + (N-1)(cp)^2} \quad n \\
 &= \frac{(1.96)^2[(.6616)(.3384)]1322}{(1.96)^2(.6616)(.3383) + (1322-1)(.07)^2} \\
 n &= \frac{3.8416[(.2239)(1322)]}{3.8416(.2239) + (1321)(.0049)} \\
 &= \frac{1137.0974}{7.333} \quad n = 153.066 = 154
 \end{aligned}$$

Es decir, el tamaño de la muestra asciende a un total de 154 personas a entrevistar en sus viviendas, esto previo a una distribución muestral que permita que dicha muestra sea verdaderamente representativa de la población en estudio.

Distribución muestral

La distribución muestral se realizó de manera proporcional a la forma en la cual se comporta la población mostrada en la tabla 3, lo cual resulta en la conformación de la siguiente repartición de encuestas por delegación y por tipo de vivienda (con y sin conexión a la red de agua potable local).

Tabla 4. Distribución muestral para la delegación de El Porvenir

EL PORVENIR (N¹)		
Dato ponderado	Desglose	Total encuestas
Distribución general	(155) (0,2927) = 45,37	45
Con agua	(45) (0,6386) = 28,74	29
Sin agua	(45) (0,3614) = 16,26	16

Fuente: Elaboración propia, 2016.

En este sentido, se definió que en la delegación de El Porvenir se aplicarían 45 encuestas, de las cuales 29 de ellas serían aplicadas a viviendas que sí cuentan con conexión a la red de agua potable local y las 16 restantes a viviendas sin conexión.

De igual manera, para la delegación Francisco Zarco se decidió llevar a cabo la aplicación de un total de 84 encuestas, de las cuales 56 se levantarían en hogares con conexión a la red de agua potable local y las otras 56 a aquellos hogares sin dicha conexión.

Tabla 5. Distribución muestral para la delegación Francisco Zarco

FRANCISCO ZARCO (N²)		
Dato ponderado	Desglose	Total encuestas
Distribución general	(155) (0,5454) = 84,54	84
Con agua	(84) (0,6667) = 56	56
Sin agua	(84) (0,3333) = 27,99	28

Fuente: Elaboración propia, 2016.

Por último, en la delegación de San Antonio de las Minas se aplicarían 25 encuestas en total, de las cuales 17 se llevarían a cabo a personas que vivieran en casas con conexión de agua potable y las restantes encuestas con personas que vivieran en casas sin conexión.

Tabla 6. Distribución muestral para la delegación de San Antonio de las Minas

SAN ANTONIO DE LAS MINAS (N°)		
Dato ponderado	Desglose	Total encuestas
Distribución general	(155) (0,1619) = 25,09	25
Con agua	(25) (0,6794) = 16,98	17
Sin agua	(25) (0,3206) = 8,01	8

Fuente: Elaboración propia, 2016.

De esta manera, las encuestas se aplicaron en las mencionadas localidades como se muestra en el mapa (figura 2) de la región del vino (Valle de Guadalupe), de acuerdo con las indicadas para viviendas con agua y sin agua potable.

El instrumento

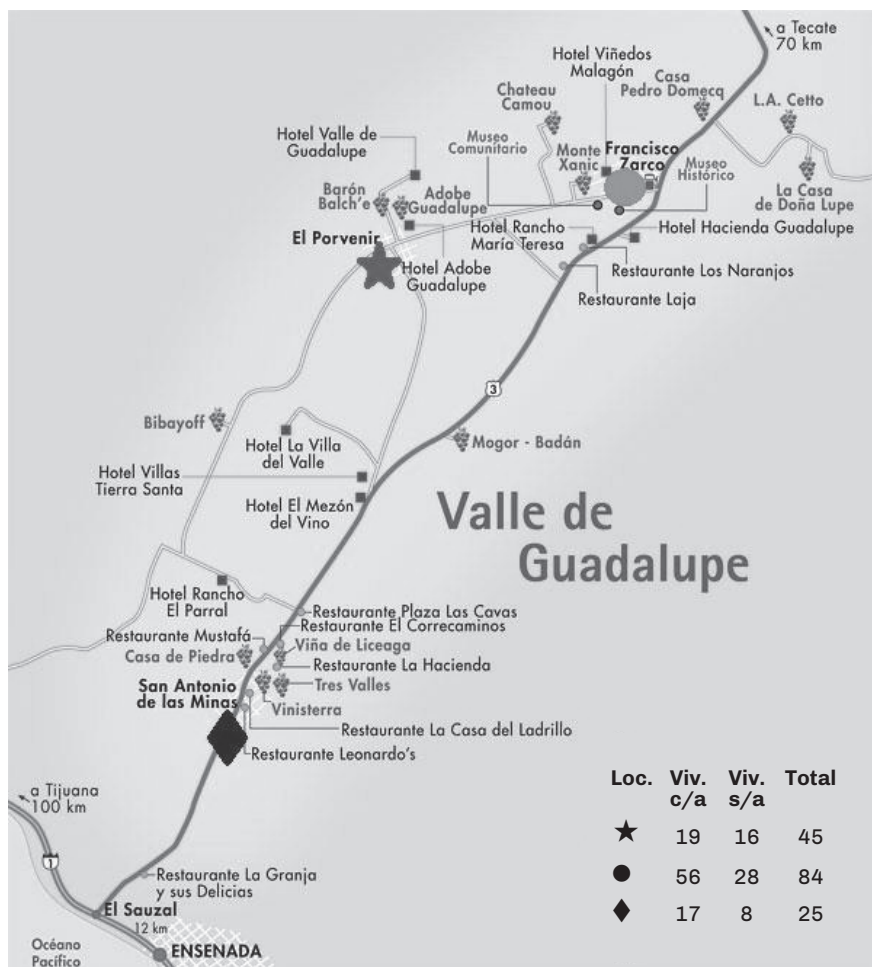
El instrumento aplicado en el trabajo de campo es un cuestionario que fue aplicado a los pobladores locales de acuerdo con la distribución muestral planteada, y la locación para efectuar dicha aplicación fue en sus hogares, considerando que se debía asegurar que la persona entrevistada fuera, además de residente de la localidad, habitante de algún tipo de las viviendas descriptas; es decir, con acceso a la red de agua potable o sin acceso al servicio.

Resultados del trabajo de campo

En relación con los datos obtenidos en el trabajo de campo, estos fueron capturados y procesados en el paquete estadístico Statistical Package for Social Sciences (SPSS), que permitió generar gráficas y tablas con la información recabada.

Una vez capturada la información, se generaron reportes estadísticos y cruces tabulares que permiten discernir la problemática a mayor profundidad; sin embargo, en el presente reporte solo se incluyen las variables

Figura 2. Distribución muestral por localidades

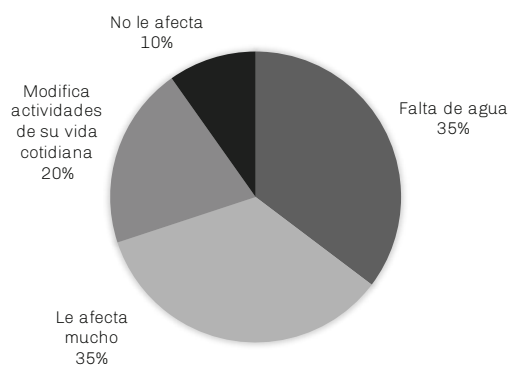


Fuente: Elaboración propia basada en BC Tours, 2013.

consideradas como primordiales para el estudio, debido a la gran cantidad de información generada.

De esta manera, el primero de los puntos a presentar en el presente reporte técnico es en torno a las principales afectaciones que sufren los pobladores de las comunidades de la ruta del vino en relación con los recursos hídricos.

Figura 3. Afectaciones que percibe la población local en torno a la situación hídrica de la región (n = 154)



Fuente: Trabajo de campo, 2016.

Con relación a la opinión emitida por los residentes de las comunidades de la región del vino, Baja California, en cuanto a la manera en que se ven afectados por la situación de insuficiencia de los recursos hídricos, así como de la toma de decisiones que lleva a cabo la administración pública para atender las necesidades hídricas básicas de la región, sobre todo en el ámbito turístico, se encontró que los habitantes de sus conglomerados urbanos se ven muy afectados por esta situación.

De acuerdo con los hallazgos del estudio, el 35% del tamaño de la muestra que representa 54 personas, manifiesta que existe insuficiencia de agua en la localidad, a otro 35% le ha afectado mucho la situación, y un 20% de la población se ha visto afectada a grado de modificar sus actividades de la vida cotidiana, finalmente, se observa un 10% de los habitantes a quienes la situación de los recursos hídricos no los afecta.

Tabla 7. Cuestionario aplicado a pobladores de la región del vino en sus viviendas

UABC (MÉXICO), UNLu (ARGENTINA) y UNGS (ARGENTINA)

Objetivo: Analizar la opinión de pobladores locales en relación con la problemática del agua en la región.

Instrucciones: Marque con una "X" la respuesta según corresponda.

1. Respecto de la región o ruta del vino/Valle de Guadalupe, ¿cuál es su opinión al considerarse destino turístico?
 0. ☐ N/C. _____

2. Mencione dos ventajas y dos desventajas relacionadas con que esta región sea un destino turístico.
 0. ☐ N/C. Ventajas: 1. _____ 2. _____ Desventajas: 3. _____ 4. _____

3. ¿Considera que el abastecimiento del agua influye en el desarrollo de esta región turística?
 0. ☐ N/C 1. ☐ Sí. ¿Por qué? _____ 2. ☐ No. ¿Por qué? _____

4. Según su opinión, mencione dos problemas principales relacionados con el agua en esta zona. 0. ☐ N/C.
 1. ☐ Contaminación 3. ☐ Mal manejo 5. ☐ Insuficiencia 7. ☐ Sobrepopulación
 2. ☐ Desperdicio 4. ☐ Consumo desmedido 6. ☐ Escasez 8. ☐ Otro: _____

5. ¿Mencione dos acciones que realiza para ahorrar agua? 0. ☐ N/C.
 1. ☐ Uso balde para bañarme 4. ☐ Riego plantas no tan seguido 7. ☐ Reparo las fugas de agua
 2. ☐ Lavo el carro con balde 5. ☐ Lavo trastes una vez 8. ☐ Junto ropa para lavar una vez
 3. ☐ Me lavo los dientes con vaso 6. ☐ Recipiente dentro de excusado 9. ☐ Otro: _____

6. ¿Considera que gasta mucha agua? 0. ☐ N/C. 1. ☐ Sí. 2. ☐ No.

7. ¿Cómo considera que es su consumo de agua? 0. ☐ N/C. 1. ☐ Muy bajo. 2. ☐ Bajo. 3. ☐ Medio. 4. ☐ Alto. 5. ☐ Muy alto.

8. Mencione tres actividades de su vida cotidiana en las que gasta más agua. 0. ☐ N/C.
 1. ☐ Bañarse 4. ☐ Regar plantas 7. ☐ En el sanitario
 2. ☐ Lavar ropa 5. ☐ Al cepillarse los dientes 8. ☐ Lavar el piso
 3. ☐ Lavar el carro 6. ☐ Lavar los trastes 9. ☐ Otro: _____

9. ¿Su vivienda está conectada al servicio de agua potable? (Si la respuesta es "No" pasar a la pregunta 18)
 0. ☐ N/C. 1. ☐ Sí. 2. ☐ No.

10. ¿Califique la calidad del agua que recibe en su domicilio? (Si la respuesta es "Buena" o "Excelente" pasar a la 12).
 0. ☐ N/C. 1. ☐ Pésima. 2. ☐ Mala. 3. ☐ Regular. 4. ☐ Buena. 5. ☐ Excelente.

11. Piensa que la mala calidad de agua en la zona es un problema:
 0. ☐ N/C. 1. ☐ Nada grave. 2. ☐ Poco grave. 3. ☐ Grave. 4. ☐ Muy grave.

12. ¿Con qué frecuencia le suspenden el servicio de agua? (Si la respuesta es "Nunca" o "Casi nunca" pasar a la 15).
 0. ☐ N/C. 1. ☐ Nunca. 2. ☐ Casi nunca. 3. ☐ Algunas veces. 4. ☐ Casi siempre. 5. ☐ Siempre

13. Aproximadamente, ¿cuántas veces al mes? _____ Veces. 0. ☐ N/C.

14. La frecuencia con la que le suspenden el servicio de agua afecta su calidad de vida.
 0. ☐ N/C. 1. ☐ Totalmente en desacuerdo. 2. ☐ En desacuerdo. 3. ☐ De acuerdo. 4. ☐ Muy de acuerdo.

15. Califique el pago que realiza por el consumo de agua en su vivienda (siendo 1 "Muy barato" y 4 "Muy caro").
 0. ☐ N/C. 1. ☐ Muy barato. 2. ☐ Barato. 3. ☐ Caro. 4. ☐ Muy caro.

16. Aproximadamente, ¿cuánto paga por su consumo de agua? \$ _____ Pesos.

17. ¿Cree que es justo el pago que realiza por el consumo de agua?
 0. ☐ N/C. 1. ☐ Injusto. 2. ☐ Poco justo. 3. ☐ Justo. 4. ☐ Muy justo.

18. ¿Ha tenido usted que modificar su rutina diaria por escasez o insuficiencia de agua? (Si "No", pasar a pregunta 20).
 0. ☐ N/C. 1. ☐ Sí. 2. ☐ No.

19. ¿Qué modifica? 0. ☐ N/C.
 1. ☐ Bañarse 4. ☐ Regar plantas 7. ☐ En el sanitario
 2. ☐ Lavar ropa 5. ☐ Al cepillarte los dientes 8. ☐ Lavar el piso
 3. ☐ Lavar el carro 6. ☐ Lavar los trastes 9. ☐ Otro: _____

20. ¿Considera que influye la disponibilidad de agua en la economía de la región.
 0. ☐ N/C. 1. ☐ Sí. ¿Por qué? _____ 2. ☐ No. ¿Por qué? _____

21. ¿Cómo considera que afecta el turismo a la disponibilidad de agua en la región?
 0. ☐ N/C. _____

22. ¿Cree que la disponibilidad de agua ha afectado o afecta al desarrollo turístico de la región del vino?
 0. ☐ N/C. 1. ☐ Totalmente en desacuerdo. 2. ☐ En desacuerdo. 3. ☐ De acuerdo. 4. ☐ Muy de acuerdo.

23. ¿Considera que si el desarrollo turístico aumenta afectará su modo de vida considerando la disponibilidad de agua?
 0. ☐ N/C. 1. ☐ Sí. ¿Por qué? _____ 2. ☐ No. ¿Por qué? _____

I. Edad: ____ años II. Género: 1. ☐ Masc. 2. ☐ Fem. III. Ocupación: _____ IV. Ingreso mensual aprox.: _____

Fuente: Elaboración propia, 2016.

Tabla 8. Opinión de la población local en relación con la influencia generada en la región por la escasez de los recursos hídricos en el Valle de Guadalupe

Influencia en el desarrollo de la región del vino n = 154		
Influencia	Porcentaje	Frecuencia
Sí influye	35,10	54
No influye	31,20	48
Falta de agua	10,40	16
No hay producción	3,20	5
No está enterada	3,20	5
Economía	0,60	1
No contestó	16,20	25
Total	100	154

Fuente: Trabajo de campo, 2016.

En lo que respecta a la influencia que puede tener esta situación de la insuficiencia de recursos hídricos en el desarrollo de la región del vino, se encontraron porcentajes semejantes: 35,10% y 31,20% de los habitantes de la localidad consideran que no les afecta la situación de insuficiencia de recurso hídricos al desarrollo potencial de la región del vino, 10,40% mencionó que afecta el desarrollo por la falta de agua.

Otros porcentajes menores comentaron que una de las cuestiones que puede afectar el desarrollo de la región del vino es la falta de producción vinícola y de atención a los turistas debido a la escasez de agua, así como los consecuentes impactos en el resto de las actividades económicas debido al efecto dominó de dicha situación.

Tabla 9. Principal problema que los habitantes relacionan con el problema del agua

Principal problema relacionado con el agua en la zona n = 154		
Problema	Porcentaje	Frecuencia
Contaminación	31,80	49
Escasez	20,10	31
Insuficientes fuentes de abastecimiento	16,90	26
Desperdicio	15,60	24
Sobrepoblación	7,80	12
Consumo desmedido	2,60	4
Altos precios del agua	0,60	1
Ningún problema	1,90	3
Otro problema: Falta de trabajo, delincuencia y saqueo de arena.	2,60	4
Total	100	154

Fuente: Trabajo de campo, 2016.

Respecto del problema principal que tienen las comunidades de la región del vino, Baja California, predominó la contaminación de los recursos hídricos en la zona con 31,80%, el 20,10% mencionó que se ven afectados por la escasez de agua, y el 16,90% del tamaño muestral considera que el principal problema son las insuficientes fuentes de abastecimiento.

Además, se encontró que, con porcentajes menores a 16%, los habitantes de las diferentes comunidades rurales de la región del vino consideran que se desperdicia mucho el agua en los usos diarios que se le asignan, y a su vez que existe un importante incremento en la población.

Tabla 10. Segundo problema que los habitantes relacionan con el problema del agua

Segundo problema relacionado con el agua en la zona n = 154		
Problema	Porcentaje	Frecuencia
Escasez	35,10	54
Insuficientes fuentes de abastecimiento	15,60	24
Altos precios del agua	10,40	16
Desperdicio	5,80	9
Sobrepoblación	1,30	2
Otro problema: distribución a otros lugares, gobierno, falta de lluvia, no hay tuberías	5,20	8
No contestó	26,60	41
Total	100	154

Fuente: Trabajo de campo, 2016.

En lo que respecta al segundo problema que experimentan las comunidades dentro de la región, predominó con un 35,10% (es decir, un total de 54 personas entrevistadas) la escasez de recursos hídricos en la zona, el 15,60% de los encuestados (que representan en total 24 viviendas de la región) mencionó que se ven afectados por las insuficientes fuentes de abastecimientos.

Un 10,40% del tamaño muestral (conformado por un total de 16 hogares situados geográficamente en el Valle de Guadalupe) considera que son muy altos los precios del agua en la zona.

Por otro lado, se detectaron porcentajes menores al 6%, los cuales manifestaron que:

- se desperdicia mucho el agua,
- existe una importante sobrepoblación,
- el agua la distribuyen a otros lugares (normalmente a la ciudad de Ensenada, para atender al turismo),
- malas gestiones por parte de la administración pública,
- sequías prolongadas, entre otras cosas.

Tabla 11. Procedencia del agua que se consume en las viviendas de la región del vino

Procedencia del agua de consumo en la vivienda n = 154		
Procedencia	Porcentaje	Frecuencia
Red de la CESPE	39,00	60
Pipas de agua	32,50	50
Pozos	11,00	17
Arroyo	5,80	9
Tinaco	5,80	9
Pozo propio	1,30	2
Pila de agua	1,30	2
Otro lugar (agua del pueblo, pozo comunitario)	3,20	5
Total	100	154

Fuente: Trabajo de campo, 2016.

En relación con la proveniencia de los recursos hídricos, los residentes de las comunidades en la región del vino, el 39% se encuentra conectado a la Red de la CESPE para adquirir el agua de su consumo, se encontró que el 32,50% requieren de pipas de agua para adquirir el recurso hídrico, con porcentajes menores los habitantes de sus conglomerados adquieren el agua por medio de pozos, arroyo, tinaco, entre otros.

Tabla 12. Calificación otorgada por la población local a la calidad de agua que consume

Calificación de la calidad de agua de consumo n = 154		
Calificación	Porcentaje	Frecuencia
Pésima	7,80	12
Mala	19,50	30
Regular	50,60	78
Buena	19,50	30
Excelente	2,60	4
Total	100	154

Fuente: Trabajo de campo, 2016.

Con respecto a la calidad del agua que reciben los residentes de las comunidades dentro de la región del vino, Baja California, se encontró que los habitantes consideran que la calidad del agua es regular son un 50,60% (es decir, un total de 78 encuestados manifestaron esto), el 19,50% de los entrevistados (que es conformado por un total de 30 habitantes) considera que el recurso hídrico que recibe en sus hogares tiene mala calidad, y asimismo un porcentaje igual al rubro anterior, es decir, un 19,50% mencionó que, de acuerdo con su apreciación, los recursos hídricos que recibe son de buena calidad.

Tabla 13. Apreciación del poblador local en relación con el consumo de agua en su vivienda

Consumo de agua n = 154		
Consumo	Porcentaje	Frecuencia
Muy bajo	11,00	17
Bajo	26,60	41
Moderado	59,10	91
Excesivo	1,90	3
No contestó	1,30	2
Total	100	154

Fuente: Trabajo de campo, 2016.

Con relación al consumo de agua que realizan los habitantes de las comunidades de la región del vino, se encontró que el consumo de recursos hídricos que realizan es "Moderado" (afirmado por un 59,10% de la muestra, conformado por un total de 91 habitantes de la región); puesto que su principal problema es la escasez del recurso, se denota que el consumo de agua en esta zona es de un nivel "Muy bajo", por lo que no es de extrañar que el 26,60% (conformado por 41 encuestados en el muestreo) manifesté considerarlo su consumo como "Bajo" y el 11,00% (17 personas encuestadas en el estudio) manifestaron que el consumo de agua en su hogar era "Muy bajo".

Tomando en cuenta estos tres indicadores, se puede aseverar que el 96,70% del total de la muestra considera que el consumo de agua en sus casas es "Bajo" (de "Muy bajo" a "Moderado"), y solo un marginal 3,30% de dicha muestra lo considera "Excesivo".

Tabla 14. Opinión de la población local en relación con la actividad cotidiana realizada en sus hogares que consumen mayor cantidad de agua

Actividad de la vida cotidiana con más gasto de agua n = 154		
Actividad	Porcentaje	Frecuencia
Bañarse	53,90	83
Lavar la ropa	35,70	55
Regar las plantas	4,50	7
Lavar la loza	1,90	3
Lavar los trastes	1,90	3
Cepillarse los dientes	0,60	1
Otra actividad	1,30	2
Total	100	154

Fuente: Trabajo de campo, 2016.

Respecto de la opinión que tienen los residentes de las comunidades de la región del vino, Baja California, refiriéndose a la actividad de su vida cotidiana en que hay más gasto de agua, el 53,90% (83 personas entrevis-

tadas) la utilizan más para bañarse, seguido de un 35,70% (que representa 55 personas involucradas en el estudio) que la usan para lavar la ropa.

Por otro lado, un 4,50% (7 personas en total) usa el agua para regar las plantas, y un 1,90% de la muestra (solo 3 encuestados conforman este porcentaje) considera que en la actividad en que gastan más agua en sus hogares es lavar el automóvil y la loza.

Por otra parte, con porcentajes menores o iguales a 0,60% (es decir, solo una persona involucrada en el estudio manifestó estas opciones) se encontraron opiniones como cepillarse los dientes, entre otras.

Tabla 15. Opinión de la población local en relación con la segunda actividad cotidiana realizada en sus hogares que consumen mayor cantidad de agua

Segunda actividad de la vida cotidiana con más gasto de agua n = 154		
Actividad	Porcentaje	Frecuencia
Lavar la ropa	33,10	51
Regar las plantas	30,50	47
Lavar la loza	15,60	24
En el sanitario	5,80	9
Lavar el automóvil	3,20	5
Cepillarse los dientes	1,90	3
Lavar el piso	0,60	1
No contestó	9,10	14
Total	100	154

Fuente: Trabajo de campo, 2016.

Con respecto a la opinión que tienen los residentes de las comunidades de la región del vino, Baja California, refiriéndose a la segunda actividad de su vida cotidiana en que hay más gasto de agua, el 33,10% (que son 51 residentes de la región) la usan más para lavar la ropa, seguido de un 30,50% (47 encuestados) que mencionaron gastar más para regar las plantas.

También se encontró que un 15,60% del total del muestreo efectuado (respaldados por un total de 24 personas involucradas en el estudio) mencionó usarla en segundo término para lavar la loza, en tanto que un 5,80% (9 habitantes) considera que en la segunda actividad en que gasta más agua es en el sanitario.

Por otra parte, con porcentajes menores como el 3,20% (5 habitantes) la segunda actividad es en lavar el automóvil y con solo un 0,60% (una persona) mencionó lavar el piso de su vivienda (es importante reconocer que no todas las viviendas involucradas en el estudio cuentan con piso de material, solo con suelo aplanado).

Tabla 16. Opinión de la población local en relación con la tercera actividad cotidiana realizada en sus hogares que consumen mayor cantidad de agua

Tercera actividad de la vida cotidiana con más gasto de agua n = 154		
Actividad	Porcentaje	Frecuencia
Lavar la loza	23,40	36
En el sanitario	20,10	31
Regar las plantas	19,50	30
Lavar el piso	12,30	19
Cepillarse los dientes	0,60	1
Otra actividad (Negocio)	0,60	1
No contestó	23,40	36
Total	100	154

Fuente: Trabajo de campo, 2016.

Refiriéndose a la tercera actividad de la vida cotidiana en la que gastan más agua los residentes de la región estudiada, se encontró que un 23,40% del total de la muestra efectuada (36 habitantes) dijo que en el rubro lavar la loza, asimismo un 20,10% (31 personas) afirmaron que en el tercer lugar ubicaban el uso del sanitario.

También se halló que el 19,50% del total muestral (respaldado por 30 habitantes) opinó que dicha actividad es la de utilizar el agua para regar las plantas de sus hogares.

Por otra parte, se detectó una minoría del 0,60% (solo una persona) que indicó que cepillarse los dientes era la tercera actividad realizada de manera cotidiana en la que más agua gastaba normalmente.

Tabla 17. Acciones que los residentes de la región del vino realizan para ahorrar agua

Acciones para ahorrar agua (Acción 1) n = 154		
Acciones	Porcentaje	Frecuencia
Uso balde para bañarme	40,30	62
No regar las plantas no tan seguido	26,60	41
Lavar la loza una vez al día	5,80	9
Lavar el automóvil con un balde	5,20	8
Reutilizar el agua	3,20	5
Reparar las fugas de agua	2,60	4
Lavar ropa una vez a la semana	2,60	4
Cepillarse los dientes con vaso	2,60	4
Tener un recipiente dentro del excusado	1,90	3
No realiza ninguna acción para ahorrar agua	9,10	14
Total	100	154

Fuente: Trabajo de campo, 2016.

Respecto de las acciones que realizan los residentes de la región del vino para ahorrar agua, el 40,30% de la muestra (62 en total) mencionó que su principal acción es utilizar un balde para bañarse, seguido de un 26,60% (41 personas encuestadas) que mencionó no regar las plantas tan seguido.

Por otra parte, el 5,80% de la muestra (un total de 9 habitantes) lava la loza una vez al día para ahorrar el recurso hídrico, un 5,20% (solo 8 personas) dijo lavar el automóvil con un balde o una cubeta para no gastar tanta agua.

Por otra parte, un 3,20% (solo 5 personas) reutiliza el agua (por ejemplo, reutilizan el agua usada en lavar la ropa para regar las plantas, o usan el agua sucia en el excusado), el 2,60% (4 encuestados) opinó que repara las fugas de agua de su vivienda, lava la ropa una vez a la semana y prefiere cepillarse los dientes con un vaso de agua. Otro 1,90% de la muestra (3 personas) comentó que tiene un recipiente dentro del excusado y el 9,10% restante (14 involucrados) no realizan ninguna acción para ahorrar agua.

Tabla 18. Otras acciones que los residentes de la región del vino realizan para el ahorro de los recursos hídricos con los que cuentan

Acciones para ahorrar agua (Acción 2)		
n = 154		
Acciones	Porcentaje	Frecuencia
Reutilizar el agua	33,80	52
No regar las plantas tan seguido	18,80	29
Lavar ropa una vez a la semana	9,10	14
Lavar la loza una vez al día	4,50	7
Tener un recipiente dentro del excusado	3,20	5
Reparar las fugas de agua	2,60	4
Cepillarse los dientes con un vaso	2,60	4
Lavar el automóvil con un balde	2,60	4
Otra actividad (sistema de goteo, conexiones de tubería, almacenar agua, administrar el consumo)	4,50	7
No contestó	18,20	28
Total	100	154

Fuente: Trabajo de campo, 2016.

Tabla 19. Acciones cotidianas que el residente de la región del vino ha tenido que modificar a causa de la escasez e insuficiencia de agua

Acciones que modifican por la escasez de agua (Acción 1) n = 154		
Acciones	Porcentaje	Frecuencia
Lavar ropa	61,0	94
Regar las plantas	10,40	16
Lavar el automóvil	7,10	11
Regar el patio	2,60	4
Lavar la loza	1,90	3
Bañarse	1,90	3
Cepillarse los dientes	0,60	1
Lavar el piso	0,60	1
Otra acción	0,60	1
Ninguna acción	12,30	19
No contestó	0,60	1
Total	100	154

Fuente: Trabajo de campo, 2016.

En relación con las acciones que modifican los residentes por la escasez del agua en la región del vino, la mayoría de los encuestados, un 61,0% (94 encuestados), mencionó que la principal acción que modifican es lavar la ropa, seguido de un 10,40% (16 personas) que afirma regar las plantas y un 7,10% (11 encuestados) comentó lavar el automóvil.

Por otra parte, el 2,60% de la muestra (4 personas en total) dijo que entre las principales actividades cotidianas que ha debido modificar debido a la escasez de agua es regar el patio, mientras que lavar la loza y bañarse han coincidido con un 1,90% (es decir, 3 personas involucradas en el estudio), y con porcentajes menores del 0,60% (una persona) respondió acciones como cepillarse los dientes y lavar el piso.

El 12,30% restante (19 en total) opinó que no modifica ninguna acción por la escasez del agua.

