



Año 7 | N° 7 | 2022 | Santa Fe | Argentina  
Facultad de Humanidades y Ciencias  
ISSNe 2683-8796

# LOCALE • 07

REVISTA UNIVERSITARIA DE GEOGRAFÍA



## A modo de presentación

# La geografía frente a los debates sobre la gestión del agua, la construcción del riesgo y la expansión metropolitana

MARTÍN SEVAL, GUSTAVO PERETTI, MARIELA DEMARCHI

El crecimiento de la población urbana en Argentina y el mundo tiene como contrapartida una creciente presión sobre elementos de la naturaleza, los cuales son valorados por la sociedad contemporánea como recursos para el abastecimiento de las ciudades. La tendencia al crecimiento urbano, consecuentemente, tiene un fuerte impacto ambiental que modifica ciclos naturales y genera diversos efectos indirectos que afectan a la sociedad. Estos impactos se intensifican al advertir el peso de los procesos de metropolización en lo que la Organización de Naciones Unidas dio en llamar, a principios del siglo XXI, el ingreso a una verdadera era urbana. En este contexto, los debates clásicos de la geografía se resignifican con nuevos aportes teóricos y empíricos que abordan la relación entre estos temas, de forma directa o indirecta.

El número 7 de Revista Locale plantea dar continuidad al diálogo con sus lectores recuperando estos debates, reuniéndolos en dos grandes núcleos temáticos compuestos por diversas contribuciones. El primer núcleo temático recupera aportes sobre problemáticas centradas en la triada agua-espacio-sociedad, se trata de cuatro artículos que abordan debates sobre la gestión del agua y la construcción del riesgo asociada a dinámicas ribereñas. El segundo núcleo temático recupera aportes sobre los debates metropolitanos, se trata de un artículo que aborda la expansión urbana en relación con el turismo de cercanía como tendencia pospandemia, una reseña de libro sobre la dinámica metropolitana neoliberal y un resumen de tesis doctoral sobre la periferia de la expansión urbana.

El primer núcleo temático inicia con el artículo “Geografías selectivas y valoraciones capitalistas en el ordenamiento territorial del agua rural: el caso de Santa Marta, Colombia”, de Juliana Valdés-Pereira y Manuel

Enrique Pérez Martínez. El mismo describe las valoraciones y objetivos sociales que guían la planeación en el acceso, uso y control del agua en zonas rurales de Santa Marta, Colombia. El conflicto entre el abastecimiento de agua en espacios urbanos y espacios rurales es el eje del análisis de los instrumentos de ordenamiento territorial aplicados en el área de estudio.

A continuación, el artículo “Incertidumbres sociales asociadas a la gestión de los riesgos de desastre por inundaciones en la Provincia de Entre Ríos (Argentina)”, de María Laura Visintini y Victoria Soledad Rivero, y el artículo “Índice de vulnerabilidad social frente a desastres en el Departamento Diamante (Entre Ríos). El caso del deslizamiento de suelo en la localidad de Diamante”, de Melissa Anabella Medrano, en cambio, se centran en el estudio de áreas próximas a cursos fluviales desde la perspectiva de la construcción del riesgo, a partir de casos de la provincia de Entre Ríos, Argentina. El primer artículo presenta un análisis sobre la incertidumbre social como componente del riesgo en las inundaciones urbanas de las riberas de los ríos Paraná y Uruguay de la provincia de Entre Ríos. El segundo artículo analiza los deslizamientos de suelo en la margen izquierda del río Paraná en la localidad entrerriana de Diamante, a partir de las condiciones socioestructurales que presentan los individuos desde un enfoque del riesgo y la construcción de un índice de vulnerabilidad social frente a desastres.

Cerrando el primer núcleo temático, el artículo “Escenarios y realidades en torno a la gestión del agua en Argentina (2000-2022)”, de Andrea Pérez Ballari y Ludmila Cortizas, propone contribuir con un abordaje de la situación actual de la gestión del agua en Argentina y los problemas asociados. Retoman consideraciones conceptuales, caracterizan la red hídrica del país y comparan dos escenarios esperados para el año 2025, con el objetivo de abordar usos del agua, conflictos y la gestión del agua en la Argentina actual.