Tabla 20. Acciones cotidianas de segundo término que el residente de la región del vino ha tenido que modificar a causa de la escasez e insuficiencia de agua

Acciones que modifican por la escasez de agua (Acción 2) n = 154		
Acciones	Porcentaje	Frecuencia
Regar las plantas	39,6	61
Lavar la loza	16,20	25
Lavar el piso	5,20	8
Regar el patio	4,50	7
Bañarse	4,50	7
Lavar el automóvil	2,60	4
No contestó	27,30	42
Total	100	154

Fuente: Trabajo de campo, 2016.

Con respecto a la segunda acción que modifica por la escasez del agua en la región del vino, el 39,60% (61 personas) indicó regar las plantas; un 16,2% (25 en total) respondió lavar la loza; el 5,2% (8 encuestados) mencionó lavar el piso; y el 4,5% (7 de la muestra) contestó regar el patio y bañarse.

Ahora bien, con un porcentaje muy bajo, el 2,6% (que representa a 4 encuestados en el trabajo de campo), la actividad que en segundo término modifican o dejan de hacer para ahorrar agua es lavar el automóvil, para así hacer frente a otras necesidades con mayor jerarquía en la escala de prioridades, ya sea para el ámbito familiar o solo a nivel personal.

Tabla 21. Acciones cotidianas de tercer término que el residente de la región del vino ha tenido que modificar a causa de la escasez e insuficiencia de agua

Acciones que modifican por la escasez de agua (Acción 3) n = 154		
Acciones	Porcentaje	Frecuencia
Regar el patio	14,30	22
Bañarse	14,30	22
Lavar el piso	7,80	12
Lavar la loza	4,50	7
Regar las plantas	1,90	3
Otras acciones	2,60	4
No contestó	54,50	84
Total	100	154

Fuente: Trabajo de campo, 2016.

En relación con la tercera acción que modifican los residentes por la escasez del agua en la región del vino, el 14,3% (22 en total) mencionó regar el patio y bañarse; seguido de un 7,80% (12 personas de la muestra) expresó lavar el piso; en tanto que el 4,50% (7 encuestados) comentó lavar la loza. Por otra parte, con porcentajes menores, como el 2,60% (4 residentes entrevistados) opinó otras acciones: que CONAGUA prohíbe utilizar pozo propio, no tiene agua en esta zona, que debe instalar la pipa y para cocinar. El 54,50% de la muestra (es decir, 84 personas en total) no contestó esta pregunta.

Tabla 22. Opinión del residente local de la región del vino en relación con el pago que efectúa por el agua que se consume en su hogar

Pago por el consumo de agua en su vivienda n = 154		
Pago	Porcentaje	Frecuencia
Muy bajo	0,60	1
Bajo	14,30	22
Moderado	51,30	79
Excesivo	26,60	41
No contestó	1,30	2
Total	100	154

Fuente: Trabajo de campo, 2016.

Con respecto a cómo considera el pago que realiza por el consumo de agua en la vivienda, los encuestados mencionaron: un 0,60% del total muestreado (solo una persona) lo considera muy bajo, seguido de un 14,30% (22 personas del total de la muestra) opinó que es bajo.

Un porcentaje de más de la mitad de la muestra, el 51,30% (79 personas en total), considera que el pago que realiza por el agua que se consume en su hogar es moderado, y poco más de la cuarta parte de la muestra, es decir, el 26,60% (41 personas involucradas en el estudio), comentó que el pago que realiza le parece excesivo.

Tabla 23. Pago mensual que el residente realiza por el agua que se consume en su hogar

Pago mensual por el consumo de agua n = 154		
Pago (pesos mexicanos)	Porcentaje	Frecuencia
\$0 a \$200	55,1	86
\$201 a \$400	10,4	16
\$401 a \$600	11,6	18
\$601 a \$800	3,8	6
\$801 a \$1.000	2,5	4
\$1.001 o más	3,1	5
No contestó	6,5	10
Total	100	154

Fuente: Trabajo de campo, 2016.

En relación con la opinión emitida por los residentes de las comunidades dentro de la región del vino, Baja California, en cuanto al pago mensual por el consumo de agua, más de la mitad, es decir, 55,1% (86 personas) dijo que su gasto ascendía hasta MXN\$200, el 10,4% (16 en total) comentó que el gasto efectuado en su hogar era de MXN\$201 a MXN\$400, y con porcentajes menores al 10% de la muestra, manifestaron que el gasto de sus viviendas en relación con el consumo de agua era de MXN\$801 a más.

Tabla 24. Opinión del residente de la región del vino en relación con el pago efectuado por el agua que se consume en las viviendas

Pago mensual por el consumo de agua n = 154		
Calificación	Porcentaje	Frecuencia
Injusto	27,9	43
Poco injusto	29,2	45
Justo	32,5	50
Muy justo	0,6	1
No contestó	3,9	6
Total	100	154

Fuente: Trabajo de campo, 2016.

Respecto de la opinión emitida por los residentes involucrados en la fase del trabajo de campo del estudio realizado en las comunidades de la región del vino, Baja California, en cuanto a la calificación del pago por el consumo de agua que realizan dichas personas, del total encuestado, el 27,9% (43 personas del muestreo) lo juzga injusto, mientras que al 29,2% del mismo grupo sondeado (45 encuestados) le parece poco injusto.

Por último, tan solo al 0,6% de la muestra (solo una persona) le parece muy justo el pago que realiza por el consumo de agua de su casa, sobre todo por la mala calidad de la misma en comparación con el precio que tiene que pagar por ella.

Tabla 25. Conocimiento que tiene la población local de la región del vino en relación con los programas de gobierno para atender el problema hídrico

Programas de gobierno que conoce la gente para resolver el problema de insuficiencia y escasez de agua en la región del vino n = 154		
Programas	Porcentaje	Frecuencia
Apertura de pozos	11,70	18
Construcción de desaladora	3,20	5
Planta de tratamiento de aguas residuales	2,60	4
Construcción de acueducto flujo inverso	1,30	2
Otra acción o programa (CESPE conecta más gente a la red, gobierno limita el consumo de agua, Presidencia municipal)	3,20	5
No conoce ningún programa	75,30	116
No contestó	2,60	4
Total	100	154

Fuente: Trabajo de campo, 2016.

En cuanto a los programas de gobierno que conocen los residentes de las comunidades de la región del vino para resolver el problema de la insuficiencia y escasez de agua, el 11,7% (18 personas) tienen conocimiento de la apertura de pozos en la región y un 3,2% (5 personas encuestados) saben que existe una construcción de una desaladora de agua.

Por otra parte, más de tres cuartas partes de la muestra (75,3%, es decir, 116 personas involucradas en el estudio) no conocen ningún programa efectuado por ninguno de los tres niveles de gobierno.

Tabla 26. Opinión de la población local sobre a quién cree que el Gobierno le da prioridad cuando se trata de atender el problema hídrico de la zona

Prioridad del gobierno para distribuir agua n = 154		
Prioridad	Porcentaje	Frecuencia
Municipios aledaños	29,20	45
Personas de nivel adquisitivo alto	19,50	30
Empresarios/empresas	16,90	26
Negocios cercanos	9,70	15
No hay prioridad para habitantes locales	3,90	6
Apoyan a los residentes	1,90	3
Agricultores	1,30	2
No le da prioridad a nadie	1,90	3
No sabe a quién le da prioridad	1,30	2
No contestó	14,30	22
Total	100	154

Fuente: Trabajo de campo, 2016.

En cuanto a la prioridad que el gobierno da para la distribución del agua dentro de la región del vino, Baja California, poco menos de la tercera parte de la muestra realizada, es decir, un 29,20% (45 personas encuestadas) mencionó que el gobierno le da prioridad a los municipios aledaños; un 19,50% de la muestra (es decir, 30 encuestados) dijo que se le daba prioridad a personas de alto nivel adquisitivo (ricos y políticos), y un 16,90% (26 personas) dijo que dicha prioridad se le otorgaba a los empresarios y sus empresas, principalmente, a las casas vitivinícolas y vinícolas, hoteles y restaurantes.

Por otro lado, hubo minorías de la muestra opinando que el apoyo es para los agricultores, para los negocios cercanos, no le dan prioridad a nadie o que de plano no saben a quién le da prioridad el gobierno.

Tabla 27. Edad de los residentes entrevistados en el trabajo de campo

Edad de los encuestados n = 154		
Edad	Porcentaje	Frecuencia
18 a 23 años	5,10	8
24 a 29 años	14,20	22
30 a 35 años	10,20	16
36 a 41 años	9,60	15
42 a 47 años	19,40	30
48 a 52 años	8,90	14
53 a 58 años	10,90	17
59 a 64 años	8,90	14
65 a 70 años	7,60	12
71 años o más	3,10	6
Total	100	154

Fuente: Trabajo de campo, 2016.

En relación con la edad de los habitantes entrevistados en el trabajo de campo, el 5,10% (es decir, 8 personas encuestadas) tiene entre 18 y 23 años; el 14,20% (22 personas) tienen desde 24 hasta 29 años; por último, solo el 3,10% de la muestra (6 personas) tiene 71 años de edad o más.

En cuanto al género de los encuestados, más de la mitad, 55,80% (86 personas involucradas en el estudio) es de género femenino, y el 44,20% restante (68 encuestados) resultaron ser de género masculino.

Tabla 28. Ocupación laboral de los entrevistados en la región del vino

Ocupación del encuestado n = 154		
Ocupación	Porcentaje	Frecuencia
Empleado	35,70	55
Ama de casa	33,80	52
Comerciante	14,90	23
Jubilado	5,80	9
Pensionado	5,20	8
Estudiante	1,90	3
Estudiante y empleado	0,60	1
Profesionista	0,60	1
No contestó	1,30	2
Total	100	154

Fuente: Trabajo de campo, 2016.

En relación con la ocupación laboral de las personas entrevistadas, se encontró que una mayoría, con 35,70% (55 personas encuestadas) resultaron ser empleados; un poco más de la tercera parte de la muestra, es decir, el 33,80% (52 encuestados) resultaron ser amas de casas; y un 14,90% (23 entrevistados) resultaron ser comerciantes.

Por otra parte, como último dato obtenido, se observan porcentajes menores a los anteriormente mencionados, se debe a personas que informaron ser: estudiantes, profesionistas y pensionados.

Tabla 29. Ingreso mensual aproximado del residente de la región del vino

Ingreso mensual aproximado n = 154		
Ingreso (pesos mexicanos)	Porcentaje	Frecuencia
500 a 1.500	15,90	25
1.501 a 2.500	25,30	39
2.501 a 3.500	7,60	12
3.501 a 4.500	15,40	24
4.501 a 5.500	7,60	12
5.501 a 6.500	5,80	9
6.501 o más	4,90	8
No contestó	16,20	25
Total	100	154

Fuente: Trabajo de campo, 2016.

En cuanto al ingreso mensual aproximado, el 15,90% del total de la muestra (que son 25 personas) comentó que sus ingresos son aproximadamente de entre MXN\$500 y MXN\$1.500 mensuales y un poco más de la cuarta parte de la muestra, es decir, el 25,30% (correspondiente a 39 personas) dijo que ganaba entre MXN\$1.501 pesos y MXN\$2.500 al mes.

Además, también se encontró que un 7,60% de dicha muestra (equivalente a 12 personas entrevistadas) gana de MXN\$2.501 pesos a MXN\$3.500 al mes; quienes informaron ingresos entre MXN\$3.501 y MXN\$4.500 mensuales fueron el 15,40% (24 entrevistados); en tanto que el 7,60% de la muestra (cantidad que asciende a un total de 12 personas entrevistadas) gana entre MXN\$4.501 y MXN\$5.500 al mes; y el 5,80% del total muestral (respaldado por 9 personas) dijo ganar desde MXN\$5.501 hasta MXN\$6.500 por mes.

Por otra parte, es importante reconocer que un importante porcentaje, el 16.20% (25 personas encuestadas) no quiso contestar dicha pregunta.

Tabla 30. Cantidad de personas que residen en la vivienda incluida en el estudio

Número de personas que viven en el hogar del encuestado n = 154		
Número de personas	Porcentaje	Frecuencia
De 1 a 2 personas	12,90	20
De 3 a 4 personas	52,60	81
De 5 a 6 personas	28,50	44
De 7 a 8 personas	3,80	6
De 9 a 10 personas	1,20	2
No contestó	16,20	25
Total	100	154

Fuente: Trabajo de campo, 2016.

En cuanto a la cantidad de total de personas que viven en las viviendas de las diferentes comunidades de la región del vino, del total de 154 hogares involucrados en el estudio, el 12,90% (20 en total) ocupan la vivienda de 1 a 2 personas; con poco más de la mitad de la muestra, el 52,60% (correspondiente a 81 casos) son viviendas donde viven de 3 a 4 personas; y con un porcentaje menor, el 1,20% (en total 2 viviendas) son casos en los que viven de 9 hasta 10 personas.

Conclusiones

Ante los resultados obtenidos por medio del trabajo de campo, en el cual se obtuvo información a partir de las fuentes primarias, se pueden establecer las conclusiones que se detallan a continuación.

- 1) La situación hídrica de la zona, es decir, insuficiencia y escasez de agua en el Valle de Guadalupe, definitivamente, afecta de manera importante a los residentes de la región del vino, lo cual implica que deban modificar sus actividades cotidianas.

- 2) La población residente en las comunidades de la región del vino no parece estar verdaderamente consciente de la forma en la que influye en el desarrollo de la región la problemática hidráulica de insuficiencia, escasez y desabastecimiento de la misma.
- 3) El principal problema que la población local de las comunidades de la región del vino (El Porvenir, Francisco Zarco y San Antonio de las Minas) relaciona la insuficiencia de agua en el Valle de Guadalupe son la contaminación y el desperdicio de los recursos hídricos.
- 4) Las comunidades de la región relacionan el agua con la insuficiencia de la misma y su consecuente escasez.
- 5) Las principales fuentes de abastecimiento de agua de las comunidades de El Porvenir, Francisco Zarco y San Antonio de las Minas son las redes locales de agua potable (algunos casos de cooperativas locales y otros de la CESPE), pipas de agua y pozos domiciliarios.
- 6) La apreciación que tiene la población acerca de la calidad de agua, en general, es de regular.
- 7) Desde la perspectiva del residente local de la región del vino, el consumo de agua en sus hogares es desde muy bajo hasta moderado.
- 8) Las actividades cotidianas en las cuales se consume más agua en las viviendas de la región del vino son bañarse y lavar la ropa.
- 9) Las segundas actividades cotidianas donde la población local consume más agua en sus hogares son lavar la ropa, regar las plantas y lavar la loza.
- 10) Las actividades en tercer lugar donde los hogares de la región del vino consumen más agua son lavar la loza, el sanitario, regar las plantas y lavar el piso.
- 11) Por tanto, las actividades en que mayormente se consume agua en los hogares de la región del vino son actividades ineludibles para el funcionamiento normal del ser humano y se relacionan con usos de primera necesidad.
- 12) Las principales acciones que realizan los residentes de las comunidades de El Porvenir, Francisco Zarco y San Antonio de las Minas (Valle de

Guadalupe, Ensenada) para ahorrar agua son: uso de balde o cubeta para bañarse y no regar las plantas tan seguido.

- 13) Otras acciones que realizan los residentes de las comunidades de El Porvenir, Francisco Zarco y San Antonio de las Minas (Valle de Guadalupe, Ensenada), para ahorrar agua son: la reutilización del agua usada para lavar la ropa y los trastes, en el regado de plantas y de los patios del hogar, así como no regar tan seguido los jardines y plantas, y lavar la ropa solo una vez por semana, de preferencia los sábados o fines de semana.
- 14) Las actividades cotidianas que el residente del Valle de Guadalupe ha tenido que modificar constantemente a causa de la escasez y la insuficiencia de agua en la región son: la manera en la que lavan la ropa, la forma en la que riegan sus plantas y el lavado de su automóvil, el cual a veces lo lavan con cubeta o no lo lavan en absoluto.
- 15) Otras actividades cotidianas que el residente del Valle de Guadalupe ha tenido que modificar constantemente a causa de la escasez y la insuficiencia de agua en la región son: a veces no riegan las plantas por un lapso largo de tiempo, lavan la loza cuando se ha "juntado" mucho o todo, y a veces no lavan el piso de sus casas.
- 16) También han debido modificar actividad de tipo cotidiano, como regar el patio con agua utilizada o de plano no regarlo, así como bañarse con cubeta o no bañarse en esos días en los que el agua escasea.
- 17) Desde la opinión de los residentes locales de la región del vino, es que el pago que realizan por el agua que consumen en sus hogares va desde moderado a excesivo.
- 18) El pago que normalmente realizan los hogares de la región del vino por el agua que consumen va desde los MXN\$200 hasta los MXN\$600 M.N.
- 19) El residente local de las comunidades de El Porvenir, Francisco Zarco y San Antonio de las Minas (Valle de Guadalupe, Ensenada) considera que el pago que realiza por el agua que se consume en su hogar es injusto.
- 20) En general, la población local de la región del vino (El Porvenir, Francisco Zarco y San Antonio de las Minas) desconoce acciones de gobierno

que se estén o se hayan implementado en las comunidades para dar atención a la problemática hídrica del Valle de Guadalupe.

- 21) Para el residente local del Valle de Guadalupe, cuando el gobierno llega a realizar acciones dirigidas a atender las necesidades de agua de la región, estas tienen como prioridad las necesidades de los ricos, los empresarios, las vitivinícolas y al sector hotelero de Ensenada.
- 22) La edad de los encuestados osciló desde los 18 años de edad hasta más de 71 años; contando con mayor presencia los que manifestaron edades de 42 a 47 años, de 24 a 29 años, de 53 a 58 años, de 30 a 35 años y de 36 a 41 años; es decir, la gran parte de los encuestados tuvieron desde 24 años de edad hasta 47 años, lo que significa un residente de adulto-joven a adulto-maduro.
- 23) La población encuestada fue más menos distribuida de manera equitativa al tratarse del género; pues el 56% fueron hombre y el 44%, mujeres.
- 24) La ocupación laboral de los involucrados, en general, resultó ser de empleado, ama de casa y comerciante.
- 25) El ingreso mensual de los residentes de la región del vino oscila entre MXN\$500 y MXN\$1.500 pesos, hasta más de MXN\$6.500; lo cual deja ver un ingreso muy bajo en general de esos residentes. El rango de ingreso mensual con mayor presencia es el de MXN\$1.500 a MXN\$2.500, lo que muestra la precariedad de los ingresos típicos mensuales de esta población local.
- 26) El número de integrantes de las familias que habitan las viviendas localizadas en la región del vino alcanzan a tener hasta diez personas en algunos casos, pero lo típico es que sean hogares de tres a seis personas, con importantes segmentos de viviendas donde viven de una a dos personas y de siete a ocho personas.
- 27) Tomando en cuenta indicadores como el ingreso mensual, el costo del agua, el número de integrantes por familia y la ocupación laboral de los jefes de familias, se puede concluir que la situación para los residentes de la región del vino es muy precaria y con un futuro comprometido y poco alentador. Lo que conlleva a pensar si en realidad la actividad turística y recreativa, así como la industria vitivinícola, está beneficiando a estas familias.

Bibliografía

- Badán, Antonio (2006). "Balance del agua en el acuífero Valle de Guadalupe". AAAS, San Diego y Oceanografía Física. Ensenada, México. Disponible en: <https://futurocostaensenada.files.wordpress.com/2008/09/antoniobadan.pdf>.
- BC Tours (2013). "Mapa turístico del Valle de Guadalupe". Disponible en: www.bctours.com.mx. [Consultado el 15 de abril de 2016.]
- Casas, Ulises; Gómez, Juan; Macareno, Julio; Ramírez, Virginia y Tuxpan, Daniela; Cuamea, Onésimo; Estrada, Ario y Morgan, Jorge (coords.) (2015). "Perfil de los turistas que visitan Valle de Guadalupe, en Ensenada, Baja California". Reporte de investigación inédito. Cuerpo Académico "Gestión del Turismo y la Mercadotecnia", Universidad Autónoma de Baja California. Tijuana, México.
- COLEF (2013). "Turismo Gastronómico en Baja California". *Observatorio Turístico de Baja California (Observatur)*. Boletín número especial, octubre de 2013. Disponible en: www.observaturbc.org
- CONAGUA (2014). *Programa Nacional Hídrico 2013-2018*. Ciudad de México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Comisión Nacional del Agua.
- CONAPO (2011). *México en cifras. Indicadores demográficos básicos*. Consejo Nacional de Población. Secretaría de Gobernación. Ciudad de México, México. Disponible en: www.conapo.gob.mx.
- Daessle, Walter (2014). *Utilización de aguas tratadas de Ensenada*. Compendio del Foro de Agua de Ensenada. Ensenada, México: CANACINTRA.
- Gaeta, Angelberto (2006). "Productividad de la vid en función del aprovechamiento de agua subterránea en el Valle de Guadalupe 1994-2004". Tesis de maestría inédita, El COLEF. Tijuana, México.
- Hair, Joseph; Bush, Robert y Ortinau, David (2010). *Investigación de Mercados*. México DF: McGraw-Hill.
- Lamas, Lorena (2016). "Crisis y abusos en Ruta del Vino". *Semanario Zeta*, 22-28 de julio, Sección A, pp. 24-A y 25-A.
- López, Lorenzo; Aboites, Gilberto y Martines, Francisco (2012). *Globalización y agricultura. Nuevas perspectivas en la sociología rural*. Saltillo:

- ALASRU. Mantecón Terán, Alejandro (2008). *La experiencia del Turismo*. Barcelona: Icaria.
- Meraz Ruiz, Lino; Valderrama Martínez, Jorge Antonio y Maldonado Radillo, Sonia (2013). *Rimisp*. Disponible en: www.rimisp.org/wp-content/uploads/2013/03/331.pdf.
- Morgan, Jorge; Cuamea, Onésimo y Estrada, Ario (2015). *Competitividad y Turismo en Baja California. Recursos Hídricos, Hotelería y Turismo Médico*. Tijuana: Ediciones de la Noche.
- Morgan, Jorge; Reyes, Edrick; Sánchez, Martha y Zavala, Sara (2007). "El rol de la Ruta del Vino en la implementación de un desarrollo turístico sostenible en Valle de Guadalupe, B.C.". Investigación inédita, Universidad Autónoma de Baja California, Tijuana, México.
- Organización Mundial del Turismo (OMT) (2014). *Terminología y conceptualización turística*. Disponible en: <http://media.unwto.org>.
- Provino (2014). "Información general del Comité Provino A.C. de Baja California". Disponible en: <http://provinoac.org>.
- Quiñónez, José; Bringas, Nora y Barrios, César (2014). *La Ruta del Vino de Baja California*. Cuadernos 18: Patrimonio Cultural y Turismo. Congreso de Investigación Turística Aplicada 2014. Zapopan: RICIT-ICTUR.
- Rea, Louis y Parker, Richard (1991). *Methods of analysis in public and urban affairs. Survey research: a practical guide*. Estados Unidos: Collegiate Publication Service.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (2015). "Guía del Viajero". Disponible en: <http://guiadelviajero.sre.gob.mx>.
- SECTUR (2014). *Agendas de Competitividad de los Destinos Turísticos de México 2013-2018: Ensenada, Baja California*. Ciudad de México: SECTUR, FONATUR, Consejo de Promoción Turística, Gobierno de Baja California y Universidad Autónoma de Baja California.
- SECTUR, FONATUR, Gobierno de Baja California, IMIP y Gobierno del Municipio de Ensenada (2013). "Programa Sectorial de Desarrollo Urbano-Turístico de los Valles Vitivinícolas de la Zona Norte del Municipio de Ensenada (Región del Vino)". Ensenada, México.
- SEDECO (2004). "Plan Estratégico del Cluster Vitivinícola, Ensenada, Baja California". Secretaría de Desarrollo Social, Ensenada, México.

- SEDESOL, Hábitat, CEYPSE y COPLADEM (2006). "Programa de Desarrollo Regional, Región del Vino". Secretaría de Desarrollo Social, Ensenada, México.
- SEMARNAT (2013). *Cuencas Hidrográficas. Fundamentos y Perspectivas para su Manejo y Gestión*. Primera Edición. Coyoacán: Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Travel By México (2001). "Mapa de localización geográfica del Estado de Baja California". Disponible en: www.travelbymexico.com [Consultado el 15 de abril de 2016.]

Capítulo 7

Una agenda de investigación sobre política de gestión sustentable para el desarrollo turístico de Luján, provincia de Buenos Aires, Argentina

*Alicia Iglesias y Adriana Martínez**

La actividad turística entre la sed y la inundación: los casos de la región del vino, Baja California, México y la ciudad de Luján, provincia de Buenos Aires, Argentina

El Proyecto “Gestión integral de las dinámicas sociales y el turismo: necesidades hídricas en la provincia de Buenos Aires y la región del vino, Baja California, México” aprobado y financiado por la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación (Proyecto N° 46-147-069), busca constituir una red vinculada a un programa de investigación compartido entre la Universidad Nacional de Luján, la Universidad Nacional de General Sarmiento y la Universidad Autónoma de Baja California de México. Para ello, incorpora las sinergias aportadas por los distintos grupos de investigación que durante los últimos años han desarrollado proyectos vinculados con el análisis de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, en relación con el manejo de las necesidades hídricas.

* Alicia Iglesias: Investigadora principal del Conicet, profesora extraordinaria emérita, Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Luján.

Adriana Martínez: Jefa de la División Derecho y profesora asociada ordinaria de Derecho Ambiental, Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Luján; profesora adjunta regular, Departamento de Derecho Económico y Empresarial, Cátedra Régimen Jurídico de los Recursos Naturales y Protección del Medio Ambiente, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires.

La selección de los casos plantea escenarios de contrastes y semejanzas, a la vez, en cuanto a las modalidades de acción y organización con que las investigaciones son ejecutadas –con respecto a problemáticas similares, pero en contextos temporales y espaciales diversos– por actores sociales involucrados en movimientos comunitarios. Estos han llevado y actualmente promueven acciones en pos de la consecución plena del derecho humano al agua potable y al saneamiento –como énfasis a través del manejo de los recursos hídricos– que enfrenta el desafío de garantizar la disponibilidad del agua para los diferentes sectores sociales y económicos.

Un común denominador para ambos casos de desarrollo turístico –región del vino en Baja California, México, y Luján, ciudad pampeana¹ referente como polo turístico religioso e histórico, Argentina– es el contexto de incertidumbre referido al conocimiento científico en que se llevan a cabo las políticas enfocadas a la gestión turística de los gobiernos locales; y ello, tanto en la toma de decisiones sobre el futuro próximo como en el largo plazo, en aspectos socioeconómicos y ambientales que son clave para el desarrollo sustentable del turismo.

El presente capítulo explora justamente dicho contexto de incertidumbre, en general, y en particular para el caso de Luján, que puede ser visualizado como una brecha (falta de acuerdo, desconocimiento) entre los conocimientos especializados producidos por la ciencia y su aplicación a la toma de decisiones por parte de los administradores locales responsables de llevar a cabo procesos de ordenamiento territorial que involucran al turismo sostenible.

La mencionada brecha connota un discurso dual que en los últimos años se ha vuelto común en el campo ambiental: de una parte, el discurso que argumenta como incierta la base científica de supuestos daños (al ambiente), poco fiable y, fundamentalmente, no probada; de otro, el que centra la finalidad de la ciencia en proporcionar las “pruebas” que la sociedad necesita.

¹ La *pampa* identifica un área geográfica situada en el centro-este de Argentina; su mayor extensión corresponde al pastizal templado, asociado al clima templado en el que alternan zonalmente períodos secos e inundaciones (vinculadas con el accionar de los fenómenos El Niño y La Niña). La distribución anual de las precipitaciones varía desde aproximadamente seiscientos milímetros en el suroeste, hasta mil cien milímetros en el noreste y las temperaturas medias anuales son desde 15 °C en el sur hasta cerca de 18 °C en el norte. Condiciones climáticas, características geoquímicas de los materiales sedimentarios y ciclos vegetativos del pastizal han favorecido el desarrollo de suelos con altos contenidos de materia orgánica y nutrientes y con horizontes subsuperficiales arcillosos, de excelente aptitud agrícola.

Entre tales posturas, los administradores locales responsables de la gestión política, enfrentan el desafío de adoptar insumos pertinentes de conocimiento científico, en un escenario contemporáneo caracterizado por:

- una ciencia que no produce pruebas lógicamente indiscutibles sobre la realidad y, a lo sumo, es depositaria de un consenso sólido construido por la comunidad científica sobre la base de un proceso continuo de consulta, examen y revisión;
- investigadores pertenecientes a diferentes disciplinas, integrantes de la comunidad científica, que evalúan de modo distinto pruebas (datos) y, asimismo, adhieren a diferentes manifestaciones políticas, religiosas o económicas que, eventualmente, pueden ampliar tales diferencias;
- el conocimiento científico (aplicable al ordenamiento y la gestión sustentable del territorio) que, en esencia, se construye con opiniones informadas sobre posibles consecuencias de acciones de actores sociales (impactos) y su control, que se hacen sensibles por los intereses particulares y los marcos normativos vigentes;
- la incertidumbre científica, que ocupa un lugar central en el campo de la gestión ambientalmente sustentable, que no es atribuible a la falta de comprensión científica, sino a la falta de coherencia entre los consensos científicos (amplificada por las diversidades políticas, culturales) y los contextos institucionales en los que la ciencia se lleva a cabo.

En los dos casos mencionados – región del vino en Baja California y Luján en provincia de Buenos Aires–, el rumbo de la política turística y una gobernabilidad complicada, no escaparían a ese diagnóstico de sobreoferta de evidencia científica, paradójicamente expresado por la falta de estudios en profundidad.

En el caso de la región del vino en Baja California, dicha situación es expresada como la falta de un estudio a fondo sobre la disponibilidad, uso, manejo y gestión de los recursos hídricos, de los que depende el turismo y la industria vitivinícola que forma parte de su atractivo, a modo de patrimonio urbanopaisajístico y ambiental (Morgan, Martínez y Minaverri, 2016).

En el caso de la ciudad de Luján, la incertidumbre también se relaciona con la carencia de estudios en profundidad referidos al impacto negativo que sobre el turismo generan las inundaciones recurrentes, en particular, que impactan sobre los bienes del patrimonio histórico y cultural que están

en la base de su valorización turística. Veamos, a continuación, algunas de sus características en el núcleo de tal problema: la relación ciencia-política.

Política turística, gobernabilidad y sobreoferta de evidencia científica

A semejanza de otras, las políticas turísticas basadas en la evidencia científica, que implican formas de cuantificación (costo-beneficio o, en nuestro caso de Luján, bajo formas de análisis de riesgo), se inclinan por optimizar una de tales políticas, en detrimento de un conjunto de opciones, con el convencimiento de que la profundización de una visión única del problema caracteriza a un análisis que omite otras lecturas alternativas del mismo, bajo el precepto de dejar de lado los elementos de distracción en favor de la elección de un conocimiento que “de hecho” los elimina del discurso político.

La sobreoferta de los hechos aportados por la ciencia se revela en la actualidad como uno de los desafíos fundamentales de su uso para la política y, consecuentemente, la necesidad de producir una mejor comprensión de su papel en la gobernanza. Su mejoramiento requiere el reconocimiento explícito de las funciones múltiples que la ciencia desempeña, en particular, de algunas contrarias a los postulados de la ciencia normal, tales como: la creación de ambigüedad, el manejo de la incertidumbre irreductible y de las necesidades regulatorias, y el suministro de tecnologías. De ello dependerá que la ciencia pueda trabajar a lo largo de la política turística y facilitar los procesos de gobernanza, o bien, ser cuestionada y deslegitimada por las mismas. Todo esto sin dejar de lado que la evidencia científica contradictoria no es necesariamente el resultado de una mala ciencia, sino la consecuencia del pluralismo irreductible de alguno de sus problemas.

El enfoque analítico privilegiado por la ciencia normal puede conducir, en casos, a una simplificación dramática de percepciones diversas sobre un problema, que conduce al descuido de opiniones relevantes de partes interesadas legítimas que ven así erosionada su confianza en la misma.

Un síntoma significativo de lo expresado le cabe al uso de indicadores estadísticos y modelos matemáticos que son aplicados fuera de su contexto semántico como elemento distractivo de conocimientos incómodos, referidos a relaciones de poder, intereses de diferentes actores, y normas. En tal sentido, suelen escogerse relatos referidos a un período histórico o a

un determinado territorio (escalas de tiempo y espacio), en el que los problemas no son peligrosos o bien son engañosos en términos de factibilidad, viabilidad y conveniencia de las políticas para enfrentarlos.

Entre los actuales enfoques teórico-metodológicos que persiguen superar tal cuestión, cabe mencionar: por una parte, la denominada *narración cuantitativa* (Saltelli y Giampietro, 2017), centrada en una fase inicial preanalítica y precuantitativa –destinada a la elaboración de un marco socialmente sólido en su diversidad y representativo de las distintas formas en que los problemas pueden ser percibidos–, que es seguida por una fase analítica que se destina a refutar dicho marco, tanto en su *viabilidad* (en lo que respecta a la compatibilidad con procesos fuera del control humano) como en su *conveniencia* (o sea, compatible con una pluralidad de consideraciones normativas relevantes para los actores del sistema).

Por otra parte, resulta insoslayable la perspectiva aportada por la teoría de la complejidad² –en el contexto metodológico de la ciencia posnormal– que examina la gobernabilidad a través de la lente de un pluralismo irreducible en la base de conocimiento; es decir, la complejidad como interfaz para interactuar con los múltiples hechos de la ciencia (Kovacic, 2017).

Otras narrativas, también referidas a la escasez o sobreabundancia del agua para el desarrollo del turismo (en relación con sequías e inundaciones en la región del vino, Baja California, México, y a la ciudad de Luján, provincia de Buenos Aires, Argentina, respectivamente), dejan en evidencia que la adopción no expresada de distintas escalas de análisis (de tiempo y espacio) producen representaciones científicas contradictorias de un mismo problema.

Ello es así, pues una cosa es el análisis de la escasez del agua en el ámbito del ecosistema (donde puede ser estimada como un recurso escaso cuando su extracción excede la recarga del acuífero), y otra muy distinta surge de su consideración, por ejemplo, desde el sector agrícola que distingue entre: un nivel interno de observación (funcionamiento del sector y resultado de innovaciones tecnológicas ahorradoras de consumo de agua), de otro externo (su forma de relación con el sector en su conjunto y

² Definible como la existencia de representaciones no equivalentes de un mismo objeto de estudio, las que, por lo tanto, no pueden unificarse en una sola representación.

comportamiento de la demanda global que puede o no conducir al aumento de la del agua en términos absolutos).³

Con respecto a la perspectiva aportada por la complejidad al conocimiento de la interfaz ciencia-política, su aporte se centra en el planteamiento metodológico de los diferentes papeles que ciencia y política desempeñan, y ello, a través del aporte de herramientas analíticas basadas en el empleo de distintas escalas de tiempo y espacio y de múltiples niveles de incertidumbre, para poder diferenciar a las dos actividades –la ciencia y la política– que, por ser analíticamente distintas requieren diferentes opciones descriptivas (nivel de análisis) y un reconocimiento explícito del papel de la persona que realiza el nivel de observación; o sea, entre la escala más alta que provee el análisis del conjunto y la escala inferior que hace al análisis del caso.

Condiciones de la investigación sobre política de desarrollo turístico sustentable de Luján

La cuenca del río Luján: un territorio complejo

Por la magnitud de la extensión de su superficie y peso demográfico –con 307.571 kilómetros cuadrados de territorio y una población que al finalizar la primera década del siglo XXI supera los 15,5 millones de habitantes– la provincia de Buenos Aires es el primero de los estados federales que integran la República Argentina. El cual, además, contiene a la mayor concentración urbana metropolitana del país, aglutinada en torno a la ciudad de Buenos Aires –Ciudad Autónoma de Buenos Aires y capital de la República–, que, en el año 2010 alojaba más de 12,8 millones de habitantes. La magnitud de tal conurbación, presiona sobre los recursos naturales básicos (suelo, agua, aire, biota) y demanda energía que llegan, en casos, hasta límites incompatibles con la satisfacción de las necesidades básicas y calidad de vida de la población. En tal contexto, los problemas ambientales de cuencas de ríos típicos de llanura, como el río Luján, se extreman y agudizan dado que en sus distintos tramos compete a territorios de diferentes municipios partidos con densidades demográficas, categorías de uso y cobertura del

³ Por ejemplo, es conocido el debate sobre la escasez o no de agua en Israel, donde tanto la crisis del agua como su eficiencia están respaldados por pruebas científicas y el malentendido deriva de no haber explicado ambas cuestiones a diferentes escalas de análisis.

suelo y demandas de servicios ambientales también diferenciales, todo lo cual afecta el estado actual de los recursos y la calidad de vida de la población.

El territorio de la cuenca del río Luján ha adquirido su fisonomía actual en el transcurso de diferentes momentos históricos, a través de procesos de distinto dinamismo. De allí sus condiciones disímiles de complejidad y densidad histórica; una, la más reciente, atribuible al surgimiento de la denominada urbanización emergente, desde la última década del siglo xx a la actualidad, y asociada a la localización de los grandes complejos industriales en área rural y a la aparición de la "ciudad privada" (clubes de campo, clubes de chacras, barrios cerrados, pueblos privados). Ambas formas de urbanización demandan la instalación de complejos comerciales, educativos y recreativos de uso público fuera del ámbito de las ciudades tradicionales. Las autopistas y los nuevos medios de comunicación coadyuvan a la gestación de este nuevo tipo de urbanización asociado a nuevas formas de trabajo, que provoca profundas modificaciones en el área rural, que disminuye su extensión y experimenta cambios en los sistemas de explotación que contribuyen a otras formas de alteración de los ecosistemas naturales.

El curso del río Luján actúa como elemento vertebrador del territorio de la cuenca. Sus principales características son: el régimen pluvial, las crecidas rápidas, y los caudales vertidos al sistema Gran Cuenca del Plata, en el complejo deltaico del río Paraná, luego de drenar una superficie total de 3.113 kilómetros cuadrados. En su recorrido de 160 kilómetros, su curso transita dos ambientes morfológicos: al oeste, el de la pampa ondulada y al este, el de la planicie costera.

Los límites de la cuenca se configuran con las subcuencas del arroyo de la Cruz y del río Areco al norte, la cuenca del río Salado al oeste y sur y la subcuenca del río Reconquista al sudeste, y en ella se identifican tres tramos: a) *superior o alto*, donde el río Luján recorre un relieve casi plano, con una red de drenaje poco desarrollada y de límites imprecisos debido a la erosión retrocedente de su curso y a la existencia de bañados y lagunas, donde el cauce es angosto y profundo, con costas bajas limitadas por barrancas (pendientes en torno a 0,022% y 0,035%); b) *medio*, el de mayor extensión superficial, se corresponde con una red de drenaje bien integrada, donde el río corre encajonado entre barrancas de mayor altura relativa (pendientes entre 0,035% y 0,066%); y, por fin, el tramo *bajo*,

a partir de la localidad de Pilar, es donde el curso del río Luján corre con diseño meandroso por una planicie amplia (pendiente de 0,006%), hasta su desembocadura, con presencia de albardones que dificultan el drenaje de las aguas superficiales o de escorrentía en manto de aguas de lluvia y ocasiona la formación y permanencia de bañados.

A semejanza de las diferencias morfológicas y de dinámica hídrica de los tres tramos del curso del río Luján reseñados, también se aprecian en su cuenca áreas homogéneas de urbanización, correspondiente al crecimiento metropolitano de la ciudad de Buenos Aires en su “corredor” hacia el oeste. Las mismas son: a) el área de urbanización *compacta* (que se consolida, básicamente, en la cuenca media y baja del río (en particular, de su afluente de subcuenca propia, el río Reconquista), en la que se concentra un 73% de la población en un 10% de la superficie; b) el área de urbanización *continua* (cuenca baja del río Luján), la de mayor dinámica de crecimiento demográfico (respecto del 18% de la población de los partidos de las cuencas en el 13% de su superficie); el área de urbanización *intersticial*, localizada en situación periférica a las anteriores (representa el 33% del territorio, con el 7% de la población); y, por fin, el área *rururbana*, la de mayor extensión, que se proyecta hacia el noroeste, oeste y suroeste (sobre el 44% del territorio, donde vive el 2% de la población).

En su tramo superior y medio el territorio de la cuenca del río Luján es básicamente rural, en tanto que la influencia de excesos de precipitaciones e impacto de las inundaciones se manifiesta fuertemente en zonas urbanas. En este caso, la ciudad de Luján, por su situación, a orillas del río homónimo, en una planicie sin alteraciones topográficas de significación, en la que se combinan condiciones de clima, hidrografía, topografía, etcétera, es impactada cíclicamente por períodos de exceso de agua que provocan inundaciones que afectan a vastos sectores de la población y al patrimonio natural y cultural de pertenencia.

La ciudad de Luján: una sociedad bajo riesgo histórico de inundación

La situación de riesgo de inundación en la que se ha desarrollado la ciudad de Luján deriva de procesos naturales dinámicos complejos, difíciles de predecir, que tornan un riesgo medianamente grave en una catástrofe que se abate sobre una sociedad y naturaleza vulnerables. Ello se debe, básica-

mente, a que el ejido urbano se halla emplazado junto al río Luján, de régimen eminentemente pluvial y sujeto a oscilaciones de caudal, determinadas por la irregularidad de las precipitaciones que se registran en su cuenca, algunas de carácter extraordinario por su magnitud y permanencia, en los tramos superior y medio del río. Lo cual determina que la cuenca del río Luján esté sometida a inundaciones periódicas y aperiódicas provocadas por las crecidas del Plata-Paraná y por el aumento de las precipitaciones que conllevan zonas con distintos niveles de peligro de inundación por crecidas del caudal del río y riesgos asociados a dichos fenómenos en la población y sus actividades, así como sobre el patrimonio de la ciudad.

Al respecto, estudios desarrollados por el Instituto Nacional del Agua (INA), basados en la aplicación de modelos hidrodinámicos y procesamiento de datos con Sistema de Información Geográfica (SIG), identifican sobre imágenes de satélite zonas de bajo riesgo hídrico en la ciudad de Luján (Reyna, Spalletti y Brea, 2007); si bien las recurrencias altas de inundación afectan toda la longitud del río, su influencia es severa en las vías de comunicación, en las condiciones de descarga de los tributarios al curso principal y, particularmente, en las áreas urbanas, como la ciudad de Luján.

La recurrencia de las inundaciones en Luján es de carácter histórico, como lo corroboran fuentes tales como las actas capitulares del Cabildo de la Villa de Luján y documentos del Juzgado de Paz, además de la información periodística acumulada desde el siglo XIX hasta la actualidad.

Entre las inundaciones extraordinarias en Luján (por su magnitud: superficie y tiempo de permanencia) y efectos catastróficos sobre la población, sus bienes y actividades y sobre el patrimonio de la ciudad, se destacan las dos sucesivas del año 1985 (la primera de fines del mes de mayo y la segunda de diciembre), las mayores de las que se tiene registro y cuya ocurrencia casi instantánea, magnitud e imprevisión, han puesto a prueba la capacidad de respuesta de la sociedad frente al hecho.

El sector urbano inundable de Luján, abarca una superficie aproximada de 6,1 kilómetros cuadrados, densamente habitada que, con posterioridad a los episodios de la inundación excepcional de 1985, fue sectorizado en distintas áreas de riesgo: la de riesgo mayor (comprendida hasta los 16 metros de altura), la de riesgo medio (entre los 16 y 17 metros de altitud) y la de riesgo menor (por sobre la cota de 17 metros).

La zona ribereña del área céntrica concentra lugares de esparcimiento y numerosos recreos, mientras que en los barrios periféricos se sitúan

viviendas dispersas. Por tanto, el conjunto del área de alto riesgo presenta un neto predominio de superficies dedicadas a servicios y uso cultural por sobre el resto de los usos del suelo. La misma abarca unos 1,2 kilómetros cuadrados y coincide, en su mayor parte, con el denominado centro histórico-cultural de la ciudad, sobre la margen derecha del río Luján, donde se asientan la Basílica Nuestra Señora de Luján, el Complejo Museográfico Provincial “Enrique Udaondo”, la estación terminal de autobuses y la amplia recova, que enmarca a la avenida Nuestra Señora de Luján (Haas, 1995).

En suma, las áreas bajo riesgo de inundación incluyen las zonas con más altas densidades de población de toda la ciudad de Luján y, en su parte céntrica, corresponde a usos del suelo ocupados por inmuebles, sobre todo del tipo residencial/comercial, residencial/servicios y de uso residencial en zonas más apartadas del área céntrica. En esta, el estado de conservación de las construcciones es el mejor de toda el área de inundación, con inmuebles remodelados, bien conservados, de más de cincuenta años de antigüedad, que, en algunos casos han experimentado un cambio en el tipo de uso, por lo común, de uso residencial a usos comerciales y de servicios (pubs, boutiques, restaurantes, etcétera).

Ordenamiento urbano: su encuadre normativo

El Decreto-Ley 8912, Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, conforme Texto Ordenado por Decreto 3389/87, con las modificaciones del Decreto-Ley 10128 y las leyes 10653, 10764, 13127, 13342 y 14449, establece los objetivos fundamentales del ordenamiento territorial:

- a) Asegurar la preservación y el mejoramiento del medio ambiente, mediante una adecuada organización de las actividades en el espacio.
- b) La proscripción de acciones degradantes del ambiente y la corrección de los efectos de las ya producidas.
- c) La creación de condiciones físico-espaciales que posibiliten satisfacer, al menor costo económico y social, los requerimientos y necesidades de la comunidad en materia de vivienda, industria, comercio, recreación, infraestructura, equipamiento, servicios esenciales y calidad del medio ambiente.
- d) La preservación de las áreas y sitios de interés natural, paisajístico, histórico o turístico, a los fines del uso racional y educativo de los mismos.
- e) La implantación de los mecanismos legales, administrativos y económico-financieros que doten al gobierno municipal de los medios que posibiliten la elimi-

nación de los excesos especulativos, a fin de asegurar que el proceso de ordenamiento y renovación urbana se lleve a cabo salvaguardando los intereses generales de la comunidad. f) Posibilitar la participación orgánica de la comunidad en el proceso de ordenamiento territorial, como medio de asegurar que, tanto a nivel de la formulación propuesta, como de su realización, se procure satisfacer sus intereses, aspiraciones y necesidades. g) Propiciar y estimular la generación de una clara conciencia comunitaria sobre la necesidad vital de la preservación y recuperación de los valores ambientales (Decreto-Ley 8912, artículo 2).

Conforme el criterio general establecido por la norma para el ordenamiento territorial, “(e)starán sometidos al cumplimiento de la presente ley las personas físicas y jurídicas públicas o privadas, con la única excepción de razones de seguridad y defensa” (Decreto-Ley 8912, artículo 4).

Corresponde a los municipios delimitar su territorio, en base a la clasificación que preceptúa la norma:

a) Áreas rurales. b) Áreas urbanas y áreas complementarias destinadas a emplazamientos de usos relacionados con la producción agropecuaria extensiva, forestal, minera y otros. [Además, establece que] (e)l área urbana comprenderá dos subáreas: la urbanizada y la semiurbanizada. Las áreas complementarias comprenderán las zonas circundantes o adyacentes al área urbana, relacionadas funcionalmente. Las áreas urbanas y las complementarias conforman los centros de población y son partes integrantes de una unidad territorial (Decreto-Ley 8912, artículo 5.I). [...]

[Y en las distintas áreas] podrán localizarse zonas de usos específicos de acuerdo a la modalidad, tipo y características locales [que] serán: residencial, urbana y extraurbana, comercial y administrativa, de producción agropecuaria, ictícola, industrial y extractiva, de esparcimiento ocioso y activo, de reserva, ensanche, transporte, comunicaciones, energía, defensa, seguridad, recuperación y demás usos específicos” (Decreto-Ley 8912, artículo 5.II).

Con relación a la implementación del ordenamiento territorial, la norma establece que “(l)a responsabilidad primaria del ordenamiento territorial recae en el nivel municipal y será obligatorio para cada partido como instrumento sectorial” (Decreto-Ley 8912, artículo 70).

En cumplimiento de esta responsabilidad, la Municipalidad de Luján estableció el Plan Regulador para el Partido de Luján, mediante la Ordenanza 1444 (texto ordenado con las modificaciones introducidas por la Ordenanza 1454, Decreto 211/80).

Conforme el mismo, "(e)l territorio del Partido de Luján queda subdividido en Área Urbana, Área Complementaria y Área Rural" (Ordenanza 1444, artículo 1); "(e)l área urbana quedará dividida en las siguientes zonas: residencial, comercial, de esparcimiento, residencial mixta, industrial y de reserva"; "(e)l área complementaria está integrada por las zonas: residencial extra-urbana, industrial, y de uso agropecuario intensivo" y "(e)l área rural está formada por la zona de producción agropecuaria extensiva" (Ordenanza 1444, artículo 2).

Las zonas se dividen en distritos, conforme "las diferentes condiciones de subdivisión, ocupación y uso del suelo", y así

(l)a zona urbana-residencial está integrada por los siguientes distritos: UR1, UR2a, UR2b, UR3a, UR3b, UR4, UR5. La zona urbana comercial está integrada por el distrito UCI. La zona urbana de esparcimiento está formada por el distrito UE. La zona urbana residencial de uso mixto está formada por el distrito URM. La zona urbana industrial está formada por el distrito UI. La zona de reserva está formada por el distrito DR. El área complementaria residencial extraurbano está formada por los distritos ACRE1 y ACRE2. El área complementaria industrial está formada por el distrito ACI. El área complementaria de uso agropecuario intensivo, está formada por el distrito ACAI. El área rural está integrada por el distrito rural AR (Ordenanza 1444, artículo 3).

La norma municipal define el uso del suelo como el "conjunto de actividades que se realizan en el territorio, ocupando el suelo, enraizando con él instalaciones o edificios sobre el mismo, por encima o por debajo de su superficie, así como el uso que se puede hacer de él para explotaciones productivas o extractivas", las actividades se jerarquizan según su condición en: principales: constituidos por el "uso dominante" y el "uso subdominante", y accesorios: constituidos por los "usos complementarios" y "se clasifican en las siguientes grandes categorías de uso: Residencial, Comercial, Industrial, Esparcimiento y Agropecuario" (Ordenanza 1444, artículo 7).

En ese marco, el uso residencial "comprende la vivienda familiar y la hotelería", entendiendo "por hotelería el lugar de residencia ocasional o

transitoria de personas no sujeta a otras reglamentaciones que las propias del ramo”, comprendiendo “asimismo todos los servicios complementarios de la residencia, pero limitados en su uso a los huéspedes y sus invitados exclusivamente” (Ordenanza 1444, artículo 7, inc. a).

Se entiende por uso comercial

... a la localización de la actividad relacionada con la venta o el intercambio de productos de cualquier naturaleza, así como también con los servicios remunerados de carácter profesional que impliquen una localización determinada, excluyendo aquellos incluidos en las categorías de industrias y artesanía. La categoría comercial incluye asimismo los servicios de almacenaje, depósito y fraccionamiento en su aspecto complementario del comercio (Ordenanza 1444, artículo 7, inc. c).

Mientras que en el uso institucional se incluyen las amenidades, entendiéndose por tal a

... la actividad que se refiere a la recreación ya sea por medio de espectáculos, bailes, juegos y deportes que pueden realizarse en locales cerrados: cines, teatros, salas, casinos, canchas, gimnasios, piletas etc., locales abiertos: auditoriums, cinematógrafos, pistas, canchas, piletas, estadiums, camping, recreos, etc. (Ordenanza 1444, artículo 7, inc. e).

En el año 2015 se sancionó el Código de Ordenamiento Urbano (cou) mediante la Ordenanza 6548, pero que aún no ha entrado en vigencia por haber sido devuelto por la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial. Se efectuaron los ajustes, atendiendo a los requerimientos efectuados por la autoridad provincial competente (Dirección de Ordenamiento Urbano y Territorial –ДРΟΥТ– de la Provincia de Buenos Aires), y la versión cou 2016 se encuentra en tratamiento en el Honorable Concejo Deliberante de Luján.

A todo evento se destaca que, conforme lo establece el cou, entrará en vigencia “después de su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires y por medio de una edición realizada sobre soporte gráfico o magnético” (1. Capítulo I: Disposiciones Generales; 1.7. Publicación).

Por la relevancia que adquiere el tema en la actual concepción de ordenamiento urbano, que no se encontraba reflejado –atento a su antigüedad– en la anterior norma, se reseñan aspectos de interés que se encuentran en tratamiento de la actual norma en revisión, y que no están vigentes.

Se concibe al Código de Ordenamiento Urbano (cou) como “un instrumento normativo del Plan de Desarrollo Urbanístico del Partido”, como conjunto de acciones que se articulan en torno a los siguientes ejes estratégicos: 1) posicionar a Luján como un centro autónomo complejo; 2) movilizar el potencial económico de la localidad (en el que se incluye el estímulo al crecimiento de las actividades comerciales y de servicios destacando el interés por el desarrollo de actividades turísticas); 3) consolidar la imagen de Luján (“define la necesidad de poner en valor el patrimonio construido llevando adelante un trabajo de relevamiento y catalogación de áreas y edificios de valor patrimonial –histórico, arquitectónico o paisajístico– dando una normativa específica para las áreas” de protección); 4) avanzar en el proceso de la consolidación urbana y de mejoramiento de la calidad de vida; 5) recuperación de la calidad ambiental (promoviendo una serie de acciones tendientes a mejorar el manejo ambiental del partido (cou, Capítulo I: Disposiciones Generales, 1.1. Introducción).

Las áreas previstas, como delimitación del territorio municipal son: rural, complementaria y urbana, susceptibles de división en subáreas. Se entiende por zona al “área con características homogéneas”, por subzona a la “unidad espacial resultante de la subdivisión de una zona”, y por distrito a la “zona o subzona a la que se le asignan parámetros urbanísticos”, que constituye la unidad espacial de la codificación (cou, 1.9. De los usos del suelo).

Merece destacarse que entre los distritos se incluye el Distrito de Protección Ambiental (DPA), destinado

a proteger unidades ambientales que, por sus características, presentan un interés especial como garantía del mantenimiento de las condiciones ambientales y reaseguro de la sustentabilidad del asentamiento. Generalmente coincidente con las restricciones establecidas por la Autoridad Provincial para los cursos de agua.

Bajo la denominación “Otros distritos” (2.2.4), la ordenanza en revisión atiende a los distritos de protección (2.2.4.1), implementando parámetros específicos “con el propósito de resguardar las características histórico-patrimoniales del casco fundacional y de otros sectores significativos del partido”. Los distritos establecidos son:

DCF. Distrito Casco Fundacional: Distrito de protección Histórico Patrimonial que contiene el casco fundacional de la Ciudad de Luján. Contiene grados de intervención específicos, [...] DPH. Distrito de Protección Histórico-Patrimonial (DPH): Estos distritos afectan a sectores que presentan las mayores concentraciones de edificios, sitios o ambientes de interés histórico, simbólico, paisajístico o patrimonial. Se establece sobre estos distritos una restricción al dominio particular, en consideración a la existencia de un patrimonio social que se desea preservar [...] [y] DPA. Distrito de Protección Ambiental (DPA): Se trata de un segmento del Área de Reserva que atraviesa las Áreas Urbanas, Complementarias y Rurales del Partido.

Fundamentalmente, cabe señalar que el cou dedica un capítulo especial a la protección del patrimonio histórico. Así, su Capítulo VII: Distrito de Protección Histórico-Patrimonial (DPH), atiende

... a la zona que presenta edificios, sitios o ambientes de interés histórico, paisajístico o patrimonial. Por esta razón este sector es objeto de un ordenamiento especial que, a través de la definición de normas particulares, establece restricciones al dominio tendientes a preservar la existencia y las características de estos espacios reconocidos como un patrimonio de la sociedad". Se ha tomado como antecedente la Ordenanza 4184 de edificios significativos que por sus características definen la identidad de la Villa de Luján, implementada por el municipio en 2003.

Define tres niveles de protección edilicia: protección integral, estructural y cautelar (7.1), y refiere a la protección ambiental, estableciendo tres niveles de calidad paisajístico-ambiental, "en función del grado de homogeneidad tipológica espacial, de la presencia en cantidad y calidad de edificios de valor histórico y de las condiciones espaciales y funcionales ofrecidas para el uso social pleno": nivel 1: ámbitos consolidados; nivel 2: ámbitos no consolidados; y nivel 3: ámbitos potenciales (7.2).

En este contexto, refiere a bienes catalogados, estableciendo la constitución de "un registro de los bienes considerados testimonio histórico y/o patrimonial que se encuentren en cada distrito, teniendo en cuenta su contexto y su interrelación ambiental" (registro de bienes con valor patrimonial), y encomendando a la autoridad de aplicación "la realización de un registro de bienes de carácter ambiental" que catalogará "las especies arbóreas existentes en las calles, plazas y otros espacios públicos", y "(r)egis-

trará asimismo las especies existentes en las parcelas de dominio privado, identificando niveles de protección en función de la importancia de estas especies" (Registro forestal y de otros bienes de carácter ambiental) (7.3).

Línea de investigación del PPI-DLS "Gestión Sustentable del Patrimonio y el Turismo" en Luján

Sobre la base de la experiencia acumulada desde 1994 por el Grupo de Estudios Ambientales (GEDEA) del Departamento de Ciencias Sociales, la radicación en 2004 en este departamento académico del "Programa de Proyectos Integrados *Desarrollo Local Sostenible*" (PPI-DLS) es responsable del desenvolvimiento de iniciativas de investigación-acción, fundamentalmente, referidas a la cuenca del río Luján y sus problemas para el logro de un desarrollo territorial sostenible.

El trabajo interdisciplinario y la perspectiva ambiental han sido los dos visores privilegiados para el análisis de las principales transformaciones que impactan, a favor y en contra, del desarrollo sostenible de su territorio y de la calidad de vida de la sociedad que lo habita (Iglesias, s/f).

La comprensión más común del Desarrollo Territorial Sostenible (DTS) durante el último cuarto de siglo ha sido su condición de proceso que, como tal, requiere una reorientación constante de su concepción, de su definición. En ese tiempo, a pesar de la persistencia de las incertidumbres que crean los múltiples significados de la idea, el DTS ha servido para orientar el camino de la política pública y también privada. A pesar de las polémicas que el debate sobre su concepto alimenta, se afirma como un conjunto de valores y de objetivos cambiantes, alcanzables, total o parcialmente, o no, que necesitan ser redefinidos a lo largo del tiempo.

Parte importante de la concepción del DTS es, pues, que para mejorar los resultados observados con frecuencia en el modelo de desarrollo actual se requiere un cambio de dirección, un rumbo diferente en sus políticas. Es decir, el DTS comprende cambios que miran al futuro, desde el más lejano al más próximo. Dichos cambios alcanzan a las medidas de política para promover el DTS desde sus bases, como son las referidas a las tecnologías a aplicar, y a las innovaciones a generar, en razón de objetivos presentes y por venir.