El segundo núcleo temático, centrado en las características de la expansión metropolitana, inicia con el artículo “Reconfiguraciones suburbanas contemporáneas y turismo poscovid ¿Nuevos desafíos?”, de Néstor Javier Gómez y Mariela Demarchi. En el mismo se retoma el debate sobre la situación de pandemia a partir del proceso de metropolización en torno a Santa Fe, Argentina. Se aborda la dinámica expansiva del Área Metropolitana de Santa Fe en el contexto de rasgos de revaloriza-

ción turística del área de estudio y, particularmente, el turismo de cercanía como práctica turística pospandemia que podría constituirse como un rasgo que retroalimenta la desconcentración urbana metropolitana.

Los debates sobre la problemática metropolitana observan continuidad en la reseña de libro y el resumen de tesis incorporados al presente número. Por un lado, la reseña de José Nuñez sobre el libro “Las fronteras en la vida cotidiana de las ciudades neoliberales. El caso del área metropolitana de Mendoza”, compilado en 2022 por Julieta Dalla Torre, Romina Sales y Julián Quiroga Ríos, y, por otro lado, el resumen de la tesis doctoral “Expansión de la periferia urbana de la ciudad de San Juan impulsada por la política habitacional 2004-2014. Alternativas para una planificación integral territorial” de Andrea Eliana Sarracina, dan cuenta de la preocupación creciente por la escala metropolitana y la expansión urbana.

Los debates planteados en este número observan continuidad con los abordados en números anteriores de la revista, dando cuenta de líneas de investigaciones con problematizaciones teóricas y empíricas, en la geografía en general y en la geografía argentina en particular. En este sentido, esta continuidad no podría lograrse sin el aporte de diferentes personas e instituciones, por lo que queremos agradecer a quienes con su colaboración permanente hacen posible esta publicación, confiando en nuestra revista para publicar sus artículos, acreditando la calidad de estos con sus evaluaciones y participando con entrevistas, reseñas y resúmenes. Finalmente, nuestro agradecimiento por el consejo diario al personal de la Secretaría de Investigación de la Facultad y del Centro de Publicaciones de la Universidad Nacional del Litoral.

# Geografías selectivas y valoraciones capitalistas en el ordenamiento territorial del agua rural: el caso de Santa Marta, Colombia

JULIANA VALDÉS-PEREIRA

Maestranda en Desarrollo Rural, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales,  
Pontificia Universidad Javeriana, Colombia.

[juliana.valdes17@gmail.com](mailto:juliana.valdes17@gmail.com)

MANUEL ENRIQUE PÉREZ MARTÍNEZ

Departamento de Desarrollo Rural y Regional, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales,  
Universidad Javeriana, Colombia.

[manperez@javeriana.edu.co](mailto:manperez@javeriana.edu.co)



10.14409/rl.2022.7.e0001

## RESUMEN

Este artículo describe las valoraciones y objetivos sociales que guían la planeación en el acceso, uso y control del agua en zonas rurales a partir de las proyecciones del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de la ciudad de Santa Marta (2020-2035), Colombia. El argumento principal es que el agua en el POT (2020-2032) es vista como un recurso que provee servicios ambientales que soportan la actividad humana cuyo uso debe regularse desde un marco institucional para el abastecimiento -principalmente- de espacios urbanos. Estos mecanismos impactan la planificación del manejo del recurso hídrico y marginan las acciones de aprovisionamiento de las zonas rurales. Este trabajo se realizó a través de una metodología cualitativa, en la cual se revisó información documental, se rastrearón los actores implicados y se exploraron datos histórico-institucionales sobre el manejo, uso y demanda del recurso hídrico en Santa Marta desde finales del siglo XX hasta la actualidad.

**PALABRAS CLAVE:** ordenamiento territorial; geografías selectivas; poder; valoraciones sociales del agua

....