En cualquier caso, la puesta en práctica del DTS puede ser mejor abordada utilizando un marco conceptual de principios fundamentales. En su más alto nivel, se cuenta con la aceptación universal de una definición que subraya su *sustentabilidad* ecológica y la *sostenibilidad* temporal de la misma, pues contempla satisfacer las necesidades de la generación actual sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades (WCED, 1987). Esta idea, que ilumina de modo general la evaluación de las políticas y de las medidas específicas de política en contextos particulares de aplicación, como es el caso de los problemas ambientales de la cuenca del río Luján, también realimenta un debate internacional y multidisciplinario, sobre sí misma.

El PPI-DLS encausa la investigación científica orientada a la producción y transferencia de conocimiento sobre el DTS –referido esencialmente a la escala local y regional–, y experiencia de sus investigadores sobre los problemas de la cuenca del río Luján. Para ello sus investigadores realizan un obligado ejercicio reflexivo acerca de las nociones vigentes del desarrollo sostenible, que sirve para orientar y reorientar la producción de conocimiento relativo a la sustentabilidad socioecológica de los procesos de desarrollo local, y de sus tendencias de cara al futuro deseable.

La incorporación de la perspectiva ambiental a las estrategias de política territorial de escala municipal y regional de gestión, características de la cuenca del río Luján, implica la consideración de las capacidades institucionales y relacionales que son requisito del *desarrollo local sostenible*. Justamente, fortalecer lo local requiere superar determinados “frenos” para el desarrollo (factores macroeconómicos, marcos institucionales de actuación local y problemas de sintonía entre las políticas públicas municipales con las nacionales y provinciales) que dificultan el desempeño de los ámbitos locales como sujetos de desarrollo.

En tal sentido, el fortalecimiento institucional de los municipios de la cuenca del río Luján es también un requisito para su DTS, asimismo enfocado en la participación de los agentes socioeconómicos privados y del conjunto de la sociedad civil.

Por fin, el DTS también requiere no dejar de lado la afectación que impone la globalización a los procesos socioterritoriales, al incidir, positiva y negativamente, en las transformaciones nacionales, regionales y locales. La mirada “global” de lo “local” enriquece la cartografía de un federalismo argentino que juega fuerte en las posibilidades del DTS de la cuenca del

río Luján, constituida en un escenario en el que cuajan los planteamientos de identidad y pertenencia de las comunidades locales. Ello impone, de hecho, nuevas condiciones a las dinámicas fundamentales del desarrollo territorial sostenible en la escala local, de las que el surgimiento de nuevos municipios-partidos en la provincia de Buenos Aires es una clara expresión.

Las líneas de *investigación-acción* del PPI-DLS (a la fecha, indicadores ambientales, ordenamiento ambiental del territorio, competitividad ambiental de las organizaciones, gestión sustentable del patrimonio y el turismo, y calidad de vida y ambiente), evidencian un compromiso sostenido de sus investigadores con los problemas ambientales que complejizan el desarrollo territorial sustentable de la cuenca del río Luján.

En el caso particular de la valorización turística del patrimonio del PPI-DLS, los estudios realizados en su contexto han dado lugar a la emergencia de interrogantes, algunos formulados como dilemas, para enfocar el curso futuro de esa línea de investigación; entre los que sobresale: ¿patrimonio y turismo o turismo y patrimonio? Lo cual podría transcribirse como: turismo sostenible igual desarrollo de base turística o desarrollo integral para el desarrollo sectorial del turismo. Más allá del doble rumbo estratégico, el desarrollo de un turismo sostenible es entendido como actividad socioeconómica ambientalmente sustentable e impulsora de una distribución ordenada de sus beneficios, temporal y territorialmente, lo cual incluye una gestión política integrada y responsable, con respeto por la identidad y la participación de las comunidades y del sector privado.

Con respecto a dicha participación de las comunidades receptoras en el desarrollo sostenible del turismo, cabe señalar que en el Día Mundial del Turismo (DMT) del año 2014, que se celebró bajo el lema "Turismo y desarrollo comunitario", ha destacado la contribución del turismo a uno de los pilares fundamentales para conseguir un futuro más sustentable para todos: la dimensión comunitaria.

En esa fecha, desde la OMT, se puso de manifiesto que la consolidación de la influencia económica del turismo ha aumentado su responsabilidad social y relevancia política, otorgándose mayor peso al turismo en la planificación de sus políticas económicas y de desarrollo.

Prestando especial atención a la comunidad, se hace hincapié en cómo el turismo puede propiciar y potenciar el desarrollo sustentable a nivel comunitario, entendiendo que el turismo basado en la comunidad involucra a la población local en los procesos de toma de decisiones en función de

las prioridades de cada destino, contribuyendo al empoderamiento de las comunidades. Así,

... la oportunidad de formar parte de la cadena de valor del sector turístico hace partícipes a las comunidades anfitrionas, que intervienen de forma activa en el proceso de desarrollo. De esta forma, el turismo se convierte en un catalizador de la cohesión social y va más allá de la repercusión inmediata en la creación de empleo y de sus consecuencias económicas positivas. El turismo contribuye a mejorar, por ejemplo, la capacidad de gobernanza local, que multiplica aún más el efecto del turismo.⁴

En su mensaje del DMT de ese año, el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, afirmó:

Este año, la celebración del Día Mundial del Turismo se centra en la capacidad del turismo para empoderar plenamente a las personas. La participación de las poblaciones locales en el desarrollo del turismo crea comunidades más fuertes y resilientes. El turismo ayuda a las personas a desarrollar una diversidad de aptitudes. Como sector de los servicios cuyas repercusiones se extienden a la agricultura, a la construcción o a la artesanía, el turismo crea millones de empleos y oportunidades de negocios. Su capacidad para sacar a las personas de la pobreza, fomentar el empoderamiento de la mujer y ayudar a proteger el medio ambiente lo ha convertido en una herramienta vital para lograr cambios positivos en las comunidades de todo el mundo.⁵

Por su parte, el Secretario General de la OMT, destacó que

... no puede haber un verdadero desarrollo del turismo si ese desarrollo obra de algún modo en detrimento de los valores y la cultura de las comunidades receptoras o si los beneficios socioeconómicos que genera no llegan a percibirse directamente en las comunidades. Quisiera invitar a todos los agentes del turismo y a las comunidades receptoras a reunirse y celebrar este día como símbolo de nuestros esfuerzos comunes por hacer del turismo un verdadero pilar del desarrollo comunitario y convertir a este en la base de un sector turístico más sostenible.⁶

⁴ OMT, PR N° PR14061 Guadalajara, Madrid, 29/09/14. <http://www2.unwto.org/es>.

⁵ Ídem.

⁶ Ídem.

Patrimonio turístico de Luján: enfoque procesal de la investigación

Siguiendo el análisis de Daniel Lanson (Lanson, 2011; Lanson e Iglesias, 2011; Iglesias y Lanson, 2010), se contextualiza a la ciudad de Luján y, consecuentemente, de su patrimonio histórico, cultural y religioso, como foco y centro de irradiación de la colonización pampeana.

La ciudad de Luján debe tal papel histórico de su desarrollo, por una parte, a su doble función de puesto de avanzada para contener el avance indígena y lugar de escala obligada en la ruta hacia el Alto Perú desde la ciudad de Buenos Aires, determinó tempranamente, no solo la función de guardia de frontera sino también de lugar de tránsito obligado, con escala para pernoctar antes del cruce del río Luján cuyo régimen pluvial solía oponer un obstáculo para vadearlo cuando arreciaban lluvias excepcionales. Por otra, la historia de Luján también está ligada a la historia de la religión en el país.

Entre todos los vados posibles para cruzar el río Luján, el local era el de más fácil práctica y se impuso merced al traslado de la imagen milagrosa de la virgen María desde su emplazamiento en el vado cercano a la ciudad de Pilar. Este traslado dio lugar al primer conflicto entre la Iglesia y el poder civil, resuelto felizmente con el acuerdo del obispado. Desde entonces, la capilla que doña Ana de Mattos construye para alojar a la virgen fue motivo de atracción para los viajeros que encomendaban a ella su suerte antes de internarse en tierras de indios. Este culto aseguró el crecimiento, lento pero constante, de una pequeña aglomeración espontánea en su entorno. Y motivó, finalmente, un nuevo diseño del mapa político de la zona de influencia de la ciudad de Buenos Aires, con la instalación del único Cabildo de la época colonial, en 1750, y la creación de un partido que abarcaba desde la ribera del río Paraná hasta la frontera con el indio, comprendido entre los ríos Reconquista y Areco, territorio en el que hoy encontramos, entre otros, los partidos de Tigre, Escobar, Campana, Pilar, Exaltación de la Cruz, San Andrés de Giles, Luján, General Rodríguez, Moreno, Mercedes y Suipacha.

El peligro que significaron los “malones” indígenas motivó el traslado de la Guardia que defendía la localidad y el puente construido en el siglo XVIII aguas arriba del río Luján hasta la localidad de Mercedes, antiguamente denominada, precisamente, Guardia de Luján. Las tierras tuvieron fundamentalmente un uso pecuario e ingresan en el campo de la historia escrita

como “suertes de estancias” adjudicadas por don Juan de Garay a los vecinos de Buenos Aires en el reparto de tierras del 24 de octubre de 1580.

El uso pecuario de las tierras persiste a lo largo de los siglos XVII y XVIII, como zona de abasto para la ciudad de Buenos Aires y también punto de partida de las expediciones que se introducían más allá de la frontera para la cacería de ganado cimarrón, localmente denominadas “vaquerías” para la extracción de sebo y cueros. Estas cacerías terminaron por extinguir los ganados alzados e impulsaron el poblamiento de las “estancias” para aquerenciar al ganado.

Esa época da lugar al surgimiento de una rica toponimia y, a la fecha, de escasos testimonios de construcciones rudimentarias (“ranchos”) que servían de alojamiento a los gauchos (trabajadores rurales), encargados del manejo del ganado que se hacía de a caballo.

Ya entrado el siglo XIX, la demanda de lanas para los países que protagonizaban la revolución industrial trajo a la zona, junto con la proliferación del ganado ovino, la introducción de la inmigración irlandesa conocedora del manejo de los rodeos. Luján, Mercedes, Pilar, Exaltación de la Cruz fueron el escenario de esta innovación y fueron los hacendados de esta zona quienes protagonizaron esta primera revolución ganadera. Subsisten en la actualidad algunos establecimientos emblemáticos que pueden ser puestos en valor turístico. Se destacan, en este sentido, establecimientos de los partidos de Mercedes y Exaltación de la Cruz. Y, en el mismo partido de Luján, el circuito de la estancia de Olivera en la localidad que lleva su nombre, cuyas instalaciones y galpones se usan incluso como lugar de fiesta.

Tales asentamientos son emblemáticos, y se asocian al proceso de modernización de la ganadería pampeana, a partir de la radicación de criadores de ganado vacuno, que incorporan reproductores de origen británico y generan un nuevo paisaje con la adopción del alambrado para la delimitación de los campos. Hasta ese entonces solo había campos abiertos, aunque jurídicamente fueran campos cerrados, sostenidos por la introducción del molino para la extracción del agua subterránea que permite la ubicación de las instalaciones humanas sin depender del agua de los arroyos.

En simultáneo con el alambrado y encierre del ganado, se potencia la expansión de la agricultura así protegida de la voracidad de los animales y con ello la irrupción de una nueva corriente demográfica alimentada por

la inmigración de italianos y españoles que se incorporaron a la actividad en condición de chacareros.

El crecimiento de la agricultura impulsado por el tendido de las primeras vías férreas, que llegaron a Luján en 1864, y su arquitectura funcional irrumpieron en el paisaje local, cuyo estilo variaba según la nacionalidad de la empresa constructora. En este sentido, el partido de Luján fue surcado por varias empresas cuyas estaciones, en muchos casos, han sido abandonadas a raíz del proceso de levantamiento de las vías férreas que comenzó a desarrollarse a partir de 1961 y estalló en la década del noventa. Hay aquí un recurso patrimonial no suficientemente valorado, que incluye no solo las estaciones del ferrocarril, sino también a los talleres y a las instalaciones en las puntas de rieles, como ocurre en el caso de Mercedes.

En el plano del desarrollo cultural se asocian a Luján dos figuras de proyección internacional, una es Francisco Javier Muñiz, médico famoso por haber introducido la vacuna antivariólica en el Río de la Plata, con significación en el plano de la cultura universal por haber realizado la primera presentación científica del Megaterio, que llamó la atención sobre la riqueza fosilífera de la región pampeana. La otra figura trascendente es Florentino Ameghino, que continuó el enriquecimiento de las colecciones paleontológicas y sentó la teoría del temprano poblamiento humano del continente americano, con su polémico libro *La antigüedad del hombre en el Plata*, valorado y discutido en los cenáculos europeos. En la ciudad de Luján se conserva la casa que habitó, donde funciona un museo que lleva su nombre.

Desde el punto de vista edilicio, corresponde valorar también el edificio del Cabildo, donde actualmente funciona el Museo y Archivo Histórico, considerado como el más valioso del país por la calidad y cantidad de los objetos que atesora, incluyendo el Plus Ultra, la primera aeronave que hizo el vuelo transatlántico, desde la península Ibérica hasta Buenos Aires. Bajo su curaduría está también el Archivo Histórico de Estanislao Zeballos, que contiene valiosa documentación sobre sus investigaciones sobre la Pampa y la Patagonia y testimonios de su gestión como ministro de relaciones exteriores de la Argentina, especialmente referida a la cuestión de límites con Brasil.

Además, la ciudad de Luján cuenta con una Escuela y Museo de Bellas Artes y establecimientos educacionales que fueron pioneros en la difusión de la enseñanza secundaria. En ese terreno se destacan la Escuela Floren-

tino Ameghino y el colegio de los Seminaristas de los Hermanos Maristas. Asimismo, en el orden cultural, el predio de la Universidad Nacional de Luján, que carece de un sistema de recepción de visitantes, formó parte del patrimonio de una de las familias tradicionales del país, la familia Alvear, que donó su estancia para la instalación de un instituto destinado a la recepción y educación de jóvenes en situación de riesgo. Parte de esas construcciones constituyen un valioso ejemplo de la calidad de la concepción de la asistencia social que tuvieron las autoridades de ese momento. Hoy casi abandonado, podría ser valorizado como objeto turístico.

Otro ejemplo de institución de servicio social de alta calidad es la Colonia Domingo Cabred concebida como receptora de enfermos con problemas mentales alojados en condiciones de semilibertad, lo que ha dado origen a la localidad de Open Door.

El siglo xx trajo a Luján cambios vinculados con la industrialización temprana; en tal sentido, el molino harinero y otros pequeños establecimientos para el abasto local se suman al desarrollo industrial para la sustitución de importaciones (crisis de 1930, Segunda Guerra Mundial) y la instalación de la primera empresa textil linera del país, beneficiada por la existencia de campos aptos para el cultivo del lino y de las aguas de alta calidad (aún no contaminadas) del río Luján para el proceso de enfriado. Esta empresa textil, Flandria, instaló junto a la fábrica un pueblo para el alojamiento de los trabajadores y ambos, empresa y pueblo, son objeto de atracción turística, aunque la empresa haya dejado de funcionar y sus instalaciones alojan hoy un museo y otros emprendimientos. La localidad de Jáuregui es un buen ejemplo de una concepción empresarial de responsabilidad social, ubicada a corta distancia de la ciudad de Luján, incluyendo un club de remo y la desafortunada introducción de la ardilla roja en expansión.

El crecimiento metropolitano de la ciudad de Buenos Aires ha impulsado la transformación del área rural de Luján, en algunas pequeñas localidades, en polo gastronómico, con restaurantes que las han revalorizado, a través de nuevas funciones (Carlos Keen, Tomás Jofré, etcétera). Dicha metropolización de Buenos Aires también explica en Luján la localización de clubes de campo, barrios cerrados y clubes de chacras, algunos destinados a la práctica del polo, con las consabidas haras en sus inmediaciones, que generan un movimiento turístico y la inserción de establecimientos de descanso y recuperación de la salud de alta calidad (*spa*).

El valor turístico del río Luján y su ribera ha variado con el tiempo y, aunque la contaminación de sus aguas ha desahuciado el uso para la pesca y la natación, se ha intensificado su interés para las actividades náuticas, que incluyen desde la práctica cotidiana hasta las regatas que se extienden desde la ciudad de Mercedes (partido de Mercedes, provincia de Buenos Aires) hasta Luján y otras localidades aguas abajo.

El turismo religioso se manifiesta desde la presencia individual de los feligreses todos los días del año hasta las procesiones masivas en días específicos:⁷ 8 de diciembre Día de la Inmaculada Concepción de la Virgen, 8 de mayo Día de Luján, la de los estudiantes o la pintoresca procesión de los gauchos; todas ellas generan problemas de organización del espacio y prestación de servicios (recolección de residuos, asistencia sanitaria), que no siempre el municipio está en condiciones de satisfacer convenientemente.

Los millones de turistas-peregrinos que acuden a Luján anualmente, lo hacen principalmente para tener un contacto con la imagen de la Virgen de Luján, y esto manifiesta que la imagen y representación cultural de Luján están más próximas a los aspectos espirituales que a los institucionales de la iglesia. Dicha imagen está íntimamente vinculada con los aspectos patrimoniales que hacen al territorio, como espacio donde las relaciones de poder interactúan dinámicamente y se define el control del patrimonio tangible, bienes y recursos y donde lo intangible tiene implicancias arraigadas en raíces culturales. En el caso de Luján, al tratarse de cuestiones relativas a las creencias religiosas, dichas raíces culturales son tan profundas que tienen una fuerte incidencia sobre el territorio, modificándolo según los designios de quienes se adjudican la verdad de tales creencias.

Territorio, municipio y desarrollo turístico de Luján

El municipio de Luján cuenta con un potencial de desarrollo ligado, entre otros factores, al turismo basado, en particular, en lo religioso que moviliza gran cantidad de visitantes y, en general, a un destacado acervo cultural y arquitectónico. Asimismo, su área costera –río Luján y sus planos aluviales– configura un paisaje ecológicamente frágil, aunque con importantes valores ambientales pertenecientes a la vegetación, fauna, flora, relieve,

⁷ El número de visitantes oscila alrededor de los cinco millones anuales de personas que desfilan por la Basílica de Luján. Esta cifra habla de por sí de la trascendencia que reviste una adecuada gestión del turismo.

biodiversidad (en todas sus expresiones), cuyo uso general y, en particular turístico, exige una precisa normativa que tienda a su sustentabilidad, ya que, actualmente es utilizado como lugar de esparcimiento y sitio de diversas actividades gastronómicas.

El estilo de desarrollo turístico emprendido de hecho por Luján comprende manifestaciones en su área céntrica, de tipo religioso y cultural-urbano y, en su área periférica o suburbana, natural, condición extensiva al territorio del partido de Luján, e incluso, en su articulación con otros espacios de municipios contiguos (Mercedes, General Rodríguez, etcétera), con actividades de interés, tanto para los turistas y visitantes como para la población local, que puede encontrar en ello un medio más en la mejora de su calidad de vida.

En ese desarrollo local-regional de base turística de Luján, juegan las nuevas funciones del municipio, asociadas a procesos de modernización administrativa; entre otras, la creación de nuevos ámbitos para nuevas prácticas (tales como el consenso y la participación), la articulación entre actores y áreas de la administración, construcción de agendas de desarrollo local sostenible con temas que preocupan a los ciudadanos (como: políticas de redistribución, cambio en las políticas públicas, impulso a la actividad industrial y comercial, política ambiental, promoción del empleo, etcétera), la promoción y atención de demandas sociales vinculadas con la profundización de la desigualdad, la pobreza y la exclusión (ayuda social, atención de la salud, educación, etcétera).

El proceso de configuración urbana en el partido de Luján –en líneas generales, de sentido noreste-sudoeste–, reconoce un crecimiento urbano longitudinal, determinado por las trazas de las grandes vías de comunicaciones, de marcado gradiente hacia el oeste. La conversión de la tierra rural en urbana y la organización del espacio se llevaron a cabo en el marco de reglamentaciones de orden provincial y municipal, ya consignado *ut supra*.

Los cambios observados en la ocupación del territorio (asentamientos) en el partido de Luján, acreditan, según datos censales, una clara tendencia al crecimiento urbano (1991-2010), particularmente en localidades del partido, entre 1991-2001: Open Door (487,1%), Carlos Keen (308,5%), Torres (205,7%) y Olivera (202,5%).

Cuadro 1. Variación de la población del partido de Luján, por localidades

Localidades	1991	2001	2010 (4)	Variación (%)
				1991-2001
Luján	56.451 (1)	60.403 (1)	77.717 (1)	7,00
Jáuregui Norte (2)	4.789	8.536	9.900	78,2
Jáuregui Sur (3)	3.174	4.494		41,6
Open Door	1.560	9.159	5.703	487,1
Torres	1.306	3.993	1.964	205,7
Cortínez	1.216	1.918	1.749	57,7
Olivera	1.128	3.412	1.484	202,5
Carlos Keen	418	1.708	575	308,6
Lezica y Torrezuri			1.214	
Barrio Las Casuarinas			256	
Población rural dispersa			7.551	

Datos: Elaboración propia sobre información Municipio de Luján. (1) Incluye Lezica y Torrezuri, actual *Barrio Los Laureles*. (2) Denominada Villa Flandria Norte en el censo 1991 (incluye Barrio El Ombú). (3) Denominada Villa Flandria Sur en el censo 1991 (incluye Barrio Loreto). (4) Datos generados aplicando el coeficiente de crecimiento de estas localidades entre 1991 y 2001.

Patrimonio + sustentabilidad ambiental + responsabilidad social = turismo responsable

Calidad y sustentabilidad son aspectos inherentes al desarrollo de un turismo competitivo. La calidad es una condición que alcanza todos los ámbitos de la vida en sociedad. En esta cuestión confluyen los intereses de todas las partes y sus beneficios alcanzan a todos por igual.

Los consumidores, cada vez más conscientes que el ejercicio de sus derechos en las relaciones de consumo afianza su condición de ciudadanos plenos, requieren productos y servicios eficientes, confiables y seguros que contemplen la protección ambiental; exigiendo reglas claras y previsibles en la contratación.

Los empresarios advierten que la calidad otorga reconocimiento y confiabilidad a sus productos y servicios en el mercado interno y constituye un requisito insoslayable contar con tecnología, insumos y servicios que respondan a requisitos internacionales debidamente acreditados para el acceso y permanencia en los mercados regionales y globales.

La sociedad adquiere conciencia del valor de la eficacia de los controles que requieren de la existencia de reglas claras posibles de ser respetadas por todos.

El proceso de tránsito desde una economía básica y de crecimiento espontáneo ha dado paso a un proceso en el que la integración empresarial amerita una adecuada definición estratégica que fomente la cultura de la calidad y del desarrollo sustentable. Una cultura de calidad se construye y beneficia a todos los actores sociales (Martínez y Rosenfeld, 2011a).

Esta cultura se consolida con consumidores exigentes que demandan calidad y apoyan a las empresas que ofrecen productos y servicios confiables. Se construye con empresarios responsables que producen con calidad en base a requisitos que les permiten ingresar sin restricciones a los mercados con certificaciones respaldadas. Se construye con una sociedad madura que tiene un conjunto de normas claras que respeta y hace respetar. Las acciones responsables de consumidores, empresarios, estado y sociedad civil fortalecen la cultura de la calidad y generan una espiral virtuosa donde se produce cada vez más calidad (Ridolfi, 2006).

El turismo es considerado como una de las prácticas centrales, tanto sociales como gubernamentales, para la búsqueda de la sustentabilidad. Ha demostrado su capacidad para contribuir tanto a la sustentabilidad de los destinos como a la mejora de la calidad de vida de las comunidades receptoras, cuando sus patrones de consumo se adecuan a las condiciones propias del entorno natural, social y cultural y satisfacen las expectativas del turista/consumidor.

En suma, se requiere la aplicación de los principios del desarrollo sustentable y del consumo responsable a la actividad turística, tanto por parte de los agentes implicados en la oferta, como de los turistas. Así lo ha

entendido la Organización Mundial del Turismo al definir turismo sostenible adoptado como:

... aquel que atiende las necesidades de los turistas actuales y de las regiones receptoras y al mismo tiempo protege y fomenta las oportunidades para el futuro. Se concibe como una vía hacia la gestión de todos los recursos de forma que puedan satisfacerse las necesidades económicas, sociales, estéticas, respetando al mismo tiempo la integridad cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas que sostienen la vida (WTO-World Tourism Organization, 1993).

Pero, en la actualidad, se asiste a un avance aún mayor. Así, desde la perspectiva del turismo justo postula el desarrollo de una actividad turística con activa y directa participación de la población local en una relación de intercambio que garantice, a la vez, tanto los niveles de calidad exigibles de los servicios ofrecidos como la distribución equitativa de sus márgenes de beneficio (Martínez y Rosenfeld, 2011a). Desde esta óptica, las empresas del sector ya no pueden limitar sus responsabilidades al ámbito de sus productos o servicios, garantizando simplemente unos estándares de calidad adaptados a cada uno de los segmentos del mercado nacional o internacional. Se les requiere un involucramiento con el desarrollo social de aquellos lugares turísticos en los que operan, lo cual exige que la actividad se cumpla atendiendo los intereses de las comunidades locales.

En el contexto descripto, se identifica una creciente demanda internacional, exigente y sensibilizada por estas:

Un turista que, más que por vivir determinadas y económicas emociones estandarizadas y replicadas homogéneamente por la geografía mundial, se mueve por sentimientos. Más que fijarse en el precio, factor hoy determinante para la elección de un destino para buena parte de la demanda, se siente más cómodo con el valor añadido que le aportan las iniciativas desarrolladas con responsabilidad social (Martínez y Rosenfeld, 2011b).

Aparece un elemento diferenciador que cada vez adquiere mayor dimensión e influencia, integrándose a los conceptos de calidad y competitividad, en la medida en que este nuevo consumidor, con fácil acceso a la información, creciente conciencia de la interrelación de los problemas, comprende que

sus elecciones de compra y consumo tienen una capacidad de influencia decisiva.

El mercado turístico internacional registra, en los últimos años, tendencias que incentivan la valorización en la producción turística tradicional de mecanismos y elementos vinculados con la mejora de la sostenibilidad social y el incremento de la equidad distributiva. Tanto productores como demandantes de servicios turísticos presentan una creciente propensión a incorporar y exigir estos nuevos elementos de valor añadido de carácter ético, lo que provoca el desarrollo de iniciativas que contribuyen a la producción justa de servicios del sector. Así se incorpora a la actividad turística la concepción de la responsabilidad social.

Conviene recordar al respecto que se entiende por responsabilidad social a la responsabilidad de una organización por los impactos de sus decisiones y actividades (que incluye productos, servicios y procesos), a través de un comportamiento transparente y ético.

El concepto de responsabilidad social alude a un modelo estratégico de gestión, que contempla los impactos económicos, sociales y ambientales asociados al desarrollo de las actividades de las organizaciones. Implica, por tanto, un compromiso renovado con la comunidad, su entorno y los diversos públicos de interés (empleados, accionistas, proveedores, clientes, consumidores, la sociedad civil).

Hablar de responsabilidad social supone entonces un cambio cultural, en el marco del cual se rescaten: los valores, la conducta ética, la transparencia y la participación activa de todos los actores sociales, cambio que resulta indispensable para el logro del desarrollo sustentable. Si bien hasta hace algunos años estos temas eran ajenos a la mayoría de las organizaciones, en la actualidad han comprendido la necesidad de asumir una actitud proactiva frente a las profundas modificaciones que genera el fenómeno de la globalización.

En el siglo XXI se produce paralelamente una coevolución de todo el conjunto social, en el sentido de reconocer que las actividades de cualquier tipo de organización impactan en la sociedad y el ambiente, y las organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil reconocen su corresponsabilidad en el logro desarrollo sustentable y de la calidad de vida, objetivos últimos de la responsabilidad social. La que ya no se conceptualiza como una suma de responsabilidades o como una superposición de responsabilidades individuales, sino que se entiende como un sistema integrado por las

responsabilidades de gobiernos, empresas, trabajadores, consumidores, organizaciones no gubernamentales, academia y sociedad.

Desde tal enfoque, puede conceptualizarse al “turismo responsable” como aquel que atiende a la responsabilidad social de las organizaciones del sector por los impactos de sus decisiones y actividades (que incluye productos, servicios y procesos), a través de un comportamiento transparente y ético. La propia OMT, en el año 2009, definió el turismo responsable como la “actividad turística que los turistas y los agentes turísticos realizan con respeto por los lugares de acogida desde el punto de vista medioambiental, cultural, social y económico, y que a su vez la comunidad receptora acepta y respeta y las autoridades públicas protegen y fomentan”, en un todo de acuerdo con los principios establecidos en el Código Ético Mundial del Turismo, aprobado por la Asamblea General de la OMT en 1999 y reconocido expresamente por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2001.

A los fines de clarificar las ideas expresadas, se mencionan a continuación algunos de los aspectos básicos a considerar para enfrentar el desafío del logro de un turismo responsable en el nivel de destino, ellos son:

- La sustentabilidad es un atributo de todos los tipos de turismo: cualquier desarrollo turístico debe ser manejado con criterios de sustentabilidad, en sus tres aspectos: económico, cultural y natural.
- El turismo es una actividad económica dependiente del patrimonio del destino, que constituye la base de su sostenibilidad.
- La calidad turística es un proceso que interviene sobre todos los eslabones de la cadena de valor turística: para consolidar destinos turísticos de calidad, todas las actividades deben ajustarse a criterios de calidad.
- El concepto del turismo responsable excede los modelos de turismo sostenible y propone una forma de desarrollar y producir en los destinos turísticos que considera de forma integral, interrelacionando todos sus componentes, atendiendo de manera especial la organización social peculiar de cada lugar, la identidad cultural, el patrimonio material e inmaterial (incluyendo tradiciones y valores de la comunidad receptora) y las distintas formas en que la actividad turística puede impactar negativamente en cualquiera de estos aspectos. En suma, se concibe la actividad turística como una actividad económica basada en valores

esenciales, que se comparten por todos los integrantes de la cadena de valor de la producción turística y así se transmiten a la demanda.

Enmarcado en la filosofía del desarrollo sostenible, el turismo responsable considera al resto de las actividades productivas del destino, con las que se complementa y coordina, y, desde el punto de vista ético, postula una evolución del bienestar recíproca, entre turistas y comunidad receptora. Por consiguiente, alude a un turismo comprometido en su conjunto con el destino, de forma proactiva con: a) comunidades locales, b) cultura local, c) el paisaje, los recursos naturales y culturales, d) la organización social, y e) el territorio; por ello, se afirma que va más allá y más a fondo de los esquemas de turismo sostenible. En síntesis, la concepción del turismo responsable es la traducción de la actividad turística de los valores éticos, premisa que no puede estar ausente del saber y del hacer turismo y ha de estar presente al concebir la política, al gestionar la acción, al usufructuar el recurso, al prestar el servicio, en definitiva, no puede desconocerse que realizar actividad y ejercer saber es realizar valores.

Las acciones del PPI-DLS sobre política de desarrollo turístico sustentable en Luján: minuta sobre proyectos de investigación y ejercicios de transferencia

Se expone a continuación una síntesis de los distintos proyectos de investigación y desarrollo y de los proyectos de transferencia del PPI-DLS, llevados a cabo y actualmente en elaboración, que integran la línea de investigación "Gestión Sustentable del Patrimonio y el Turismo", cuyas temáticas, abordadas por los proyectos, orientan conceptual y metodológicamente la producción de conocimiento.

Política turística y gestión administrativa: diseño de políticas turísticas para el destino de Luján. Aplicación de nuevas tecnologías. Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID), Universidad de Málaga (UM), España, Universidad Nacional de Luján, Argentina. Responsables: Alicia N. Iglesias (UNLu) y Enrique Navarro Jurado (UM), 2009-2010.

El proyecto da continuidad al proyecto AECID de Acciones Complementarias "Transferencia de conocimientos y fomento de capacidades

para la docencia y la investigación en educación superior. Sostenibilidad ambiental y cultural, política económica y nuevas tecnologías" (2008-2009). El cumplimiento del objetivo central de encontrar los factores relevantes que ayuden a diseñar políticas turísticas que apoyan al desarrollo local de Luján (en las distintas administraciones) fue cumplido mediante las siguientes acciones: identificación de actores e instituciones que participan en la elaboración de las políticas turísticas, análisis y evaluación de las políticas turísticas y de ordenación del territorio que apoyan el desarrollo turístico local, localización y análisis de los principales recursos naturales y patrimoniales (inventario y jerarquización), diseño de un sistema de información geográfica (SIG) que apoye el diseño de nuevas estrategias de desarrollo de Luján y ayude a diagnosticar futuros impactos.

Sistema de Información Turística Luján. Dirección: Alicia N. Iglesias, Conicet, Departamento de Ciencias Sociales, UNLu, 2012-2014.

El estudio de caso destino turístico Luján (partido de Luján, provincia de Buenos Aires, Argentina) se centra en uno de los centros de peregrinación religiosa del catolicismo más importante de Argentina, también significativo en el nivel internacional, que posee una estructura turística con cierto grado de consolidación e importante capital histórico y museográfico. El objetivo general se centra en la identificación de los factores considerados relevantes para el diseño de políticas turísticas de apoyo al desarrollo local de Luján. Dicho propósito intenta superar la simple valoración de las políticas existentes y, en consideración a ello, ha puesto el énfasis en la articulación de las políticas visualizadas a través de la estructura normativa relativa al turismo, a la cuestión ambiental y a la ordenación del territorio, en las escalas de implicación espacial correspondientes (municipal, provincial, nacional e internacional).

Sistema de Información Turística Luján (provincia de Buenos Aires). Indicadores de turismo responsable. Dirección: Alicia Iglesias; Codirección: Adriana Martínez, Departamento de Ciencias Sociales, UNLu, 2014-2016.

La investigación otorga especial atención a las políticas turísticas y territoriales y modelos de desarrollo globales y locales y a las nuevas tecnologías en el sector turístico, tanto en la gestión pública como en las empresas, con énfasis en SIG-teledetección y TIC, aplicados al destino Luján (partido de Luján, provincia de Buenos Aires, Argentina), con énfasis en la ciudad de Luján y localidades aledañas, en un espacio comprendido por el

territorio del partido de Luján. Luján, como centro de peregrinación religiosa del catolicismo de los más importantes de Argentina, también significativo en el nivel internacional, posee una estructura turística en organización y desarrollo, de importante capital histórico, cultural y museográfico. El objetivo del estudio es acoplar a la identificación y organización mediante un sistema de información de los factores considerados relevantes para el diseño de políticas turísticas de apoyo al desarrollo local sustentable de Luján –con énfasis puesto en su articulación mediante la estructura normativa relativa al turismo y el patrimonio por él valorizado, a la cuestión ambiental y a la ordenación del territorio (escalas involucradas: municipal, provincial, nacional e internacional)–, un subsistema de información turística particular, basado en factores vinculados específicamente con el denominado “turismo responsable”.

Territorios-destinos turísticos sustentables inteligentes. Bases para su conceptualización en la escala local-regional. Dirección: Alicia Iglesias y Adriana Martínez. Departamento de Ciencias Sociales, UNLu, 2016-2017.

El proyecto se presenta con la finalidad de obtener su radicación en el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Luján y dar continuidad a la línea de investigación del Programa de Proyectos Integrados “Desarrollo Local Sostenible” (2004/...) sobre gestión sustentable del patrimonio y el turismo. Sobre la base del valor reconocido al vector innovación tecnológica y productiva para promover y afianzar la producción, la transferencia y/o la adquisición de conocimiento en un campo académico considerado estratégico para el desarrollo del país, como es el turismo sustentable, en el contexto de un Estado capaz de anticiparse, mediante una gestión integrada y responsable, a las demandas de inversión en el territorio, para un desarrollo sustentable de las regiones, con arraigo de sus habitantes y valorización del patrimonio natural y cultural. Para ello, el presente proyecto busca producir, transferir y adquirir conocimiento actualizado e innovador, en un campo de conocimiento ligado con la innovación tecnológica y productiva, a través de la generación interdisciplinaria de las bases conceptuales acerca de los “Destinos turísticos sustentables inteligentes”, con énfasis en la escala local-regional.

Red Académica Interinstitucional para el Desarrollo Turístico Sustentable (REDITURSU): Universidad Nacional de Avellaneda, Universidad Nacional de Luján, Universidad de La Habana, Cuba, Universidad de Málaga, España.

Dirección del proyecto: Graciela Güidi, Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación de la Nación, 2014-2015.

Su propósito fue organizar actividades que sumen acciones preparatorias (visitas institucionales) y talleres en las universidades argentinas. Dichas actividades permitirán llevar a cabo: por una parte, la sistematización de un proceso de transferencia de enfoques pedagógicos y didácticos, de contenidos y, en general, de experiencia en innovación en la formación universitaria de grado y posgrado en turismo con un enfoque sustentable, desde las facultades de Turismo de la Universidad de La Habana y de la Universidad de Málaga hacia las universidades argentinas de la red. Por otra parte, su objetivo fue la identificación de temas de investigación en el marco de las líneas de interés común: a) alto desempeño de RRHH en turismo y formación de emprendedores; b) turismo responsable (destinos turísticos inteligentes) y el diseño preliminar de un proyecto conjunto de investigación sobre los mismos. Se llevarán a cabo, además, otras actividades académicas conjuntas (conferencias, cursos, etcétera), en las universidades nodos de la red del país y del exterior.

Investigadores del PPI-DLS participantes: Alicia Iglesias, Adriana Martínez, Nora Nieves y Adriana Rosenfeld.

Red PISUFET de Formación en Turismo (Grado y Posgrado): Universidad Nacional de Avellaneda, Universidad Nacional de Luján, Universidad de La Habana, Cuba. Dirección de proyecto: Graciela Güidi, Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación de la Nación, 2013-2014.

El proyecto impulsa la promoción de redes nacionales de formación e investigación de proyección internacional, en temáticas relativas al turismo.

Investigadores participantes de la Universidad Nacional de Luján: Alicia N. Iglesias, Adriana N. Martínez, Rodolfo Gabriel Noriega, Hernán Gonzalo Valencia.

Se realizaron talleres en las universidades argentinas y cubanas para transferencia de enfoques pedagógicos y didácticos, de contenidos y experiencia en innovación en la formación universitaria e investigación en turismo, con el fin de organizar investigaciones y actividades académicas conjuntas, entre las universidades de la red. Los tópicos priorizados para la construcción de proyectos fueron: problemáticas de la formación universitaria, en el nivel de grado, la orientación en guiado de viajes y turismo en distintas modalidades y con estrategias innovadoras y, en el nivel de

posgrado, la orientación de la gestión conjunta del patrimonio natural y cultural del turismo. Ambas perspectivas, en el contexto de la sustentabilidad ambiental del desarrollo.

El resultado del intercambio de conocimiento y experiencias suma a la transferencia expuesta, la planificación conjunta –universidades locales y extranjera– de proyectos de investigación de la red en los tópicos señalados, y la realización de una publicación con los materiales procesados en los talleres en un libro de edición papel y digital.

Investigadores del PPI-DLS participantes: Alicia Iglesias y Adriana Martínez.

Convenio Marco de Colaboración y Cooperación entre la UNLu y la Asociación Civil Biblioteca y Archivo Jorge M. Furt. Valorización turística del patrimonio natural y cultural. El caso de la Estancia “Los Talas” y su Biblioteca y Archivo Jorge M. Furt (partido de Luján, provincia de Buenos Aires). Responsable por la UNLu: Alicia N. Iglesias.

Las actividades de investigación y extensión que se llevaron a cabo a partir del año 2012 son las siguientes:

- Elaboración de inventarios del patrimonio natural y cultural en la estancia Los Talas y en el Archivo y Biblioteca Jorge M. Furt: a) inventario de la avifauna representativa del ecosistema de pertenencia de la estancia Los Talas, a partir del relevamiento de especies y la confección de los correspondientes fichajes e informes. La actividad fue realizada por investigadores del Programa “Desarrollo Local Sostenible”, con la participación de alumnos de la carrera de Especialización en Gestión del Patrimonio y Turismo Sostenible de la Universidad Nacional de Luján, miembros de la ONG “Grupo de los Sábados” y alumnos de la universidad de carreras afines a la temática; b) inventario de componentes del patrimonio cultural de la estancia Los Talas: fichaje e informes (de edificaciones, mobiliario, carruajes, maquinarias, pintura, tallas y enseres de valor patrimonial).
- “Historia de la estancia Los Talas”, sus transformaciones y el proyecto cultural representado por el Archivo y Biblioteca “Jorge M. Furt” que se aloja en la misma, desde la perspectiva patrimonial y sobre la base de aportes documentales y metodológicos.

- Desarrollo de una página web de la estancia Los Talas y del Archivo y Biblioteca "Jorge M. Furt", orientada a su difusión y promoción turística y cultural sobre su valor patrimonial y las posibilidades de generación de Turismo Cultural y Rural.

Investigadores del PPI-DLS participantes: Mónica Fernández, Daniel Lanson, Nora Nievas y Claudio Tuis.

Desarrollo turístico sustentable en espacios fronterizos de integración. Pautas teórico-metodológicas para el diseño, planificación y gestión público-privada de circuitos transfronterizos potenciales. Estudios de casos. Proyecto de investigación orientada (PIO) Ministerio de Turismo de la Nación y Conicet, 2016-2018. Investigadora responsable: Alicia N. Iglesias; investigadora corresponsable: Adriana N. Martínez.

Sobre el desarrollo turístico de espacios de Argentina cuyo escenario dinámico se corresponde con procesos de integración transfronteriza de sociedades y territorios contiguos pertenecientes a países diferentes, influyen conflictos diversos. Desde las tensiones entre Estados por la competencia comercial y productiva derivadas de la globalización, pasando por las problemáticas ambientales vinculadas a manejos en casos contradictorios de recursos patrimoniales de valor turístico, en particular cuando comparten cuencas hídricas o formaciones forestales, hasta la latencia de efectos ligados a cuestiones de soberanía e intereses nacionales entre países, enfatizadas en circunstancias de construcción de consensos y articulación de políticas en esquemas de alianzas entre grupos de países. Particularmente, no obstante, las experiencias de diálogo y la concreción de proyectos e iniciativas en diferentes áreas transfronterizas transnacionales subsisten carencias en la capacidad de construir mecanismos de concertación. La coordinación y compatibilización de políticas y acciones públicas y privadas, en distintas escalas de gestión (nacional, regional, provincial y municipal), requiere objetivos consensuados para promover la sustentabilidad del sector y, ligado a ello, la compatibilización interjurisdiccional de la normativa que regula, en cada país, las actividades turísticas en el territorio. En tal papel, sobre los gobiernos intermedios (locales) parece descansar el potencial para actuar protagónicamente en cuanto a la estabilidad y continuidad en el tiempo de las relaciones institucionales y la gestión de aspectos específicos de las problemáticas transfronterizas. Se requieren estructuras de conexión transfronteriza que ayuden a mejorar

a ambos lados de la frontera, en los espacios definidos por el intercambio suscitado por el turismo, la eficiencia de los órganos públicos en sí mismos y en su articulación con el privado. La investigación propuesta busca definir en forma interdisciplinaria pautas teórico-metodológicas válidas para el diseño, planificación y gestión público-privada a través del estudio de casos en espacios fronterizos de integración. Dichas pautas se orientan hacia el desarrollo turístico sustentable sobre la base del componente del espacio turístico definido como “circuitos transfronterizos o integrados” de carácter potencial en el “Mapa Federal de Oportunidades Turísticas” (según actualización 2025 del Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable de Argentina). Se analizan casos, correspondientes a las regiones turísticas Norte, Litoral y Patagonia, cuyo desarrollo turístico sustentable requiere desde subsanar cuestiones operativas básicas (ausencia o mala calidad de las infraestructuras de circulación y transporte, acuerdo y simplificación de requerimientos de documentación a turistas, promoción conjunta de los circuitos turísticos, integración de actores privados: asociativismo transfronterizo) hasta concretar políticas expresivas de la dependencia intrínseca de la fortaleza del quehacer turístico respecto de la protección ambiental y de la calidad de vida de la población. Los problemas que entrañan riesgos para el ambiente son percibidos como amenazas a recursos fundamentales para el producto turístico y, asimismo, es creciente la necesidad de que los beneficios del turismo se reviertan en las poblaciones de los destinos vía una efectiva participación de las comunidades en el desarrollo local.

Los objetivos específicos abarcan el análisis del significado de los valores naturales y culturales (conocimiento y saberes vinculados al territorio y el ambiente) para el desarrollo sustentable integral de circuitos turísticos transfronterizos, la evaluación de la dimensión geopolítica de conflictos, reales y potenciales, en procesos de valorización turística (y turistificación) en espacios de frontera, la construcción de una base documental y de relaciones, la valoración de la capacidad de organización y gestión público-privada en un escenario de competitividad sistémica internacional y la aplicación de instrumentos operacionales (producción de indicadores, modelos de trabajo en red).

Investigadores del PPI-DLS participantes: Marcelo López Alfonsín, Clara Minaverry, Mónica Fernández, Daniel Lanson, Nora Nievas, María Cristina Luchetti, Alejandro Balazote, Pablo Albertti y Mauro Zagel.

Bibliografía

- Haas, Carlos (1995). "Inundaciones en áreas urbanas e impacto social. El caso de la ciudad de Luján, provincia de Buenos Aires, Argentina". *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, n° 15, pp. 393-399.
- Iglesias, Alicia N. (s/f). "Nada más práctico que una buena teoría: respuestas de la investigación ambiental a problemas del desarrollo territorial sostenible de la cuenca del río Luján de la provincia de Buenos Aires. Reseña de la experiencia y trayectoria de trabajos relacionados con la cuenca del río Luján correspondientes al Programa de Proyectos Integrados *Desarrollo Local Sostenible* del Departamento de Ciencias Sociales". En UNLu-Rectorado, *Compendio de proyectos de investigación y extensión de la Universidad Nacional de Luján vinculados a la cuenca del río Luján*. Luján: Edunlu. En prensa.
- Iglesias, Alicia N. y Lanson, Daniel (2010). "Significado del turismo de peregrinación para el desarrollo local. Caso de las peregrinaciones a la Basílica Nacional de Nuestra Señora de la Pura y Limpia Concepción del río Luján, provincia de Buenos Aires, Argentina". *ROTUR/Revista de Ocio y Turismo Coruña 2010*, n° 3, pp. 113-148.
- Instituto Nacional del Agua (INA) (2007). "Diagnóstico del funcionamiento hidrológico hidráulico de la cuenca del río Luján, provincia de Buenos Aires. Delimitación de las zonas bajo riesgo hídrico". Programa Hidráulica Fluvial. Informe LHA 284-01-2007. Informe final, junio de 2007. Recuperado de: <http://www.delriolujan.com.ar/estudioina.html>.
- Kovacic, Zora (2017). "Investigating science for governance through the lenses of complexity". *Futures*, n° 91, pp. 80-83. Recuperado de *Futures journal home Page*: www.elsevier.com/locate/futures.
- Lanson, Daniel (2011). "El centro histórico de Luján (Buenos Aires, Argentina). Un análisis de los procesos de territorialización a partir de la cartografía histórica". *Revista Universitaria de Geografía*, n° 20, pp. 67-82.
- Lanson, Daniel E. e Iglesias, Alicia N. (2011). "Luján (provincia de Buenos Aires, Argentina): imagen y destino turístico. Contribución al análisis de una perspectiva del patrimonio territorial". *Espacios y destinos turísticos en tiempos de globalización y crisis*, vol. I, pp. 261-275.

- Martínez, Adriana N. y Rosenfeld, Adriana (2011a). "Los aportes de la normalización para un turismo responsable y sustentable". *Actas oficiales del 5° Congreso Internacional Virtual Turismo y Desarrollo*, Eumed, edición especial, n° 15, pp. 199-206.
- (2011b). *Normas de calidad, responsabilidad social y turismo. Hacia un turismo sustentable*. Colección Derecho del Turismo. Buenos Aires: Ladevi.
- Morgan Medina, Jorge Carlos; Martínez, Adriana N. y Minaverri, Clara María (2016). "El estadio de los recursos hídricos: la Cuenca del Río Luján en la provincia de Buenos Aires (Argentina) y la frontera norte de Baja California (México)". *Revista Jurídica de Buenos Aires Dossier: Derecho de Aguas y Derecho Ambiental*, vol. I, pp. 211-252.
- Oreskes, Naomi (2004). "Science and public policy: what's proof got to do with it?". *Environmental Science&Policy*, n°7, pp.369-383.
- Provincia de Buenos Aires (2011). "Estudio Plan Integral y Proyecto Obras de Regulación y Saneamiento río Luján", Expediente N° 2406-2391/11/DIPSOH. Partidos de Campana, Chacabuco, Escobar, Exaltación de la Cruz, General Rodríguez, José C. Paz, Luján, Malvinas Argentina, Mercedes, Moreno, Pilar, San Andrés de Giles, San Fernando, Suipacha, Tigre. Plan Maestro Integral, Capítulo XIII: Conclusiones y recomendaciones. Ministerio de Infraestructura, Subsecretaría de Obras Públicas, Dirección Provincial de Saneamiento y Obras Hidráulicas, Serman y Asociados Consultora. Recuperado de: http://www.naturanaturata.net/PMRL_Serman/PMRL-CAP.XIII-Conclusiones-y-Recomendaciones-Rev.0.pdf.
- Reyna, Jorgelina; Spalletti, Pablo y Brea, José Daniel (2007). "Riesgo de inundaciones en el río Luján". *Actas del Tercer Simposio Regional sobre Hidráulica de Ríos*, pp. 1-13. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- Ridolfi, Higinio (2006). "Hacia una cultura de la calidad". *La calidad es la llave de los mercados globales. Revista OAA*, n° 1, año 1, febrero.
- Saltelli, Andrea y Giampietro, Mario (2017). "What is wrong with evidence based policy, and how can it be improved?". *Futures*, n° 91, pp. 62-71
- Van Stigt, Rien; Driessen, Peter y Spit, Tejo (2015). "A user perspective on the gap between science and decision-making. Local administrators' views on

expert knowledge in urban planning". *Environmental Science & Policy*, vol. 47, pp. 167-176.

Velasco, María (2016). "Entre el poder y la racionalidad: gobierno del turismo, política turística, planificación turística y gestión pública del turismo". *Pasos Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, vol. 14, n° 3, pp. 577-594.

World Commision on Environment and Development (WCED) (1987). "Nuestro Futuro Común". Informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (WCED), ONU.

WTO-World Tourism Organization (1993). "Tourism the year 2000 and beyond qualitative aspects". Madrid: UNWTO.

Parte IV. Conflictos en torno al agua

Capítulo 8

Inundaciones urbanas en Luján. Gestión integral del riesgo

*Raúl H. Matranga**

Introducción

Las inundaciones ocurridas en zonas fluviales son un fenómeno hidrológico recurrente, potencialmente destructivo, propio de la dinámica natural de toda corriente de agua. Se producen por lluvias persistentes y generalizadas que provocan un aumento progresivo del nivel de las aguas contenidas dentro de un cauce, superando la altura de las orillas naturales o artificiales, ocasionando un desbordamiento y dispersión de las aguas sobre las llanuras de inundación y zonas aledañas a los cursos de agua normalmente no sumergidas.

Si el cauce de los ríos y arroyos, y su llanura o valle de inundación, no fuese ocupado desaprensivamente por obra de los hombres, no existirían los desastres ambientales ocurridos por las inundaciones.

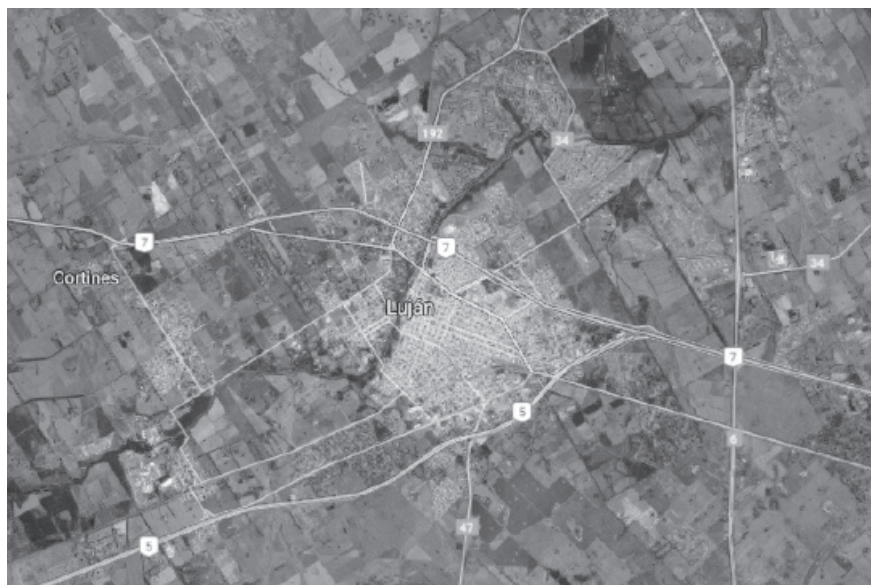
Este trabajo se enfoca en la cuenca Luján, puntualmente en la cuenca media, dentro del tejido urbano de la ciudad de Luján, específicamente en la zona de ubicación del denominado corredor turístico de Luján. Procura analizar la influencia de las inundaciones en el patrimonio religioso, histórico, cultural y turístico de la ciudad.

* Licenciado en Información Ambiental (Universidad Nacional de Luján), docente de Derecho Ambiental, Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Luján. Este capítulo refleja los aspectos centrales del trabajo final de la carrera de Licenciatura en Información Ambiental de la Universidad Nacional de Luján, y fue aprobada con una calificación de diez, el 4/04/2016, Disposición CD-CS 089-2016.

Se agradece la especial colaboración de Melina Macrini en la adaptación de este trabajo al formato del presente libro.

En el análisis de las inundaciones, las imágenes satelitales conforman una herramienta de aparición relativamente reciente, se han convertido en un instrumento invaluable para los distintos estamentos gubernamentales en la resolución conveniente del ordenamiento de los usos adecuados del territorio. Si bien el conocimiento de las zonas inundables es histórico, las imágenes satelitales proporcionan información actualizada del uso del territorio y los efectos que estas intervenciones antrópicas tienen en el régimen de inundación de los ríos sobre las ciudades. La imagen 1 corresponde a una imagen satelital del municipio de Luján.

Imagen 1. Imagen satelital del partido de Luján



Fuente: Imágenes © 2019 DigitalGlobe, DigitalGlobe, CNES / Airbus, Datos del mapa © 2019 Google.

Es de señalar que a nivel normativo se observa un entramado complejo de disposiciones que tienen relevancia en la problemática de las inundaciones en Luján. Por un lado, el artículo 41 de la Constitución Nacional señala que “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las genera-

ciones futuras; y tienen el deber de preservarlo" y el artículo 124 establece que "corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio". Por otro, la Ley 25568, que aprueba la Convención sobre Defensa del Patrimonio Arqueológico, Histórico y Artístico de las Naciones Americanas (Convención de San Salvador, adoptado en Washington el 16 de junio de 1976); la Ley 25675, General del Ambiente, que acuerda la características de los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable; y la Ley 25688, que acuerda los presupuestos mínimos ambientales, para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional (aunque aún no ha sido reglamentada). Por último, la Ley 25997, que declara al turismo como actividad socioeconómica, estratégica y esencial para el desarrollo del país.

La normativa nacional se encuentra acompañada por numerosas disposiciones de la provincia de Buenos Aires, como la Ley 6253 de Desagües naturales; la Ley 5965 de Efluentes gaseosos; la Ley 8912 de Ordenamiento territorial y uso del suelo; la Ley 11723, Integral del medio ambiente y los recursos naturales; la Ley 12257, que acuerda el Código de Aguas; y más recientemente la Ley 14578, que declara la emergencia hídrica de la cuenca del río Luján. Además se presentan normativas locales como la Ordenanza 1746/84 que estableció una Comisión Especial para el Saneamiento del Río Luján; la Ordenanza 4335/01 de Creación del Sistema de Defensa y Protección de la Comunidad (ProDeCom); la Ordenanza 4799/04, que avaló la firma del Convenio Marco y de Colaboración Técnica entre el presidente del foro de intendentes de la cuenca del río Luján, la Comisión de Ecología y Medio Ambiente de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires y el Instituto Nacional del Agua; y la Ordenanza 6051/12 que suscribe la Carta Orgánica de la Cuenca Hídrica del Río Luján, que tiene como objeto la promoción de un programa de desarrollo integral y transformación de la cuenca o región. Lo cual da cuenta de la notoria complejidad que atraviesa la regulación de la problemática de las inundaciones.

La cuenca del río Luján

La cuenca del río Luján es el sistema hídrico más importante del Área Metropolitana de Buenos Aires. Con una superficie total de 2.940 kilómetros

cuadrados, recorre 128 kilómetros antes de verter sus aguas al Río de la Plata. La longitud total de los cauces de la cuenca es de 450 kilómetros, su caudal medio de 5,37 metros cúbicos por segundo y su pendiente media de 0,44 metro por kilómetros, aproximadamente. Su nacimiento se encuentra en el partido de Suipacha, en la confluencia de los arroyos Durazno y Los Leones, recorre los partidos de Mercedes, Luján, Pilar, Exaltación de la Cruz, Campana, Escobar y Tigre desembocando en el Río de la Plata. En el tramo recorrido hasta el partido de Pilar sigue una dirección general suroeste y a partir de allí, describe un meandro hacia el este, corriendo de manera paralela al río Paraná de las Palmas, integrándose con el delta del Paraná hasta desembocar en el Río de la Plata. La cuenca es casi rectangular y el diseño de la red de drenaje es subdendrítico (Carballo, 2010).

Los rasgos singulares del río Luján son propios de los cursos de planicies de escasa o nula pendiente en modelados topográficos que poseen excesiva planitud y uniformidad. En sus deslindes intercuencales, es decir, en el área imbrífera conformada por las cañadas iniciales que constituyen las cabeceras, se pueden advertir en las cartas topográficas, cotas que fluctúan entre los 46 metros y 59 metros con una media del tramo superior que ronda los 47 metros. En este sector la velocidad de escorrentía no es muy variable, ronda los 3 kilómetros por hora. A su vez los niveles hidrométricos se modifican notoriamente en épocas de precipitaciones intensas (Paso Viola, s./f.), lo que nos lleva a caracterizarlo como un río de régimen irregular que se alimenta de las lluvias, con crecidas rápidas y pronunciadas.

El municipio de Luján está atravesado por el río, presentando diferentes características a lo largo de su cauce. Existen en su recorrido lugares muy angostos, de pocos metros y de poca profundidad, algunos centímetros; y en otros lugares el ancho llega a medidas considerables, por ejemplo, en Jáuregui y en la zona turística donde su anchura se acerca a los 50 metros.

La calidad de las aguas del río, como de la mayor parte de los arroyos que desembocan en él, se ve afectada por los vertidos directos de efluentes cloacales, industriales (de los rubros: textil, cartón, curtido, cervecero, matadero-frigorífico, alimentarias, etcétera) y domiciliarios.