Recepción: 14/07/2022 | Evaluación: 10/10/2022 | Aceptación: 26/10/2022



## **ABSTRACT**

Selective geographies and capitalist valuations in the territorial management of rural water: the case of Santa Marta, Colombia

This article describes the valuations and social objectives that guide the planning around water access, use, and control y rural areas based on the projections of the Land Management Plan (POT) of Santa Marta (Colombia) (2020-2035). The main argument is that water is seen on the POT (202-2032) as a resource that provides environmental services that support human activity, whose use should be regulated from an institutional frame for the supply -mainly- of urban spaces. These mechanisms impact the planification of water management and marginalize the actions of rural areas for its provision. This work was conducted through a qualitative methodology, also documentary information was reviewed, the actors involved were tracked, and historical-institutional data on management, access, and demand of water in Santa Marta from the late twentieth century to the present was explored.

**KEYWORDS:** gland management; selective geographies; power; social valuations of water

....

## RESUMO

Geografias seletivas e valorações capitalistas no ordenamento territorial da água rural: o caso de Santa Marta, Colômbia

Este artigo descreve as avaliações e objetivos sociais que orientam o planejamento no acesso, uso e controle da água no meio rural a partir das projeções do Plano de Ordenamento Territorial (POT) do município de Santa Marta (2020-2035), Colômbia. O argumento principal é que a água no POT (2020-2032) é vista como um recurso que presta serviços ambientais de apoio à atividade humana cujo uso deve ser regulamentado a partir de um marco institucional para o abastecimento -principalmente- dos espaços urbanos. Esses mecanismos impactam o planejamento do manejo do recurso hídrico e marginalizam as ações de provisionamento das zonas rurais. Este trabalho foi realizado por meio de uma metodologia qualitativa, na qual foram revisadas informações documentais, rastreados os atores envolvidos, explorados dados histórico-institucionais sobre a gestão, uso e demanda do recurso em Santa Marta desde o final do século XX até o presente.

**PALAVRAS CHAVE:** ordenamento do território; geografias seletivas; poder; valores sociais da água

....

## Introducción

Los planes de ordenamiento territorial se definen como un conjunto de “objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo” (Ley 388, 1997). Por decreto, la vigencia de estos planes suele ser de tres periodos constitucionales completos para lograr el desarrollo de procesos de ordenamiento del suelo a largo plazo. En Colombia, la construcción de planes de ordenamiento territorial ha venido evolucionando a raíz de las transformaciones que se han producido en el ámbito nacional e internacional. Un ejemplo de un proceso de construcción de Planes de Ordenamiento Territorial en el país ha sido el de la ciudad de Santa Marta.

En esta ciudad ubicada en la región caribe de Colombia, el *Acuerdo vigente 005 de 2000 Jaque Matuna*<sup>1</sup> era el que establecía el Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad. Aunque este plan sobrepasó hace muchos años su periodo de vigencia, su modificación no había sido planteada hasta la Alcaldía de Virna Johnson -2020 a 2023- (Alcaldía de Santa Marta, 2020a). Desde la perspectiva de esta administración, además de haber sobrepasado su tiempo, las propuestas del *Acuerdo Jaque Matuna* comenzaron a carecer de pertinencia para abordar los cambios que venía experimentando la ciudad (Alcaldía de Santa Marta, 2020a). Por tal razón, desde la municipalidad se planteó su revisión y actualización para la consolidación de un nuevo Plan de Ordenamiento Territorial que permitiera abordar las necesidades y retos que afronta Santa Marta (Alcaldía de Santa Marta, 2020a).

De este proceso de revisión emerge el nuevo *Plan de Ordenamiento Territorial 500 años del Distrito de Santa Marta*, el cual tiene como uno de sus objetivos principales establecer un ordenamiento del suelo en el que se reconozcan las características ambientales y productivas de la ciudad, se optimicen las estructuras que sostienen el territorio y se propenda por la construcción de un desarrollo sostenible. Para cumplir este propósito, uno de los elementos que sobresale es el agua, particularmente aquella que hace parte de la Sierra Nevada de Santa Marta y el mar. Tal es el papel de esta que se ha planteado como una de las apuestas del plan el “crecimiento entorno al agua” (Alcaldía de Santa Marta, 2020d).