Características de las inundaciones en la ciudad de Luján

Un estudio realizado por Carlos Haas, de la Universidad Nacional de Luján sobre el tema, explica:

La ciudad de Luján (provincia de Buenos Aires, Argentina) está asentada a orillas del río de su nombre en una planicie sin alteraciones topográficas de significación, donde la combinación de determinados factores (clima, hidrografía, topografía, etcétera) produce cíclicamente, períodos de exceso de agua, provocando inundaciones que afectan a vastos sectores de la población.

Ello se debe a que el ejido urbano se halla emplazado junto al río Luján, que se caracteriza por su régimen eminentemente pluvial y sujeto a oscilaciones de caudal determinadas por la irregularidad de las precipitaciones que se registran en su cuenca.

Los documentos históricos consultados (actas capitulares del Cabildo de la Villa de Luján y documentos del Juzgado de Paz), así como también las informaciones recogidas de periódicos locales desde el siglo pasado hasta la actualidad, permiten confirmar históricamente la recurrencia de las inundaciones.

En el año 1985 la ciudad se vio afectada por dos inundaciones. La primera de ellas comenzó a fines del mes de mayo y la segunda en noviembre, constituyéndose ambas en los más grandes episodios de inundaciones en la ciudad de que se tenga registro.

En la primera oportunidad la altura máxima alcanzada se observó el 1 de junio, con 6,30 metros (marca del hidrómetro local) correspondiente a la cota de 18,10 metros del Instituto Geográfico Militar (IGM).

En el mes de noviembre esta altura fue superada, llegando el día 16 a los 6,40 metros (local), cota 18,20 metros (Haas, 1995).

Algunas consideraciones teóricas del autor:

Hay una tendencia a considerar a los factores climáticos o a los naturales en general como dados a la sociedad como un elemento receptor pasivo que tiene limitadas posibilidades ante la variabilidad natural. Esta forma de pensar conduce a analizar de manera unidireccional el impacto del fenómeno natural sobre la sociedad.

Los fenómenos naturales juegan un papel importante como generadores y precipitadores del desastre por inundación, pero no pueden considerarse las únicas causas del mismo. Las causas que originan el desastre son de naturaleza múltiple, obedecen a la confluencia de condicionantes sociales, económicos y a la ocupación de espacios inundables, entre otros.

Estas consideraciones nos inducen a afirmar que la catástrofe por inundación acaece cuando se entrecruzan básicamente dos factores: por un lado, un espacio determinado susceptible de inundación, y por otro una población con cierta organización social y económica con mayor o menor vulnerabilidad, sobre la cual se abate el mencionado fenómeno de orden natural que modifica el equilibrio existente.

Por último, el conocimiento imperfecto de la magnitud del fenómeno, la forma en que se presenta y la época en que la hace reducen la posibilidad de ajuste que la sociedad toda, los grupos sociales y los individuos tienen frente al hecho.

El área bajo estudio comprende una faja de ancho irregular a una y otra margen del río Luján. Los rasgos principales del paisaje urbano referidos a las áreas de riesgo delimitadas indican la existencia de una de mayor riesgo de inundación que abarca 1,2 kilómetros cuadrados y coincide, en su mayor parte, con el denominado centro histórico-cultural de la ciudad sobre la margen derecha del río. En ella se asientan la Basílica Nuestra Señora de Luján, el Complejo Museográfico Enrique Udaondo, la estación terminal de autobuses y la amplia Recova, que enmarca a la avenida Nuestra Señora de Luján.

Aquí se encuentra la totalidad del patrimonio arquitectónico colonial de la ciudad.

En la zona ribereña se congregan numerosos recreos y lugares de esparcimiento.

Se puede agregar al respecto que, estudios posteriores señalan, que estos fenómenos se ven agravados por la intervención cada vez más preocupante del ser humano con obras y ocupaciones, algunas clandestinas, construcciones en lugares del valle de inundación, obras en recreos junto al río, etcétera. Y otras de mayor envergadura, canales de desagüe de explotaciones agrícolas, construcción de terraplenes para la protección de parques industriales, ocupación de zonas de humedales, amortiguadores del efecto de las crecidas. Incluso obras de gran porte como puentes que liberan el cauce normal del río, pero interrumpen el escurrimiento de las aguas en las crecidas importantes, porque se asientan sobre el valle de inundación.

Vista la situación actual y los antecedentes históricos, al tan necesario ordenamiento territorial, deberíamos incorporar acciones de reordenamiento territorial, por ejemplo, de todas aquellas intervenciones antrópicas clandestinas y de autorización precaria, que manifiestamente impiden el

natural escurrimiento de las aguas del río Luján en situaciones de inundación (obras en propiedades privadas, obras de infraestructura municipales que deberían trasladarse de su lugar de emplazamiento actual, ejemplos: Terminal de Ómnibus y Tiro Federal Argentino).

Registro histórico de inundaciones en la ciudad de Luján

De acuerdo con la información obtenida de registros de DesInventar, de los Bomberos Voluntarios de la ciudad y de datos suministrados por la Estación Agrometeorológica de la Universidad Nacional de Luján y de datos extraídos de periódicos locales, se obtuvo un cuadro de registro histórico (tabla 1), que nos permite observar un panorama general del comportamiento del río y de las precipitaciones en la zona, donde se puede advertir la incidencia de las crecidas en la ciudad de Luján desde 1967 hasta la actualidad.

Tabla 1. Registro de las inundaciones de la ciudad de Luján

Inundaciones en Luján					
Fecha	Afectados	Evacuados	Duración (días)	mm caídos	Altura del río (metros)
Octubre 1967	-	350	-	232	5,80
Septiembre 1982	-	52 familias	-	-	3,90
Marzo 1984	-	401	-	-	4,84
Octubre 1984	-	-	-	-	4,27
Mayo 1985	-	4.000	-	295,4	6,25
17/11/1985	20.000	7.500	9	640	6,40
Noviembre 1986	-	90	-	213	4,79
25/03/1988	-	252	10	298	5,52
Octubre 1991	-	-	-	-	3,68
Noviembre 1993	-	-	-	-	5,25
Nov./dic. 1993	-	-	-	258	5,25
07/04/1995	-	300	4	400	4,16
06/02/1998	-	193	2	133 en 2 h	2,50
16/05/2000	-	200	5	-	3,95
2001	-	-	-	-	4,42
Febrero 2003	1 muerto	-	-	-	4,04
15/01/2006	-	70	4	117	4,36
01/03/2007	-	30	2	50 en 1 h	-
15/08/2012	-	-	5	-	3,06
22/10/2012	-	-	2	-	3,49
29/10/2012	-	300	6	-	5,10
06/02/2014	-	-	3	-	4,59
05/04/2014	-	-	8	-	4,37
30/10/2014	1 muerto	Más de 400	-	-	5,32
11/08/2015	-	1.500	-	-	5,33

Fuente: Cressatti *et al.*, 2014.

De esta manera nos acercamos a una mejor comprensión del fenómeno, ya que resulta de suma importancia analizar para prevenir y mitigar sus consecuencias que en lo extenso de su historia sufrieron los ciudadanos, los bienes y el patrimonio de la ciudad sin poder encontrar hasta el momento acciones positivas.

Características y consecuencias sobre el patrimonio cultural, natural y social de la ciudad de Luján

Para comprender la incidencia de las inundaciones sobre el patrimonio cultural, natural y social de la ciudad de Luján y las posibilidades de realizar las acciones que tiendan a prevenir, mitigar y reparar sus consecuencias, debemos tener en cuenta que, básicamente, en esos patrimonios, constan aspectos religiosos, históricos y turísticos.

Dentro del conjunto se destacan las siguientes particularidades:

- La Basílica Nacional “Nuestra Señora de Luján” pertenece al ámbito del Gobierno nacional.
- El Complejo Museográfico “Enrique Udaondo” corresponde a la órbita del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
- El Museo de Bellas Artes “Félix de Amador” y el sector de la zona turística y ribereña, que alcanza a las ubicaciones de la Basílica nacional y del Complejo Museográfico, son administrados por la Municipalidad de la Ciudad de Luján.

Estas administraciones, como sucede en otros ámbitos de la política de nuestro país, no tienen una relación formal entre sí que articule políticas que permitan confluir en soluciones comunes a la problemática de las inundaciones. Es más, no es uno de los objetivos de este trabajo analizar la conducta de los funcionarios políticos de turno, aunque indirectamente se trasluce la responsabilidad de algunas autoridades en el resguardo del patrimonio que les corresponde.

Analizando la situación, ante el fenómeno de las inundaciones, en cada una de las instituciones involucradas, brevemente, podemos destacar:

- La Basílica nacional, por su ubicación y construcción elevada, no se encuentra directamente afectada por las inundaciones. La Basílica es de estilo neogótico ojival.

- El Complejo Museográfico, de acuerdo con lo expresado por el jefe del Área Técnica del mismo, museólogo Mauricio Cano:

Solo el área 3, ubicada entre las calles 25 de mayo y Almirante Brown, del Complejo Museográfico era afectada históricamente, por las inundaciones más severas. En la actualidad se reiteran los ingresos de agua de acuerdo con la altura alcanzada por el río, fluctuando entre cada evento, sin un registro fijo. La causa probable podría corresponder a las construcciones que continuamente se realizan y que impiden el escurrimiento normal del agua.

- La zona ribereña, bajo la gestión de las autoridades municipales, ve limitada su acción ante la situación de que el régimen de los cauces fluviales pertenece a la administración provincial.

Uno de los problemas actuales está determinado por las características, antigüedad y estado de los invalorable e irremplazables documentos, objetos mobiliarios, carruajes, etcétera, que atesora el Complejo Museográfico, estos no deberían manipularse ni moverse de sus lugares de exhibición por el grave deterioro al que están expuestos. Por lo tanto, las medidas preventivas a implementar deben necesariamente ser otras, que exceden el objetivo de este capítulo, aunque las retomaremos en las conclusiones.

La protección contra las inundaciones incluye, tanto los medios estructurales, como los no estructurales, que dan protección o reducen los riesgos perjudiciales de estos eventos naturales. Las medidas estructurales incluyen las represas y reservorios, modificaciones a los canales de los ríos, diques y riberos, depresiones para desbordamiento, cauces de alivio y obras de drenaje. Las medidas no estructurales consisten en el control del uso de los terrenos aluviales, humedales, mediante zonificación, los reglamentos para su uso, las ordenanzas sanitarias y de construcción, y la reglamentación del uso de la tierra de las cuencas hidrográficas. Dentro de estas últimas medidas de protección y mitigación deberíamos incorporar sin ninguna duda el aporte de la educación con todas sus posibilidades. Una sociedad informada, consciente y responsable exige y viabiliza la concreción de las medidas estructurales mencionadas, con las que coinciden prácticamente todas las ciencias aplicadas al tema.

La naturaleza social de los desastres no encuentra, sin embargo, “la atención correspondiente desde el punto de vista del aporte que las Cien-

cias Sociales hacen a su estudio en América Latina o en la contribución al debate sobre la prevención, mitigación y atención de desastres” (Lavell, 1993). Ciertamente las consecuencias negativas que las inundaciones provocan en el patrimonio histórico, religioso y cultural, conservado en el casco histórico de Luján, y que él mismo es prácticamente imposible de reparar y recuperar. Lo cual demanda de medidas necesarias para salvaguardar el patrimonio.

Gestión integral del riesgo

El riesgo (la probabilidad de ocurrencia del desastre) es el producto de una combinación particular de las llamadas amenazas (de origen natural o antrópico) y la vulnerabilidad de la sociedad (en sus diversas dimensiones: física, social, económica, cultural, etcétera), de las instituciones y del patrimonio. A diferencia de las emergencias (las pérdidas son menores para la sociedad) y de las “catástrofes” (de mayor impacto en la comunidad y en sus bienes), los “desastres” interrumpen el funcionamiento de una sociedad, superando su capacidad de respuesta, provocado por una inadecuada relación entre el ambiente natural, el ser humano y sus obras.

Pueden ser ocasionadas por fenómenos naturales pero implican también un componente social muy fuerte.

El caso de las inundaciones demuestra cómo un proceso natural que forma parte del desarrollo de los ríos, conocido como dinámica fluvial, se convierte en un desastre por la presencia y accionar de la sociedad. Esto da como resultado que las lluvias no sean las únicas causantes de este problema, se acrecienta por la forma de ocupación y utilización de los valles de inundación por parte de la población, que junto con otra serie de factores (nuevas urbanizaciones, contaminación, falta de obras o mantenimiento, características edafológicas y geomorfológicas de los suelos, etcétera) restringen el escurrimiento natural de los ríos y potencian los efectos negativos de las crecidas.

Este riesgo se puede cuantificar (cuando esto no es posible se genera incertidumbre) y reducir para crear sociedades más seguras y ambientes sostenibles.

Una herramienta que nos permite cuantificar el riesgo es precisamente la Evaluación de Riesgo Ambiental, para determinar la naturaleza y el grado

de riesgo mediante el análisis de posibles amenazas y la evaluación de las condiciones existentes de vulnerabilidad que de manera conjunta podrían dañar potencialmente a la población, la propiedad, los servicios y los medios de sustento expuestos, al igual que el entorno del cual dependen (EIRD, 2009).

Fases de la gestión

A través de la gestión se puede lograr un manejo integral de la crisis, organizado como un ciclo conformado por actividades que se relacionan en forma horizontal (actividades realizadas en una fase tienen impactos, positivos o negativos, sobre otras fases) y vertical (contempla políticas, prioridades y actividades, etcétera, de la suma de las organizaciones e instituciones que actúan prioritariamente en cada fase del ciclo o continuo).

Imagen 2. Gestión integral de riesgo de desastres



Fuente: Torchia, 2014.

La gestión abarca, por un lado, una fase de antes de gestión de las vulnerabilidades que incluye grados, personas, bienes, patrimonio cultural, social, etcétera; la mitigación por medio de medidas estructurales: ordenamiento territorial, obras de ingeniería, etcétera; y no estructurales: información, educación, normativa adecuada, etcétera; por otro lado, la fase durante refiere a la gestión de la emergencia, que incluye la restauración

de las condiciones mínimas de seguridad, salud, bienestar social y económico; y la fase de después refiere a la rehabilitación y reconstrucción de las condiciones normales de existencia y de vida social de la comunidad.

Una solución integral de los desastres provocados por las inundaciones desde una mirada integral en Luján implicaría considerar:

- Reubicación de familias afectadas en zonas no inundables.
- Rediseño de la zona turística ubicada principalmente en el valle de inundación.
- Realización de obras de infraestructura, como puede ser el demorado proyecto de "Parque Lineal".¹
- Reordenamiento territorial, sobre todo, de la zona del valle de inundación, Tiro Federal, Terminal de Ómnibus, etcétera.
- Rediseño de apoyos de puentes de Acceso Oeste y Ruta provincial 6.
- Aplicación efectiva de la legislación vigente en la materia.

Actores sociales implicados. Institucionalidad de la gestión

La gestión del riesgo involucra un conjunto de normativas, ya señaladas en la introducción, y un conjunto variado de actores sociales. Por lo que demanda la participación del conjunto estado-sociedad civil-sector privado y la coordinación de acciones por medio de un organismo integrado por miembros de todos los sectores.

En la Argentina, los organismos involucrados en la gestión del riesgo son el Servicio Meteorológico Nacional, Prefectura Naval Argentina, Comisión Nacional de Actividades Espaciales, Servicio de Hidrografía Naval, Instituto Geográfico Militar, Instituto de Clima y Agua, Instituto Nacional del Agua y Vías Navegables. Dichos organismos aportan información confiable sobre los registros meteorológicos, sistemas satelitales, regímenes de aguas e información cartográfica.

Como recurso natural, el río se encuentra bajo la tutela del Estado provincial por disposición de la Constitución nacional; y de los municipios que surcan, por complementación y por interés territorial. Los organismos

¹ Propuesta de un Parque Lineal como alternativa de solución al problema de degradación del área turística del río Luján (Balneario Parque Municipal). Municipalidad de Luján, julio de 2014.

implicados son la Autoridad del Agua, la Dirección de Hidráulica, el Organismo Provincial para el Desarrollo Sustentable y las áreas de Ambiente y Obras Públicas municipales. Pero además funciona un Comité de Cuenca, que agrupa representantes de los gobiernos de los distritos que abarca la cuenca, y responde a lo establecido en la Ley 12257, conocida como Código de Agua.

En 2001 se conformó el Comité Regional, con la elección de un Directorio y la homologación de la Carta Orgánica para su funcionamiento. Está integrado por nueve municipios: Suipacha, Mercedes, San Andrés de Giles, Luján, Pilar, General Rodríguez, Exaltación de la Cruz, Campana y Escobar. El objetivo general del comité es promover un programa de desarrollo integral de la región, comprendiendo tanto el aspecto espacial como el de conservación y manejo de los recursos naturales y los diferentes intereses y necesidades de grupos sociales e instituciones. El Directorio está constituido por los responsables del área ambiental de cada municipio, sesiona regularmente, recaba las necesidades surgidas en cada partido y las eleva a las autoridades provinciales. El Comité no tiene presupuesto propio y su desarrollo depende de aportes municipales y convenios con las universidades a las cuales se les transfieren algunos fondos.

A escala municipal, la gestión del riesgo es realizada en conjunto con el Cuartel de Bomberos Voluntarios de Luján, Control Urbano, el Polideportivo Municipal, la Subsecretaría de Políticas Sociales, el Sistema de Protección y Defensa de la Comunidad (Pro.De.Com), el Ministerio de Desarrollo Social. Por su parte, los Centros de Actividades Infantiles (CAI), los Centros Integradores Comunitarios (CIC) y la Casa del Niño colaboran aportando alimentos y atención médica a los evacuados (Carballo, 2010; Cressatti *et al.*, 2014).

De acuerdo con la legislación vigente, la institucionalidad del riesgo y su mitigación se dan de la siguiente manera:

- En el nivel oficial, las instituciones que participan en la gestión del riesgo son los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Municipio de Luján y la Secretaría de Política Ambiental de la Provincia de Buenos Aires.
- En el nivel de instituciones sociales se considera esencial la participación de destacamentos de Bomberos Voluntarios, sociedades de fomento, salas de primeros auxilios, escuelas primarias, escuelas secundarias, Universidad Nacional de Luján, medios de comunicación local (radios, periódicos), organizaciones religiosas, clubes, sindicatos

de trabajadores, uniones patronales, cámaras industriales y todos aquellos que en este proceso sean identificados como actores involucrados por la percepción de la comunidad (Cruz, González y Segovia, 2001).

Lo cual demanda ciertamente de planeamiento urbano para ordenar el crecimiento urbano en relación con el drenaje y orientaciones para la adecuación de las normas de ocupación de los usos del suelo. El problema de la gestión del riesgo es interdisciplinario e involucra a organismos nacionales, interjurisdiccionales, provinciales y municipales y a empresas estatales, mixtas o privadas prestatarias de diversos servicios.

Capacidades de la ciudad: políticas

Cabe destacar que la

... capacidad local es la combinación y optimización (sinergia) de todas las fortalezas, recursos y habilidades endógenas de un territorio o gestionadas por los actores locales, que le permiten a la sociedad reducir el nivel de riesgo de desastres y promover formas sostenibles de desarrollo. Este concepto incluye medios físicos, institucionales, sociales o económicos, así como cualidades personales o colectivas tales como organización liderazgo y gestión local. La capacidad puede también ser descrita como aptitud (Torchia, 2014).

De acuerdo con registros históricos, en 1888 bajo la dirección del ingeniero Rodolfo Moreno se realizaron los estudios y trabajos de defensa, entre los que se destacan la construcción del puente que hoy lleva su nombre, un ensanchamiento del cauce del río, construcción de alcantarillas y otras obras complementarias (Udaondo, 1939).

Luego de sufrir su más grande inundación en el año 1985, la ciudad llevó a cabo ese mismo año el único dragado realizado hasta el año 2016. En la actualidad, la problemática se volvió más compleja y también la voz y el reclamo de los vecinos logró obtener mayor presión política, aunque las soluciones están todavía lejos de concretarse.

De acuerdo con la situación actual, se destacan en la ciudad de Luján, las siguientes capacidades:

- Espacios verdes con los que cuenta la ciudad: zonas de escurrimiento. Lugares disponibles ante la emergencia: polideportivo, sociedades de fomento, centro de integración comunitaria (CIE).
- Pluviómetro ubicado en el puente peatonal Maristas.
- Organizaciones no gubernamentales: "Inundados Luján", "Con ojos de inundados".
- Universidad Nacional de Luján: provee recursos humanos especializados, así como también investigaciones e información para abordar la problemática.
- Comité de crisis: integrado por concejales, organizaciones políticas y sociales, vecinos damnificados elegidos en asambleas barriales y trabajadores municipales.
- Se puso en funcionamiento el protocolo de emergencia enmarcado en el "Plan de Emergencia por Barrios y Localidades". La mesa de emergencia coordina acciones en conjunto con el Centro de Referencia (CDR) del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, distintas organizaciones políticas y sociales y el Área de Políticas Sociales del municipio para cubrir necesidades de los vecinos damnificados.
- Acuerdo multisectorial para aplicar un sistema de alerta: plan de acción para la puesta en marcha de un sistema de alerta hidrológico. Su aplicación permitirá saber con unas horas de anticipación cómo se comportará el cauce del río Luján. "Es un monitoreo meteorológico e hidrológico para poder prever con la mayor antelación posible, qué pasará con el río, cómo será la crecida, cuánta agua vendrá y trazar distintos escenarios"; un sistema de alerta es una herramienta de mitigación del daño. "Intentaremos así reducir no solo costos, sino sufrimiento de las personas" (bisemanario *El Civismo*, 2014).
- En 2012, el Organismo para el Desarrollo Sustentable de la provincia anunció, junto con los trece municipios que conforman el Comité de Cuenca del Río Luján, una obra conjunta de limpieza a lo largo de las márgenes del río desde Suipacha hasta Escobar. Los trabajos se interrumpieron y recién a fines del mes de mayo de 2016 se realizaron las licitaciones para reanudar las actividades, que en este caso abarca desde Luján hasta Pilar, con una extensión de 30 kilómetros. Las tareas

a llevar a cabo puntualmente son limpieza intensiva y desmonte de acacia negra, especie que por no ser autóctona se convirtió en plaga.

- Recientemente, se presentó además un proyecto de ordenanza para reglamentar procesos de evacuaciones ante situaciones de contingencias extraordinarias, ante la Ley de Emergencias Hídricas.
- La Universidad Nacional de Luján tiene un rol de intermediario con el gobierno para tender a la solución del problema; con referencia al caso que nos ocupa podemos señalar como ejemplo la firma de convenios con Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Sobre la actividad turística

Según la Organización Mundial del Turismo (OMT), “el turismo consiste en los viajes y estancias que realizan personas en lugares distintos a su entorno habitual (una noche de estadía como unidad y como máximo 365 días, por ocio, negocios u otros motivos)” (ONU-OMT, 1994). Arthur Bormann define el turismo como “el conjunto de viajes realizados por placer o por motivos comerciales o profesionales y otros análogos, durante los cuales la ausencia de la residencia habitual es temporal” (Piedrahita, 2015).

Mientras que, Walter Hunziker y Kurt Krapf expresan que “El turismo es el conjunto de relaciones y fenómenos producidos por el desplazamiento y permanencia de personas fuera de su domicilio, en tanto que dichos desplazamientos y permanencia no están motivados por una actividad lucrativa” (Piedrahita, 2015).

Por otro lado, la OMT puntualiza que un *visitante* se clasifica como *turista* (o visitante que pernocta) si su viaje o visita incluye una pernoctación; y como visitante del día o excursionista en caso contrario. Señala como “excursiología” a la rama de la turismología que estudia o analiza las actividades del visitante de día o excursionista (menos de veinticuatro horas) sus distintas acciones de motivación, traslado y uso del espacio turístico. En este sentido, la inmensa mayoría de los visitantes que arriban a la ciudad de Luján se podrían catalogar como excursionistas o visitantes de día.

Asimismo, la literatura destaca la creciente necesidad de que los beneficios del turismo se reviertan en las poblaciones asentadas en los destinos a fin de que, mediante la efectiva participación de las comunidades,

el turismo sea un factor de desarrollo local que asegure una mejor calidad de vida a sus integrantes (Guidi, 2013).

En síntesis, el turismo es un fenómeno social, cultural y económico relacionado con el movimiento de las personas a lugares que se encuentran fuera de su medio de residencia habitual por motivos personales o de negocios/profesionales. Estas personas se denominan *visitantes* (que pueden ser *turistas* o *excursionistas*) y el turismo tiene que ver con sus actividades, de las cuales algunas implican un gasto turístico.

Turismo responsable. Turismo sostenible/sustentable

Cabe señalar que en 1972 se celebró en Estocolmo la 1ª Conferencia sobre el Medio Humano y se firmó en París un Convenio sobre Patrimonio Mundial Cultural y Natural promovido por la Unesco. En Europa se puso en marcha el primer programa de acción de la Comunidad Económica Europea sobre el "medio ambiente". De igual manera, el citado convenio firmado en París supone el primer compromiso entre naciones para la conservación a escala internacional de la naturaleza y la cultura.

En 1987, la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo elaboró un informe para la Asamblea General de las Naciones Unidas denominado *Nuestro Futuro Común*, más conocido como Informe Brundtland, en el que define el desarrollo sostenible como "aquel que responde a las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para responder a las suyas propias". Es así como se va instalando en el nivel mundial la preocupación por la protección de los recursos tanto naturales como culturales y esto también se va incorporando en el desarrollo de las nuevas tendencias del turismo.

El turismo sostenible es el que tiene plenamente en cuenta las repercusiones actuales y futuras, económicas, sociales y medioambientales para satisfacer las necesidades de los visitantes, de la industria, del entorno y de las comunidades anfitrionas (OMT, s/f). Según la OMT, los principios que definen el turismo sostenible son:

- se conservan los recursos naturales y culturales para su uso continuado en el futuro, al tiempo que reportan beneficios;
- el desarrollo turístico se planifica y gestiona de manera que no cause serios problemas ambientales o socioculturales;

- la calidad ambiental se mantiene y mejora;
- se procura mantener un elevado nivel de satisfacción de los visitantes y el destino retiene su prestigio y potencial comercial;
- los beneficios del turismo se reparten ampliamente entre toda la sociedad.

Estas características hacen del turismo sostenible una herramienta de estrategia para el desarrollo económico local.

Turismo en la ciudad de Luján

La ciudad de Luján se encuentra ubicada en la provincia de Buenos Aires a 68 kilómetros al oeste de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), conectada a esta a través del Acceso Oeste, que proporciona una rápida vía de comunicación a los pobladores de CABA y de todo el conurbano bonaerense. Situada a orillas del río Luján y denominada popularmente “Ciudad de la Fe” es reconocida mundialmente por su imponente basílica de estilo gótico y por la imagen de la Virgen María, cuyo culto excede a los devotos de la religión católica. Es decir que aunque uno de los factores que favorece la aparición del turismo en una zona es el paisaje que suele mostrarse especialmente frágil, en Luján el paisaje comenzó a ser explorado como un aspecto secundario a la principal motivación de la llegada de los turistas que son los aspectos históricos, culturales y religiosos.

Luján posee además una cuantiosa y variada historia y por la diversidad de su oferta turística liderada especialmente por las líneas de turismo religioso e histórico es uno de los destinos turísticos más elegidos no solo de la provincia de Buenos Aires, sino de todo el país, con una afluencia prácticamente regular durante todo el año; además, es importante la afluencia de visitantes de origen internacional.

Durante los días hábiles se produce la mayor concurrencia de diversas instituciones sociales y especialmente instituciones educativas que visitan la Basílica, el Complejo Museográfico y los establecimientos de entretenimientos y la zona de la ribera. Mientras que durante los fines de semana, en la zona turística la afluencia de visitantes es multitudinaria, caracterizada por la presencia de familias y de grupos de excursionistas.

A este tipo de visitas se debe incorporar, como acontecimientos especialmente destacados, a las tradicionales peregrinaciones, protagonizadas

por grupos pertenecientes a distintas actividades sociales, religiosas, deportivas, de fuerzas de seguridad, etcétera, que aportan un enorme caudal de visitantes. A su atractivo se suman diversos tipos de alojamiento, existen en la zona varios campings que proporcionan una oferta económica de pernocte; así como también la posibilidad de alojamiento en cabañas; hoteles, que día a día van mejorando sus prestaciones e incorporando nuevos servicios; y recientemente, la instalación de *hostels* ubicados en pleno centro turístico. La importancia turística de Luján se relaciona con su patrimonio cultural, natural y social.

La educación como herramienta para reducir y mitigar el problema

Considerando dentro de las ciencias sociales a la educación, en general, y a la educación ambiental en particular, como un contexto especialmente valioso para instrumentar medios que permitan mitigar y reducir los graves efectos negativos que los eventos naturales, como las inundaciones, provocan en sus lugares de residencia, en sus actividades sociales, económicas, culturales, religiosas, etcétera, como también en los patrimonios culturales, históricos, religiosos y económicos, se entiende que la adopción de líneas de educación contribuye a tener una sociedad informada, consciente y responsable, que exija y viabilice la concreción de las medidas estructurales y no estructurales necesarias para la reducción y mitigación de los desastres provocados por eventos naturales y sus consecuencias. En nuestro caso de estudio en particular, los que afectan el patrimonio cultural, histórico, religioso y turístico de la ciudad de Luján.

Dentro del marco que nos aportan los diversos tipos de educación actuales y analizando las posibilidades reales de aplicación de líneas educativas que contribuyan a la reducción y mitigación de los efectos de las inundaciones en el patrimonio cultural, histórico, religioso y turístico de la ciudad de Luján se pueden encuadrar de la siguiente manera:

- La educación formal cuenta en la actualidad con el marco teórico que aportan los Diseños Curriculares de la Educación Pública de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, que tiene injerencia directa en la región a la que pertenece nuestra área de estudio.

- En cuanto a las posibilidades de la educación no formal, podemos contar con los medios que aporta el Ministerio de Educación de la Nación, que se pueden incorporar con sus limitaciones a la estructura de la educación pública a través de los centros de actividades juveniles (CAJ); y también, las oportunidades de realizar informalmente, cursos, charlas, etcétera, que posibilitan crear grupos de apoyo y de concientización, para prevenir, mitigar y en algunos casos, reparar los daños producidos por las inundaciones en la zona de nuestro estudio.²

Respecto de la educación informal, a consecuencia de la aplicación de los tipos de educación anteriormente citados, en el caso que nos ocupa, los resultados se pueden determinar en lapsos más prolongados de tiempo, dadas las características espontáneas y no intencionales, determinadas por la interacción del individuo con sus iguales y con su ambiente.

Ciertamente las posibilidades de incorporar contenidos, situaciones de enseñanza y modos del conocimiento son muy difíciles y poco extensivas y depende de la voluntad y concientización de directivos y docentes, pero es muy relevante.

Conclusiones

El río Luján posee todas las características de un río de llanura con sus particularidades de drenaje, en una planicie con muy poca pendiente, velocidad de escorrentía poco variable y un régimen irregular con crecidas rápidas y pronunciadas que por el aporte de lluvias intensas y prolongadas provocan inundaciones. Su valle de inundación fue a través de los años ocupado de manera más o menos caótica por el ser humano y sus obras. Por lo tanto, como bien lo expresa Barbeito (2015) “no es que los ríos inunden a las ciudades, las ciudades están inundando a los ríos”.

Las inundaciones, de acuerdo con los registros históricos, afectaron a la ciudad de Luján desde sus inicios, significativamente, sobre todo en las últimas cuatro décadas, y ya con elementos suficientes no se realizó un

² Los centros de actividades juveniles son espacios educativos donde se articulan los contenidos curriculares de manera no formal. Son experiencias de carácter formativo en otros horarios y formatos escolares. Actividades que a través de la participación activa fomenten la construcción de ciudadanía y amplíen las posibilidades de inserción social, económica y cultural. Son proyectos que se desarrollan en tiempos y espacios complementarios a los de la jornada escolar que permiten intensificar aprendizajes y ampliar la propuesta educativa.

adecuado ordenamiento de uso del territorio y se continúa ocupando de manera indiscriminada el valle de inundación con el consiguiente riesgo de pérdidas humanas y materiales, del patrimonio cultural, natural y social, de bienes individuales y sociales, afectando también la normal escurriencia de las aguas.

El riesgo de inundación está siempre presente, la gestión del riesgo resulta imprescindible. En este aspecto, tanto en el conocimiento de la gestión en sí, como en la existencia de normativa nacional (seis leyes nacionales y un proyecto de ley), normativa provincial (seis leyes provinciales) y normativa municipal (seis ordenanzas municipales) vigentes y otros antecedentes jurisprudenciales.

Ciertamente, las herramientas necesarias para la prevención, mitigación y para la solución de los problemas provocados por las inundaciones en la ciudad de Luján y en su patrimonio cultural, natural y social están disponibles a la espera de los funcionarios que tengan la voluntad de utilizarlas.

Las características singulares de la ciudad de Luján, desde su proximidad a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y del conurbano, su riquísimo patrimonio cultural, natural y social; la Basílica nacional, el complejo Museográfico "Enrique Udaondo", el río Luján y sus poblaciones cercanas; abren otras posibilidades de turismo, aunque periódicamente se ven interrumpidas por los daños provocados por las inundaciones.

La ciudad de Luján posee un valioso patrimonio cultural, natural y social, aunque la amenaza de las inundaciones que históricamente provocaron daños en personas, bienes y servicios está siempre presente. Es imprescindible implementar las medidas que indica una adecuada gestión del riesgo. Para lograrlo, la educación ambiental es una herramienta muy eficaz que debe vincularse con la legislación, las políticas, las medidas de control y las decisiones de las autoridades.

Bibliografía

Barbeito, Osvaldo (2015). "No es que el río inunde las ciudades, las ciudades están inundando a los ríos". *EcoPortal.Net*. Disponible en: <https://www.ecoportal.net/paises/argentina/no-es-que-el-río-inunde-las-ciudades-las-ciudades-estan-inundando-a-los-rios/>.

- Bisemanario *El Civismo* (2014). "Inundaciones: acuerdo multisectorial para aplicar un sistema de alerta". Disponible en: www.elcivismo.com.ar.
- (2015). "Continúan los trabajos viales e hidráulicos en Jáuregui y Pueblo Nuevo". Disponible en: www.elcivismo.com.ar.
- Brookes, Andrew (1988). *Channelized Rivers: Perspectives for Environmental Management*. Chichester: John Wiley and Sons.
- Brailosvsky, Antonio Elio (2010 [2010]). *Buenos Aires, ciudad inundable*. Buenos Aires: Le Monde Diplomatique, Ediciones del Cono Sur.
- Calvo, Luis María (2013). "Los caminos que conducen a la inundación". *Hydria*, n° 46, pp. 8-12.
- Carballo Cristina Teresa (2010). *Información Ambiental de la cuenca del río Luján; Aportes para la gestión integral del agua*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Castro Álvarez, Ulises (2008). *Economía de México y Desarrollo Sustentable*. México: Red Académica Iberoamericana Local - Global.
- Comisión Socioeconómica de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (1976). *Guidelines for Flood Loss Prevention and Management in Developing Countries Natural Resources/Water*, Series 5. Bangkok: Naciones Unidas.
- Complejo Museográfico Provincial "Enrique Udaondo" (s./f.). "¿Sabes cómo trabaja el Museo ante el riesgo de una inundación?". Disponible en: <https://es-la.facebook.com/museoudaondo/photos/a.10153809506365008.1073741970.283690295007/10154787798530008/>.
- Cortabarría, Jorge (s./f.). "Historia de la Ciudad de Luján". *Lujanet.com.ar*. Disponible en: <http://www.lujanet.com.ar/historia.htm>.
- Cressatti, Antonela; Macrini, Melina; Matranga, Raúl y Oliva Martin, Lucía (2014). "Inundaciones en la ciudad de Luján". Riesgo Ambiental, Universidad Nacional de Luján. Trabajo de Investigación presentado en Congreso Latinoamericano sobre Conflictos Ambientales 2014, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cruz, María Rosario; González, Javier y Segovia, Micaela (2001). "Actividad industrial y contaminación hídrica: el caso de Luján". *Anuario de la División Geografía 2000-2001*. Luján: UNLu, Departamento de Ciencias Sociales.

- EIRD (2009). "Termología sobre Reducción del Riesgo de Desastres". Disponible en: https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf.
- Ferreira, Lorena y Skansi, María de Los Milagros (2013). "El aporte de la naturaleza a la catástrofe de La Plata". *Hydria*, n° 46, pp. 16-19.
- Guidi, Graciela (2013). "Contratos de turismo". *Microjuris.com Inteligencia Jurídica*. Disponible en: [http://ar.microjuris.com/getSummary?page=fullContent.jsp&id=MJ-DOC-6439-AR&links=\[CONTRAT,%20TURISM\]](http://ar.microjuris.com/getSummary?page=fullContent.jsp&id=MJ-DOC-6439-AR&links=[CONTRAT,%20TURISM]).
- Haas, A. Carlos (1995). "Inundaciones en áreas urbanas e impacto social. El caso de la ciudad de Luján, Buenos Aires, Argentina". Universidad Nacional de Luján. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, n° 15, pp.393-399.
- Herrero, Ana Carolina y Fernández, Carlos (2008). *De los ríos no me río, diagnóstico y reflexiones sobre las cuencas metropolitanas de Buenos Aires*. Buenos Aires: Temas.
- Hydria (2013). "La decisión de seguir conviviendo con las inundaciones". *Hydria*, n° 46.
- Instituto Nacional del Agua (2007). "Diagnóstico del Funcionamiento Hidrológico Hidráulico de la Cuenca del Río Luján-Provincia de Buenos Aires-Delimitación de las zonas bajo riesgo Hídrico". Informe LHA. Disponible en: <http://www.delriolujan.com.ar/estudioina.html>.
- Lavell, Thomas (1993). "Ciencias Sociales y desastres naturales en América Latina: un encuentro inconcluso". *EURE*, vol. 19, n° 58. Disponible en: <http://www.desenredando.org/public/libros/1993/Idnsn/LosDesastresNoSonNaturales-1.0.0.pdf>.
- (1996). "La gestión de los desastres: Hipótesis, concepto y teoría". Documento 8380, Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (La Red). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Lima, Perú.
- Martínez, Adriana (2015). "La resignificación del Turismo Sustentable en la Agenda de Desarrollo post 2015". Memorias del Taller Internacional. Red Académica Inter Institucional para el Desarrollo Sustentable (REDITURSU), Universidad Nacional de Avellaneda, 12-14 de agosto de 2015.

- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Dirección de Gestión Curricular y Formación Docente. (s/f). "Centros de Actividades Juveniles". Disponible en: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL003615.pdf>
- Nassif, Eduardo (1980). *Teoría de la Educación. Problemática pedagógica contemporánea*. Madrid: Cincel-Kapelusz.
- OMT (s/f). "Sustainable development of tourism". Disponible en: <http://sdt.unwto.org/es/content/definicion>.
- ONU-EIRD (2004). "Estrategia Internacional para la reducción de desastres". En *Vivir con el riesgo. Informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres Versión 2004*, cap. 1, sección 1 y 2. Ginebra: Naciones Unidas.
- ONU-Organización Mundial del Turismo (2000). "Recomendaciones sobre estadísticas de turismo". Informes estadísticos Series M N° 83 (Rev-1.0). pp.4. Disponible en: <https://unstats.un.org/unsd/statcom/doc00/m83-s.pdf>.
- Papa Francisco (2015). '*Laudato si'*: Carta encíclica sobre el cuidado de la casa común'. Roma: Librería Editrice Vaticana.
- Paso Viola, Luis Fernando (s/f). "Alta cuenca del Río Luján". Disponible en: http://www.isnsc.com.ar/assets/eje_04_03_luis_fernando_paso_viola_alta_cuenca_del_rio_lujan.pdf.
- Perrone, Jorge (1994). *Luján, relato y memoria gráfica de una ciudad que nació con el país*. Buenos Aires: Balam S.A.
- Piedrahita, Isabella (2015). "Turismo". *El Turismo*, vol. 1, n° 1, pp. 1-6. Disponible en: <http://es.calameo.com/read/004339688e77f6afadf93>.
- Prado, Manuel (1963 [1907]). *La guerra al malón*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Riedel Carlos (2015). "El barrio 'Amarras' de Gualeguaychú, que se construía sobre humedales fue frenado por la justicia". *Enlace crítico, Portal de actualidad de Zarate y Campana*. Disponible en: <http://www.enlacecritico.com/investigaciones-articulos/el-barrio-amarras-de-gualeguaychu-que-se-construia-sobre-humedales-fue-frenado-por-la-justicia>.
- Román, Enrique (2006). *La sostenibilidad de los proyectos FOMIN*. San José de Costa Rica: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Secchi, Alejandro (2013). "Dispositivos reguladores de crecidas en cuencas urbanas". *Hydria*, n° 46, pp. 12-15.
- Secretaría de Turismo de la Nación Argentina (2005). "Plan Federal Estratégico del Turismo Sustentable 2016", Buenos Aires.
- Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental (2012). "Programa Jóvenes por un Ambiente Sustentable". Disponible en: <http://www.colfarma.org.ar/Prensa%20y%20Difusion/Documentos%20BOLETINES/20120319%20Campa%C3%B1a%20Medioambiente.pdf>.
- Sznaider, Beatriz (2013). "Comunicación de la emergencia en casos de desastre por inundaciones". *Hydria*, n° 46, pp. 20-23.
- Tapia, Gustavo (2013). "Turismo sostenible: introducción y marco financiero". *Modelos Financieros*, vol. 2, n° 1, pp: 19-23.
- Télam (2015). "Inundaciones: Aníbal, De Pedro y Casamiquela firmaron convenios para asistir a productores". Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201509/121745-anibal-fernandez-casamiquela-convenios-asistencia-productores-inundaciones.php>.
- Torchia, Natalia (2014). "Seminario de Riesgo Ambiental". Universidad Nacional de Luján.
- Udaondo, Enrique (1939). *Reseña Histórica de la Villa de Luján*. Buenos Aires: Taller Gráfico San Pablo.

Sitios webs consultados

- Cartografía digital, coordinado por el Dr. Gustavo Buzai: www.atlasdigitaldeluján.com.
- Comité de Información Ambiental de la Cuenca del Río Luján: www.ciaclu.com.ar.
- DesInventar: Sistema de inventario de efectos de desastres: <http://www.desinventar.org/es/>.
- El sitio virtual de Luján: <http://www.lujanet.com.ar/>.
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA): www.inta.gov.ar.
- Organización Mundial del Turismo (OMT): <http://www2.unwto.org/es>.

Sitio Web oficial del Complejo Museográfico “Enrique Udaondo”: <http://museo-udaondo.tumblr.com/post/126442577109/las-inundaciones-y-un-protocolo-de-emergencias>.

Otras fuentes de información

Entrevista a museólogo Mauricio Cano, agosto de 2014.

Registros pluviométricos de los Bomberos Voluntarios de la ciudad, la Estación Agrometeorológica de la Universidad Nacional de Luján y de periódicos locales.

Capítulo 9

Activismo jurídico, institucionalización ambiental y gestión integral de los recursos hídricos en la cuenca Matanza-Riachuelo

*Mariano Ferro**

Introducción

A lo largo de la historia el agua siempre ha sido objeto de regulación. Las normas que regían sobre las aguas se vinculaban a diversos usos de las sociedades, tales como la salud e higiene pública, su uso industrial, agrícola o recreativo y siempre en el nivel local. El Código de Hammurabi, uno de los primeros compendios de leyes de la humanidad, escrito en el año 1750 a. C.¹ establecía algunas regulaciones en materia hídrica. Los artículos 53 a 56 del Código regulan la irrigación de los campos, pero estaban más orientadas a la evitación de daños a la propiedad que a la preservación del medio ambiente.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, marca el origen de un derecho ambiental asociado al paradigma ambiental en sus principales componentes: la perspectiva integral, interdisciplinaria, que implica no solo diferentes ramas del derecho: civil, constitucional, administrativo, penal, constitucional, internacional, sino también una perspectiva holística que

* Doctor en Derecho (Universidad de Buenos Aires). Licenciado y profesor en Sociología (Universidad de Buenos Aires). Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Gioja, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires. Correo-e: marianoferro@derecho.uba.ar.

¹ *Código de Hammurabi*. LCC Publicações Eletrônicas. Disponible en: <http://www.cpihts.com/PDF/C%C3%B3digo%20hamurabi.pdf>.

incluya diversas ciencias, naturales y sociales; que reconoce la finitud de los recursos naturales; que requiere una revisión del modelo de desarrollo y se fija un objetivo transgeneracional.

Con el paradigma ambiental, el agua ha pasado a ser considerada valiosa como un elemento fundamental de los ecosistemas de los cuales depende gran parte de la vida en la Tierra.

El contexto internacional de los avances normativos del paradigma ambiental respecto de la gestión del agua es el surgimiento y consolidación del paradigma de la gestión integral de los recursos hídricos (GIRH) el cual ha sido definido como “un proceso que promueve el desarrollo y la gestión coordinados del agua, del suelo y de los recursos relacionados a fin de maximizar el bienestar económico y social, resultante de manera equitativa y sin comprometer la sustentabilidad de ecosistemas vitales” (GWP, 2000: 22).

La GIRH se basa en los principios de la Declaración de Dublín: a) el agua dulce es un recurso finito y vulnerable, esencial para mantener la vida, el desarrollo y el medio ambiente; b) el desarrollo del recurso hídrico y su gestión debe basarse en un enfoque participativo, involucrando a los planificadores y a los legisladores en todos los niveles; c) la mujer juega un papel primordial en el suministro, administración y salvaguarda del agua y d) el agua tiene un valor económico en todos sus usos competitivos y debe ser reconocida como un bien económico.

El paradigma de la GIRH ha sido complementado por el enfoque basado en los ecosistemas. En el año 1992, en la Convención sobre la Diversidad Biológica (CBD) en el marco de Naciones Unidas se adoptó el enfoque ecosistémico como marco para la aplicación del convenio, entendido como una estrategia para la gestión integrada de tierras, extensiones de agua y recursos vivos que promueve la conservación y el uso sostenible de manera equitativa, participativa y descentralizada. La gestión del ecosistema consiste en la intervención sobre factores físicos, químicos y biológicos, y en la regulación de las acciones humanas, con la finalidad de alcanzar un estado deseado del ecosistema. Además, es fundamental mencionar a la Evaluación de Ecosistemas del Milenio (2005), que proporciona una valoración científica de punta sobre la condición y las tendencias en los ecosistemas del mundo y los servicios que proveen (tales como agua, alimentos, productos forestales, control de inundaciones y servicios de los

ecosistemas) y las opciones para restaurar, conservar o mejorar el uso sostenible de los ecosistemas.

A pesar de los avances normativos que incorporan la visión propia del paradigma ambiental a la gestión del agua, su proceso de institucionalización política y social es complejo, ya que requiere la articulación entre jurisdicciones, competencias y agencias, así como la conformación de un cambio cultural que implique la internalización de valores, principios y normas.

Este trabajo analiza estas complejidades en un conflicto emblemático por la recomposición ambiental en la cuenca Matanza-Riachuelo. Nos proponemos analizar la institucionalización y procesos concurrentes en un caso testigo para identificar los alcances y obstáculos a la aplicación del paradigma ambiental a la gestión del agua a nueve años del histórico fallo de la Corte Suprema de Justicia Nacional (CSJN) del 8 de julio de 2008.

La institucionalización ambiental y gestión del agua en la Cuenca Matanza-Riachuelo

El concepto de institucionalización es propio de la sociología y alude a los procesos de cristalización estable de un conjunto de pautas de comportamiento (Carreño, 2000: 44). Su origen se da en los procesos de habituación de la actividad humana (Berger y Luckman, 2003: 73). Esa dinámica puede revertirse hasta su desintegración de tales hábitos, en lo que se denomina proceso de desinstitucionalización (Brie y Del Acebo Ibáñez, 2001: 252).

Se entiende por institución, antes que nada, norma como regla de conducta. Pero la propia conducta humana es muy compleja y multidimensional. La realidad normada o estructura formal coexiste junto a una realidad "no normada" o estructura informal resultante de comportamientos rutinarios, creencias, sentimientos, costumbres, elementos todos ellos que apoyan y complementan la estructura normativa.

Respecto de la costumbre, es preciso tener en cuenta que el Código Civil diferencia: a) la costumbre *secundum legem*: esta encuentra su propia vigencia en una norma positiva; b) la costumbre *praeter legem*: es la que se constituye en el derecho aplicable en situaciones no previstas por norma escrita alguna, y c) la costumbre *contra legem*: es la costumbre que entra en oposición con alguna disposición legal y que es prohibida

por el Código Civil, que establece que los usos y costumbres no pueden crear derechos sino cuando las leyes se refieran a ellos o en situaciones no regladas legalmente.

El concepto de institución, como constructo propio de la sociología, recoge tanto los elementos formales como los informales para aludir a las estructuras relativamente estables de pautas, roles y relaciones que las personas realizan según determinados sistemas de normas que, además de las leyes y costumbres, incluyen a la religión, la moral, la ética, los códigos de comportamiento subculturales y contraculturales e incluso las normas desviadas institucionalizadas.

Según estudios antropológicos, existe un grupo de instituciones sociales universales y básicas que se encuentran presentes en todas las culturas, las cuales tienen otras subsidiarias o complementarias. Esas instituciones son: la legal, la familiar, la educativa, la económica, la política, la religiosa y la recreativa (Fichter, 1994: 252-259).

A cada tipo institucional le corresponde una dinámica propia. La institucionalización ambiental se encuentra comprendida como proceso de institucionalización jurídico-político y dentro de organizaciones y estructuras formales. A su vez, también comprende dimensiones informales tales como la conformación de hábitos y costumbres de cuidado del ambiente.

Huntington se refiere a la institucionalización política, genéricamente, como "el proceso mediante el cual las organizaciones y los procedimientos adquieren valor y estabilidad" (Huntington, 1968: 12). Se trata de un proceso en el que ciertas agendas de diferente escala (local, regional, global) ingresan en la institucionalidad estatal.

La institucionalización de la cuestión ambiental se refiere al proceso de sanción de legislación nueva, creación de organismos de gobierno para los recursos naturales y la implementación de herramientas de política pública ambiental, la cual es resultante de "un proceso de selección de riesgos" (Merlinsky, 2013: 34).

En términos generales, las instituciones ambientales son patrones de conducta estables protectoras del medio ambiente, orientados por valores proecológicos.

La conducta proambiental es definida desde la psicología ambiental como "el conjunto de acciones deliberadas y efectivas que responden a requerimientos sociales e individuales y que resultan en la protección del medio ambiente" (Corral Verdugo, 2001: 37). Tales comportamientos no

siempre se encuentran incorporados a las estructuras formales, de ahí la necesidad de estudiar los criterios que los individuos utilizan como marco de referencia para ejecutar las conductas proambientales.

Ahora bien, el proceso de habituación de conductas protectoras del medio ambiente implica la modificación de patrones de comportamiento insustentables, los cuales constituyen las causas de los diversos problemas ambientales.

Respecto del agua como cuestión ambiental, las principales causas de su crisis se encuentran en conductas insustentables: el riego intensivo en la agricultura, los usos industriales sin moderación, el consumo doméstico irracional, la descarga de desechos domésticos e industriales en los cursos de agua y las prácticas que conducen a la contaminación de los mantos acuíferos. La reversión de tales prácticas requiere de la institucionalización de comportamientos sustentables.

El proceso de institucionalización ambiental se desenvuelve en diferentes etapas y niveles: la instalación de la cuestión ambiental en la agenda política; la sanción de legislación ambiental; la creación de organismos de gobierno para la gestión y protección de los recursos naturales y el medio ambiente; la implementación de políticas públicas ambientales. También incluye la conformación de hábitos y costumbres, cuando los valores ecológicos se traducen en patrones duraderos de cuidado del medio ambiente. Todos estos aspectos pueden ser considerados indicadores que permiten observar el proceso de institucionalización de la cuestión ambiental a la gestión del agua.

Una vez instalada la cuestión ambiental en la agenda pública, se produce la institucionalización jurídica a través de la sanción de normas ambientales de distinto tipo (ley, decreto, resolución) válidas para un determinado territorio (municipal, provincial, nacional, regional) lo cual da lugar a la actividad de la administración ambiental, que incluye diversas responsabilidades: la implementación de las políticas ambientales, la actividad de fiscalización y control por parte de los organismos públicos existentes de acuerdo con las facultades que otorgan las leyes de cada jurisdicción (Juliá, 2010: 90).

La judicialización del conflicto por la recomposición ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo

El caso Mendoza es el mayor precedente judicial de la historia nacional con respecto a causas colectivas ambientales (Lorenzetti, 2010: 49). Su origen fue a través de una demanda realizada por un grupo de diecisiete vecinos que aseguran padecer los efectos de una grave contaminación del área de la cuenca Matanza-Riachuelo (CMR), que demandan ante la CSJN, al Estado nacional, a la provincia de Buenos Aires, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a cuarenta y cuatro empresas por daños y perjuicios y por la recomposición del daño ambiental. Se solicita por medio de esa acción un resarcimiento por el daño individual como por daño colectivo al ambiente (CSJN, M. 1569, L. XL, Sentencia 20/06/2006). Por otra parte, apoyándose en el artículo 41 de la Constitución nacional y la Ley 25675 General del Ambiente (LGA), los vecinos reclamaron el cese de la contaminación y recomposición del daño ambiental colectivo de la cuenca (Ley 25675, artículos 27, 28 y 30).

Luego de dos años, la CSJN intervino en el caso Mendoza generando la incorporación del problema ambiental de la CMR en la agenda política.

El 20 de junio de 2006, la CSJN dictó una primera decisión sobre el caso Mendoza y determina:

- a) no hacer lugar a la acumulación objetiva de los reclamos individuales de reparación referidos a los daños a las personas y a la propiedad. Reconoce, en cambio, su competencia para atender sobre la pretensión de prevenir y remediar el daño ambiental de la CMR;
- b) ordenar a los estados demandados a presentar un plan de remediación ambiental, que incluya las cuestiones de zonificación, control y evaluación ambiental sobre las industrias demandadas, educación ambiental e información pública;
- c) ordenar a las empresas demandadas a presentar información sobre la descarga de efluentes líquidos, plantas de tratamiento y seguro ambiental;
- d) ordenar a la parte actora aportar a su escrito de demanda determinada información necesaria para dilucidar el caso;
- e) no conceder medida cautelar solicitada por la parte actora;

- f) convocar a una audiencia pública a todas las partes intervinientes fijada para el 5 de septiembre de 2006, con el objeto de que informen sobre los datos requeridos por el alto tribunal (CSJN, M. 1569, XL, Sentencia 20/06/2006).

En esa primera intervención y en las sucesivas etapas por las que atraviesa el caso Mendoza hasta la sentencia del 8 de julio de 2008, el tribunal supremo implementó una serie de innovaciones institucionales substanciales. Un aspecto fundamental de ese proceso ha sido la utilización, en el transcurso del juicio, de las prerrogativas del artículo 32 de la LGA:

- a) emitir mandatos positivos a los otros poderes, por lo que la Corte ordena la adopción de un plan ante la omisión inconstitucional;
- b) las facultades ordenatorias y la disección de pretensiones y de grupos demandados, lo que ha permitido a la Corte la formación de frentes para identificar y acumular las multipartes del expediente: el frente pasivo (integrado por las empresas demandadas) y el sector público (los estados demandados) y el frente activo (el Defensor del Pueblo de la Nación, los terceros intervinientes en la causa);
- c) la sentencia exhortativa, por la cual la Corte, con el fin de evitar la inconstitucionalidad por omisión en el futuro, les recuerda a los poderes responsables los contenidos que deberían estar presentes en los planes públicos (Nápoli y Esain, 2008: 113).

El 8 de julio de 2008, a dos años de la declaración de competencia en el caso y sobre el material de prueba acumulado, la Corte Suprema dictó la primera sentencia definitiva. Se destaca como una primera cuestión relevante en el fallo la reivindicación expresa de la Corte de su responsabilidad como intérprete final de la Constitución. Sobre el fundamento presentado en la demanda de 2004, la Corte reconoce el estatus constitucional del derecho al goce de un ambiente sano, establecido en el artículo 41 de la Constitución nacional, así como la obligación de recomponer el daño ambiental (CSJN, M. 1569, XL, 20/06/2006, considerando 7). El derecho al ambiente como derecho humano es causa y continente para los derechos individuales y sociales.

Asimismo, la Corte encomienda la Defensoría del Pueblo de la Nación (DPN) la creación de un cuerpo colegiado integrado por las ONG que habían participado como terceros interesados en la causa con las funciones de

controlar el cumplimiento de los objetivos, obligaciones y metas dispuestos por la CSJN, y promover y fortalecer la participación ciudadana.

A su vez, el cuerpo colegiado es integrado a un novedoso sistema de microinstitucionalidad (Lorenzetti, 2008: 152-153) diseñado por la Corte para el proceso de ejecución de la sentencia, cuyos principales actores son: la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) que tiene a su cargo la obligación de cumplir los mandatos de la sentencia; el juez Federal de Quilmes, que tiene a su cargo la ejecución de la sentencia, y se delega en la Auditoría General de la Nación el control de la asignación de fondos y ejecución presupuestaria.

La ACUMAR había sido creada dos años antes por ley nacional del Poder Ejecutivo, en respuesta a la demanda de la Corte Suprema, el gobierno nacional dispuso la creación de la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) en 2006 y la presentación de un Plan Integrado de Saneamiento Ambiental (PISA).

La constitución de este organismo se dio a través de una norma federal con adhesión de las jurisdicciones y no, como había sido propuesto en sus informes de la DPN, a través de un tratado interjurisdiccional entre todos los niveles de gobierno involucrados.

La ACUMAR es integrada por cuatro integrantes del gobierno nacional, dos del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y dos de la provincia de Buenos Aires. La participación de los municipios y la participación ciudadana revisten un carácter meramente consultivo (no vinculante).

Respecto del funcionamiento de la ACUMAR, uno de los aspectos más controvertidos ha sido su estrategia de control de las fuentes de contaminación, especialmente, las Resoluciones ACUMAR 1/2007, 2/2007, 3/2009, 278/2010 y 366/2010 y la Resolución 47, las cuales han sido objeto de críticas por tolerar niveles de vertidos y emisiones permisivas en materia ambiental.

La Resolución ACUMAR 3/2009, relativa a los usos y objetivos de calidad del agua, que estableció el uso IV, como meta a alcanzar de mediano a largo plazo –apta para actividades recreativas pasivas– ha sido especialmente criticada por: a) por no promover la rehabilitación de las condiciones que constituyen el ecosistema; b) por carecer de progresividad (art. 4 de la Ley 25675); c) por homogeneizar una cuenca diversa; d) por tolerar el vertido de sustancias peligrosas y e) por no haber sido objeto de participación social (Ley 25675, artículos 19 y 20) (DPN, 2015: 15-16). Si bien esta resolución fue

derogada por la 46/2017, que regula los límites admisibles de vertido de efluentes líquidos, los usos y objetivos de calidad de agua y la declaración de agente contaminante. Es de destacar que la declaración de agentes contaminantes fue objeto de duras críticas porque permite verter en el agua sustancias tales como: aldrin, clordano, DDT, dieldrin, endosulfan, endrín, heptacloro, lindano y paration; todas ellas prohibidas por el Convenio de Estocolmo sobre los Contaminantes Orgánicos Persistentes (COP), al que nuestro país ha adherido.

Desde fines de 2012 el caso presenta síntomas inequívocos de haber caído en una suerte de *impasse*, generándose incertidumbre sobre el progreso de la causa. Uno de los factores se debe al apartamiento del caso del juez Federal de Quilmes, a fines de 2012, luego de haber recibido graves denuncias de corrupción. A partir de entonces, la misión de ejecución de sentencia pasó al Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° 2 de Morón, a cargo del juez Jorge Rodríguez, y al Juzgado Nacional Federal N° 12 de Capital, a cargo del juez Sergio Torres. Esta situación ralentizó y complejizó el proceso judicial.

En segundo lugar, la DPN quedó acéfala desde 2009. Esa situación pone en crisis al Cuerpo Colegiado debido a que el Defensor del Pueblo es su coordinador y el único legitimado activo del caso.

En tercer lugar, la CSJN pasó a tener una actitud mucho menos activa.

Por lo tanto, el caso judicial se encuentra en una fase de fragilidad institucional, que afecta la gestión ambiental de la cuenca, los monitoreos, las relocalizaciones, el control ciudadano y la visibilidad.

Debido a estos factores se produce un debilitamiento de la sinergia entre ciudadanía e instituciones, que había sido el factor central del proceso de institucionalización del paradigma ambiental a la cuenca Matanza-Riachuelo.

El proceso de ambientalización, comparación entre el conflicto de Volta Redonda y el conflicto Matanza-Riachuelo

En la literatura de las ciencias sociales, el proceso de institucionalización de la cuestión ambiental, como una nueva cuestión pública, ha suscitado la necesidad de crear nuevos espacios teóricos. El antropólogo brasileño Leite

Lopes ha elaborado una conceptualización innovadora que ha denominado "proceso de ambientalización", un neologismo que designa los procesos de internalización por parte de los diferentes grupos sociales involucrados de la cuestión pública del medio ambiente, en la cual se puede observar la transformación del lenguaje de los conflictos sociales (2006: 34).

Una de las ventajas del análisis de los procesos de ambientalización es la perspectiva histórica. En efecto, a menudo, las investigaciones en materia ambiental tienden a analizar los conflictos socioambientales como reacciones de la sociedad –a partir de una toma de conciencia– ante un creciente proceso de degradación del ambiente y los recursos naturales. Como consecuencia de esas reacciones se analiza la aparición en la agenda de los medios y de la política, la política pública ambiental y el proceso de sanción de normativa, entre otros aspectos de gran importancia vinculados a determinadas temáticas ambientales. En tales casos, en el análisis de ciertos conflictos ambientales, se suele perder de vista el proceso de rupturas, innovaciones y continuidades propias de los procesos históricos.

La conceptualización propuesta por Leite Lopes (2006: 32) tiene la virtud de vincular los conflictos ambientales –territorialmente localizados– con la historia de la conflictividad de esos territorios. Esa perspectiva del proceso histórico lo lleva a considerar el contexto sociocultural y las tradiciones previas de los agentes sociales que promueven metas ambientales colectivas como medios de alcanzar el cambio social. Se trata, evidentemente, de una perspectiva de largo plazo, que tiene como objetivo analizar la invención, consolidación y avance de la temática ambiental.

Cabe destacar dos aspectos especialmente relevantes para comprender el proceso de ambientalización: a) la creación de una temática interdisciplinaria en las políticas públicas y en las instituciones del Estado y b) la participación de diferentes grupos sociales, desde sectores empresarios hasta grupos sociales vulnerables a los riesgos ambientales. La ambientalización se encuentra vinculada a una serie de factores estrechamente relacionados: 1) el crecimiento de la esfera institucional del medio ambiente entre la década de 1970 y finales del siglo xx; 2) los conflictos sociales locales y sus efectos en la internalización de nuevas prácticas; 3) la educación ambiental; 4) la cuestión ambiental y sus efectos en nuevos códigos de conducta individual, y 5) la participación ciudadana en materia ambiental (Leite Lopes, 2006: 32-36), la cual está estrechamente ligada al acceso a la información ambiental.

Sostiene Leite Lopes, que el proceso de construcción de institucionalidad ambiental se encuentra atravesado por conflictos sociales. Como caso testigo, el autor analiza un conflicto en torno a la actividad contaminante de la Companhia Siderúrgica Nacional (CNS) en Volta Redonda.

Ese conflicto tiene su origen en el descubrimiento de una epidemia de leucopenia. La existencia de casos de esa enfermedad en la zona era bien conocida por los residentes, pero la naturalizaban como ocasionada por una vida de exceso de trabajo. Sin embargo, en ese descubrimiento interviene una serie de grupos de profesionales (ingenieros y médicos) reconvertidos para el área de la salud laboral y ambiental, en el contexto del proceso de creación de institucionalidad ambiental (Leite Lopes, 2006: 41-42).

Los expertos, en calidad de portadores de la voz autorizada para identificar los riesgos sociales ambientales, al descubrir la epidemia de leucopenia, convirtieron ese problema en objeto de preocupación pública. El paso siguiente fue la necesidad de identificar un culpable, que recayó, según las evidencias empíricas en la CNS.

El hallazgo de un elevado índice de leucopenia en Volta Redonda, en 1985, se dio a su vez, en un contexto de alta conflictividad en torno al proceso de privatización de la CNS. El gobierno municipal, opuesto a la privatización se alió al Programa de Saúde do Trabalhador (PST), el cual funcionaba dentro de la Secretaria de Saúde Estadual. Estos actores, junto con la Prefectura, el gobierno estadual y la Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA) consiguieron incluir una cláusula ambiental en el documento legal sobre la privatización de la CNS por la cual la empresa se hacía cargo de una compensación por el pasivo ambiental (Leite Lopes, 2006: 43).

Concluye Leite Lopes (2006: 43-44) que, de esa manera, se produce una mutación del conflicto. Mientras que antes de la privatización los conflictos eran internos en la fábrica, luego, en el proceso privatizador, la ciudad descubre y denuncia la contaminación procedente de la fábrica en la ciudad y los conflictos pasaron a ser entre la ciudad y la fábrica. Por otra parte, este proceso incide en la organización interna de la fábrica, que debía darle más poder a la gerencia ambiental.

La estrategia de resolución de este conflicto se vincula estrechamente con el proceso de institucionalidad ambiental, particularmente la promulgación de una nueva Constitución Federal (1988) con un importante capítulo sobre medio ambiente, el cual refuerza dos leyes, la Ley 6938, de 1985, que

crea una Política Nacional de Medio Ambiente y contribuye a la creación de un sistema nacional de medio ambiente y la Ley 7347 de Acción Civil Pública² (1981) que otorga derechos a las asociaciones privadas, ONG y al Ministerio Público para efectuar acciones en la justicia contra los actores causantes de daños al medio ambiente, al consumidor, así como a valores artísticos, históricos, turísticos o paisajísticos.

La conceptualización sobre el proceso histórico de ambientalización es sumamente útil en varios aspectos. Desde el punto de vista teórico, la perspectiva del análisis de largo plazo permite identificar los puntos de inflexión de la introducción de la cuestión ambiental en la agenda pública, pero también la relación con la historia de los conflictos y de las tradiciones de los diferentes actores locales: sindicatos, movimientos sociales, empresas, instituciones. Desde el punto de vista metodológico, el análisis de los procesos históricos, permite indagar la incidencia de la cuestión ambiental como elemento de disputa, de negociación, de utilización como fuente de legitimidad de las argumentaciones y los procesos de retroalimentación entre la creación de institucionalidad ambiental y los conflictos socioambientales.

El análisis del caso de estudio de Leite Lopes contrasta, en algunos aspectos relevantes, con nuestro caso de estudio sobre el conflicto del Riachuelo. En efecto, la cuenca del río Matanza-Riachuelo es la más contaminada del país, y sobre sus riveras se encuentran radicadas más de diez mil empresas. Sin embargo, los sindicatos no solo no han efectuado reclamos importantes por cuestiones ambientales, sino que han tenido una actitud desconfiada de las unidades ejecutoras del Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) de la ACUMAR como supuesta amenaza a las fuentes de trabajo. Por lo tanto, el tema de la contaminación ambiental ha estado ausente como fuente de legitimidad y de argumentación en los conflictos en los sectores trabajadores.

Respecto de los sectores empresarios –a pesar de algunas iniciativas aisladas o incluso sectoriales, como la creación de la Unión de Industriales para el Saneamiento de las Cuencas Matanza-Riachuelo y Reconquista (UIS-CUMARR) por iniciativa de un grupo de empresas curtiembreiras– han tenido una actitud claramente defensiva. Sin embargo, la actitud reticente de los

² En la Ley 7347 por primera vez se aborda en forma específica el procedimiento para las acciones colectivas y la protección de toda clase de derechos difusos y colectivos, principalmente, en los ámbitos de protección del ambiente y al consumidor.

empresarios, a la adopción de técnicas de producción y organización tendientes a la reconversión productiva para evitar el daño a los ecosistemas y la salud humana, debe analizarse en relación con la compleja gobernabilidad entre el sector privado, las instituciones públicas y la sociedad civil.

Respecto de la sociedad civil, cabe destacar el activismo ambiental de diversas ONG y agrupaciones vecinales, en un proceso de construcción de la cuestión ambiental como nuevo ámbito público-político.

Sin bien no ha surgido un gran movimiento ambiental de defensa del medio ambiente de la CMR, ello no es óbice para dar cuenta de un proceso de ambientalización social en curso. En el nivel de las acciones individuales, las evidencias empíricas muestran un lento pero progresivo avance de las conductas de cuidado del ambiente por parte de habitantes urbanos que residen en el área de la cuenca. En el ámbito de la acción colectiva, muchas veces las acciones políticas proambientales están sustentadas por tradiciones históricas ancladas territorialmente como el fomentismo, el cooperativismo, el mutualismo que datan de varias décadas. Por ejemplo, la conformación del Foro Hídrico en Lomas de Zamora constituido en el año 2000, con el fin de articular reclamos por el agua y el saneamiento ambiental.

En relación con la dimensión institucional, la intervención de la CSJN en la Causa Mendoza, ha impulsado un proceso de creación de microinstitucionalidad que favoreció la internalización de la cuestión ambiental de los diversos grupos sociales con participación e interés en la problemática de la cuenca. Las acciones de la Corte Suprema se inscriben en un contexto histórico de construcción de la cuestión ambiental como cuestión pública y se sustenta sobre un proceso de cooperación previo entre algunas instituciones –la Defensoría del Pueblo de la Nación, entre otras– con actores de la sociedad civil, en las que tuvo un papel relevante el activismo jurídico en pos de la justicia ambiental.

El proceso de juridificación de la cuestión ambiental

Otro de los procesos concurrentes a la institucionalización de la cuestión ambiental es su juridificación, el cual se inscribe dentro de un contexto sociohistórico del significado sociopolítico de la función judicial. Boaventura de Sousa Santos describe, al respecto, tres períodos fundamentales de ese

proceso en las sociedades modernas: el período del Estado liberal, el del Estado de bienestar y el actual, que podríamos designar como período de la crisis del Estado de bienestar.

El período del Estado liberal comprende todo el siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial. En esta etapa el Poder Legislativo asume un claro predominio sobre los demás. El Poder Judicial es en la práctica neutralizado políticamente a través del principio de legalidad (prohibición de que los jueces decidan *contra legem*, y del principio de subsunción lógica de hechos a normas). Los jueces, por lo tanto, se desempeñan en un marco jurídico-político preconstituido, por eso, su poder es o funciona de manera retroactiva. En ese sentido, los jueces garantizan que el monopolio de la violencia sea ejercido con legitimidad. El Poder Judicial es reactivo, solo actúa cuando es instado por las partes o por otros sectores del Estado. Esta caracterización de los jueces en el período liberal revela su escaso peso político, como rama del poder público (De Sousa Santos, 2009: 80-81).

Con el desarrollo vertiginoso de la economía capitalista y el agravamiento consiguiente de las desigualdades emerge una creciente conflictividad social y, con ella, se definen las grandes divisiones políticas y sociales de la época. Sin embargo, "los jueces quedaron casi totalmente al margen de este proceso, dado que su ámbito de función se limitaba al microlitigio interindividual, desligando del macrolitigio social" (De Sousa Santos, 2009: 81).

Como conclusión, la institucionalidad del poder judicial de este período, predispuso a los jueces a una práctica judicial técnicamente exigente pero éticamente débil, inclinada a traducirse en rutinas. En el período del Estado de bienestar, la teoría de la separación de los poderes entra en crisis, sobre todo por la preeminencia del Poder Ejecutivo. Consiguientemente se da un proceso de gubernamentalización de la producción del derecho. La sobrejuridicidad de la realidad social propia de este período pone fin a la coherencia y a la unidad del sistema jurídico. Surge un caos normativo que hace problemática la vigencia del principio de legalidad e imposible la aplicación de la subsunción lógica. La institucionalización de los derechos sociales y económicos (de segunda generación) tales como el derecho al trabajo y al salario justo, a la seguridad en el empleo, a la salud, a la educación, a la vivienda, a la seguridad social, implica la juridificación de la justicia distributiva. La proliferación de derechos es, en parte, consecuencia de la emergencia de actores colectivos como las organizaciones de trabajadores. Por otro lado, la distinción entre litigios individuales y colectivos se hace

problemática, en la medida en que los intereses individuales aparecen de una u otra forma articulados con intereses colectivos.

La juridificación del bienestar social abrió el camino hacia nuevos campos de litigio en los dominios laboral, civil, administrativo y de la seguridad social, lo que se tradujo en la explosión de litigiosidad. Asimismo, se abre un período de tensión en la neutralidad de los jueces. Según De Sousa Santos:

... en el momento en que la justicia social, bajo la forma de derechos, se enfrentó en el terreno judicial con la igualdad formal, entró en crisis la legitimidad procesal-formal en la que los jueces se habían apoyado en el primer período. La consagración constitucional de los derechos sociales volvió más compleja y más *política* la relación entre la constitución y el derecho ordinario y los jueces se vieron arrastrados al problema de las condiciones del ejercicio efectivo de esos derechos (2009: 84).

En este sentido cambia la orientación temporal del criterio de evaluación de la actuación de los jueces: pasa de ser retrospectivo a tener una importante dimensión prospectiva y centrada en sus efectos extrajudiciales con su consiguiente efecto de mayor visibilidad social y política de los jueces (De Sousa Santos, 2009: 83-84).

Finalmente, desde fines de la década de 1960 se abre un período de crisis del Estado de bienestar, que perdura hasta la actualidad. El proceso de sobrejuridización de las prácticas sociales, que venía del período anterior, continuó acentuando la pérdida de coherencia y de unión del sistema jurídico. Dos causas en particular complejas de este fenómeno son: la desregulación de la economía nacional en coexistencia con nuevos procesos de regulación a escala internacional y transnacional (De Sousa Santos, 2009: 85-87).

Aparece aquí un nuevo factor asociado con el proceso de globalización de la economía en la fase informacional del capitalismo: la aparición de un nuevo derecho transnacional, la *lex mercatoria* en el derecho de los contratos internacionales, que coexiste con el derecho nacional, aunque a veces, se encuentran en contradicción con él. La dinámica de la globalización económica crea, de esta forma, un contexto favorable para el desenvolvimiento de las empresas transnacionales, a través de la *lex mercatoria* y, al mismo tiempo, dificulta el desarrollo de sistemas de control y regulación jurídica por parte de los estados nacionales (Zubizarreta Hernández, 2011: 195-196).

Sin embargo, la politización del Poder Judicial continúa en este período. Con la constitucionalización de los derechos de tercera generación, en especial los derechos ambientales y del consumidor, surgen nuevas áreas de litigio. En estas áreas los jueces tienen poca preparación, no obstante, existen movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil capaces de movilizar a los magistrados, directa o indirectamente, a través de la incorporación a la agenda política o de creación de una opinión pública favorable. La politización de los tribunales reviste un carácter problemático debido a que la legitimidad del poder político de los jueces se fundamenta en el carácter apolítico de su ejercicio.

Este contexto histórico de la judicialización y juridificación de la cuestión ambiental permite comprender la acción de la CSJN en el caso Mendoza. Si bien no existe un gran movimiento ambiental en el área de la cuenca Matanza-Riachuelo, sí ha habido un proceso de sinergia entre instituciones y grupos de activistas, que favoreció la eficacia de la acción colectiva ambiental.

En ese sentido, el activismo de los jueces es precedido de la acción militante en pos de la justicia ambiental por parte de diversos grupos que fueron coordinados por el Defensor del Pueblo Nacional.

En efecto, el activismo ambiental puede concretarse en diversos espacios sociales, ya sea en la base a partir de los propios afectados o vecinos del territorio (por ejemplo, el Foro Hídrico de Lomas de Zamora o la Asociación de Vecinos de La Boca) o bien en las estructuras de segundo orden como las ONG ambientalistas. A diferencia de las agrupaciones territoriales, las ONG (como la Fundación Ambiente y Recursos Naturales o el Centro de Estudios Legales y Sociales) se orientan a un activismo experto, vinculado a un saber técnico.

De esa forma, la intervención de la CSJN fue precedida tanto por la acción de grupos de base, como por el protagonismo de ONG de expertos que llevaron adelante un repertorio de acción colectiva para conquistar esta causa en virtud del prestigio que ella les otorgaba. Cuando la Corte declaró su competencia en la Causa Mendoza, ante la ausencia de un gran movimiento de base, tales grupos de activistas se convirtieron en sus aliados naturales otorgándole gran legitimidad.

La acción de la Corte, en un tema de gran sensibilidad política, en la causa estructural más compleja del país, le otorgó una gran visibilidad pública y prestigio en el nivel nacional e internacional. Consiguientemente,

se suscitaron grandes expectativas sociales acerca del proceso de ejecución de la sentencia.

El fallo de la CSJN del 8 de julio de 2008 formalizó la acción de los grupos de activistas en el Cuerpo Colegiado, el cual es integrado dentro de un novedoso sistema de ejecución de la sentencia, fomentando el entrelazamiento de saberes de activistas y expertos, que se inscribe como instrumento jurídico-dialógico dentro de una perspectiva propia de la democracia deliberativa.

Sin embargo, en el largo proceso de ejecución de la sentencia de esta causa estructural, una serie de problemáticas socioeconómicas y factores político-institucionales ejerció su inercia de forma paulatina pero implacable. La gestión en el nivel de cuenca como espacio de gestión se superpone y añade aún mayor complejidad a una gestión metropolitana en sí misma fragmentada y compleja.

A su vez, la corrupción como problema estructural que atraviesa el Estado argentino empañó la causa cuando el juez encargado de su ejecución recibió graves denuncias de corrupción, por lo que fue removido de su cargo.

Pero quizá el obstáculo de mayor complejidad es el déficit ocupacional, se trata de otro problema social que atraviesa lo ambiental complejizando aún más la causa y que genera una suerte de tensión entre derechos.

El caso Mendoza, a nueve años del histórico fallo del 8 de julio de 2008, permite identificar los límites y contradicciones del activismo ambiental de los jueces. En la fase del proceso contencioso (2006-2008) y los primeros años de la ejecución del fallo, los análisis jurídicos coinciden en un elogio casi unánime a la Corte Suprema.

Los obstáculos estructurales que conspiran para el progreso de ejecución de la sentencia han expuesto a la Corte a diversos tipos de crítica. Desde un punto de vista tradicional la crítica se dirige a los objetivos demasiados generales establecidos en el fallo: "1) la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la cuenca; 2) la recomposición del ambiente en todos sus componentes (agua, aire y suelo); y 3) la prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción" (CSJN, M. 1569, XL, sentencia del 8 de julio de 2008), lo cual implica un entendimiento de la cuestión de la recomposición de un río desde una perspectiva mucho más amplia que su faceta meramente hídrica, al mismo tiempo que haber irrumpido en el terreno propio de la administración. Por otro lado, los grupos de activistas

que participaron del proceso contencioso, ante la evidencia del estancamiento del proceso de ejecución de la sentencia, incrementaron reclamos de nuevos pronunciamientos a la Corte.

El dimensionamiento de los problemas estructurales para la construcción de política pública ambiental para la CMR requiere la consideración de la estructura del federalismo ambiental argentino. Mientras que la competencia del Estado nacional en materia de agua es limitada dado que las provincias se reservan los poderes no delegados en el gobierno nacional, la adhesión al paradigma de la gestión integral de los recursos hídricos (GIRH) convive con fuertes rasgos de gestión centralizada en el nivel subnacional. La provincia de Buenos Aires es un caso prototípico de esta situación.

Este marco jurídico adverso para la aplicación de la GIRH se ve reflejado en el esquema institucional de la ACUMAR. Según el artículo 2 la Ley 26168, la ACUMAR debe componerse por ocho integrantes: cuatro representantes del PEN; dos representantes de la provincia de Buenos Aires y dos representantes de la ciudad de Buenos Aires. Los municipios tienen un rol secundario, según el artículo 3, se establece la creación de un Consejo Municipal integrado por un representante de cada municipio de las jurisdicciones comprendidas, con el objeto de “cooperar, asistir y asesorar al Ente”. Ello no se condice con el principio de descentralización, por el cual las decisiones deben tomarse en el nivel más bajo posible. Lo mismo sucede con el principio de descentralización, ya que el artículo 4 de la mencionada ley establece una Comisión de Participación Social con carácter meramente consultivo y cuyo funcionamiento ha sido duramente cuestionado.

Por otra parte, la institucionalización del paradigma ambiental en la cuenca Matanza-Riachuelo no tiene muchas chances de evolucionar si no se da una acción coordinada con otros comités de cuenca de la provincia o con la cuenca del Río de la Plata, de lo contrario, los avances serían parciales y no sería posible sostenerlos en el tiempo.

Tampoco es posible dejar de lado los obstáculos de tipo sociocultural. Toda vez que se entienda a los derechos ambientales como derechos-deberes la institucionalización del paradigma ambiental requiere la internalización de los valores y normas ambientales y su traducción en prácticas de protección del medio ambiente.

Conclusiones

La contaminación y degradación del ambiente en las cuencas metropolitanas del Gran Buenos Aires representan el problema ambiental urbano más grave del país. La complejidad de la urdimbre industrial y la urbanización no planificada sobre los márgenes de sus cursos de agua, han dado origen a una situación crítica de contaminación, y el creciente agotamiento de los acuíferos del Gran Buenos Aires.

En la cuenca Matanza-Riachuelo la complejidad del esquema jurídico institucional es mayor que el resto de las cuencas de la región porque la jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires incrementa la fragmentación de su gestión.

La caracterización del contexto histórico de ampliación de las funciones políticas de los jueces nos ha permitido comprender la incidencia del activismo legal en un conflicto emblemático, así como sus limitaciones a nueve años del histórico fallo.

Los alcances y límites del activismo legal en pos de la justicia ambiental se complejizan cuando analizamos los aspectos menos formales del proceso de institucionalización.

La CSJN ha logrado construir un sistema de institucionalidad ambiental para la cuenca, en una causa abierta y participativa, con utilización de mecanismos jurídico-dialógicos, propios de la democracia deliberativa.

Ahora bien, desde una perspectiva de largo plazo, como reconoce Lorenzetti, para alcanzar la etapa propiamente "paradigmática" del paradigma ambiental se requiere un cambio en el modo de ver los problemas y las soluciones proporcionadas por nuestra cultura (2008: 2). Cuando revisamos los aspectos culturales observamos que, si bien los valores e ideas ambientales han logrado gran difusión, en los habitantes del Gran Buenos Aires existe poca información empírica como para que se traduzcan en comportamientos proambientales.

En la cuenca Matanza-Riachuelo, el proceso de naturalización de la contaminación, que ha favorecido un imaginario de la cuenca como *zona de sacrificio*, opera como obstáculo a la institucionalización del paradigma ambiental por la dificultad de revertir pautas de comportamiento insustentables por partes de habitantes, empresarios y agentes de la administración pública.

Estas percepciones y representaciones del ambiente en los habitantes y operadores en la cuenca Matanza-Riachuelo se condicen con la escasa internalización de la cuestión ambiental cuando revisamos algunas dimensiones cruciales del proceso de ambientalización de lo social.

En base a la evidencia empírica, sostenemos que el proceso de institucionalización ambiental es condición necesaria pero no suficiente para la construcción de una gobernanza ambientalmente sustentable de la cuenca.

Aun cuando los factores estructurales, como la fragilidad de la institucionalidad ambiental, representan graves obstáculos para alcanzar esa meta, no menos importante resulta la necesidad de modificar comportamientos, pautas culturales, patrones de conducta fuertemente arraigados. Se trata de una tarea fundamental para el cumplimiento y observancia de los deberes ambientales.

Bibliografía

- Berger, Peter y Luckmann, Thomas (2003). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Biagi, Marta (2006). "La representación social del agua. Una perspectiva sociológica". En Capaldo, Griselda (ed.), *Sinergias ambientales entre las aguas continentales y las marinas*. Buenos Aires: Mare Magnum.
- Biagi, Marta y Ferro, Mariano (2011). "Ecological Citizenship and Social Representation of Water: Case Study in Two Argentine Cities". *Sage Open*, pp 1-8. Disponible en: <http://sgo.sagepub.com/content/early/2011/08/09/2158244011417897.full.pdf+html>.
- Brie, Roberto y del Acebo Ibáñez, Enrique (2001). *Diccionario de sociología*. Buenos Aires: Claridad.
- Carreño, Pablo (2000). *Fundamentos de sociología*. Madrid: AC.
- CBD (2000). "The Ecosystem Approach. Decision V/6. Decisions adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity". COP 5, Nairobi, 15 al 26 de mayo.
- Código Civil y Comercial de la Nación.
- Constitución de la Nación Argentina.

- Corral Verdugo, Víctor (2001). *Comportamiento proambiental. Una introducción al estudio de las conductas protectoras del ambiente*. Santa Cruz de Tenerife: Resma, S. L.
- CSJN (2006). Sentencia “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)” (M.1569.XL). Pronunciamento de fecha: 20/06/2006. Fallos: 326:2316.
- (2008). Sentencia “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)” (M.1569.XL). Fecha: 08/07/2008.
- Defensoría del Pueblo de la Nación (DPN) (2015). “Informe Especial del Cuerpo Colegiado a 7 años del fallo de la CSJN en el caso de la cuenca Matanza-Riachuelo”. Buenos Aires.
- De Sousa Santos, Boaventura (2009). *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el Derecho*. Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos.
- Fichter, Joseph (1994). *Sociología*. Barcelona: Herder.
- GWP (Global Water Partnership) (2003). *Integrated Water Resources Management*. Global Water Partnership, Technical Advisory Committee (TAC). SE- 105 25, Estocolmo.
- Huntington, Samuel (1968). *Political Order and Changing Societies*. New Haven y Londres: Yale University Press.
- Juliá, Marta (2010). “Aspectos del Desarrollo Institucional Ambiental en Argentina”. *Luna Azul*, n° 31, julio-diciembre.
- Leite Lopes, José (2006). “Sobre Processos de Ambientalização dos Conflitos e Sobre Dilemas da Participação”. *Horizontes Antropológicos*, a. 12, n° 25, pp. 31-64, enero/junio.
- Ley nacional 25675. “Ley General del Ambiente. Bien jurídicamente protegido”. Sancionada el 27/11/2002, *Boletín Oficial*, 28/11/2002.
- Ley 26168. “Ley de la Cuenca Matanza Riachuelo”, *Boletín Oficial*, 05/12/2006.
- Lorenzetti, Ricardo (2008). *Teoría del Derecho Ambiental*. Buenos Aires: La Ley.
- (2010). *Justicia Colectiva*. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni.

- MEA (Millennium Ecosystem Assessment) (2005). *Ecosystems and human wellbeing: Biodiversity synthesis*. Washington, D.C.: World Resources Institute,
- Merlinsky, Gabriela (2013). *Política, derechos y justicia ambiental. El conflicto del Riachuelo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- ONU (1972). "Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano". Estocolmo, 5 al 16 de junio de 1972.
- (1992). "Convenio sobre la Diversidad Biológica" (CBD).
- Nápoli, Andrés y Esain, José (2008). "Riachuelo: Habemus Sentencia". *Revista de Derecho Ambiental*, n° 16, Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Zubizarreta Hernández, Juan (2011). "Un nuevo derecho corporativo transnacional. El carácter feudal de los ordenamientos jurídicos globales". En Capaldo, Griselda (ed.), *Gobernanza y Manejo Sustentable del Agua – Governance and sustainable Management of Water*, pp. 195-215. Buenos Aires: Mnemosyse.

La Colección **Ambiente y Territorio** presenta textos que abordan de manera crítica y multidisciplinaria la relación conflictiva entre ambiente y sociedad a raíz de valoraciones diversas y contrapuestas sobre el territorio y los bienes naturales.

El agua es un recurso fundamental e indispensable para sostener la vida de los seres humanos y los ecosistemas; para promover el desarrollo económico, la integración de los territorios y la realización de un amplio conjunto de actividades, con funciones productivas, recreativas, culturales, sociales y ambientales. En las últimas décadas, la explotación intensiva ha afectado negativamente los reservorios de agua: acuíferos y fuentes superficiales.

Este libro es una obra colectiva y de carácter interdisciplinario, que sitúa la mirada en la provincia de Buenos Aires, jurisdicción más importante de Argentina en términos económicos y poblacionales, y en una región clave de México, la Ruta del Vino en Baja California. La selección de estos casos permite establecer contrastes entre las modalidades de acción y organización, así como brindar algunos lineamientos generales que podrían ser la base de futuras políticas públicas vinculadas con las dificultades planteadas en torno al agua y el turismo, escasas en la actualidad de ambos países.

Colección **Ambiente y territorio**

Universidad Nacional
de General Sarmiento 



Libro
Universitario
Argentino