En la medida en que este recurso se está pensando como un elemento estructurador del ordenamiento territorial, este texto se pregunta sobre

cuáles son las valoraciones y objetivos a los cuales responde la planeación del agua rural de la Sierra Nevada de Santa Marta en el Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad 2020-2032 y cuáles podrían ser las implicaciones de estos elementos sobre la población de las zonas rurales. Particularmente, se hace énfasis en las cuencas hídricas de la Sierra Nevada de Santa Marta (zona rural) que hacen parte de la jurisdicción de Santa Marta. A pesar de que en el POT se menciona la importancia del agua para el abastecimiento y bienestar de las zonas urbanas y rurales (Acuerdo 011 de 2020), en los documentos de formulación y en los proyectos que se proponen, no se responde a cómo estos procesos de mantenimiento se articulan con las lógicas de ocupación, productividad o bienestar de los territorios rurales haciendo explícito cómo se beneficia a las zonas urbanas. Esto ocurre a pesar de que en los espacios rurales se desarrollan varias de las acciones de conservación encaminadas a mantener el agua de las cuencas en *buen estado*.

Para desarrollar el argumento, este texto se divide en los siguientes aspectos: Primero, se presenta la metodología y el marco conceptual utilizados en el artículo. Segundo, se realiza una caracterización del objeto territorial de estudio. Tercero, se explican los principales problemas, conflictos y escenarios de acceso y disponibilidad de agua que se presentan en la zona urbana y rural de la ciudad de Santa Marta desde las últimas décadas del siglo XX a la actualidad. Cuarto, se hace un acercamiento a cuáles son las valoraciones sociales que guían la planeación del agua rural en el POT y cuáles son los mecanismos de gobierno que se utilizan para normalizar estas valoraciones. Quinto, se aborda la discusión sobre para quién se está planeando el uso y ordenamiento del suelo en función del agua y cuáles son las posibles consecuencias de este proceso en términos de reconfiguración de las dinámicas de privilegio y exclusión. Finalmente, se presentan conclusiones.

## **Metodología y marco conceptual**

### Metodología

Para el desarrollo de este texto se aplicó una metodología de corte cualitativo. Particularmente se hizo uso de algunos instrumentos que integran el Método Etnográfico Integrado para la Investigación Proyectual (MEIIP). Para esta investigación se hizo uso de información

primaria -particularmente los documentos de formulación, diagnóstico y memoria justificativa del POT (2020-2032)- información secundaria obtenida de prensa nacional y datos que se recolectaron a través de un trabajo de campo realizado por la autora en la zona durante el periodo 2017-2018. En primer lugar, con el análisis de esta información se hizo un rastreo de los procesos histórico-institucionales y comunitarios en las escalas micro, meso y macro que se dieron tanto en la zona urbana como en la zona rural de Santa Marta desde las últimas décadas del siglo XX hasta la actualidad. Así mismo, se elaboró un diagrama de actores para identificar a los involucrados en el manejo, uso y demanda del recurso hídrico en Santa Marta (zona rural y urbana). Posteriormente, con la información secundaria se realizó un análisis del discurso para comprender e identificar los sistemas de contradicción territorial y de posible reproducción o generación de conflictividades entre la zona urbana, este mismo proceso se desarrolló para la zona rural desde la revisión de información secundaria, y el análisis de información obtenida a través de la observación participante y las conversaciones informales sostenidas durante el trabajo de campo realizado durante 2017 y 2018 en la vereda Boquerón y Páramo de San Isidro. De la misma manera, se rastrearon los diferentes mecanismos de gobierno y ejercicio del poder que se buscan desplegar desde el establecimiento del POT. Finalmente, se recolectaron mapas y se efectuó un análisis de estos.

### **Marco conceptual**

Para el desarrollo de este texto, se tomarán como punto de partida tres conceptos: valoraciones sociales del agua, poder y geografías selectivas. En primer lugar, siguiendo a Aja-Eslava (2010) y a Escobar (1999), las valoraciones sociales del agua se entenderán como un proceso a través del cual las comunidades, personas o grupos sociales apropian, significan y dan sentido a la naturaleza -en este caso al agua- conforme a unas formas específicas de relacionamiento con el recurso, un contexto sociohistórico y cultural específico. Así mismo, se entenderán las valoraciones como un régimen de verdad o como un discurso que busca -en algunos casos- imponerse a través del ejercicio del poder y de mecanismos de gobierno.

El concepto de poder se entenderá desde el enfoque constitutivo. Este enfoque muestra cómo el poder es una fuerza estructurante -derivada de diversas presiones o estructuras sociales- que permite a ciertos individuos o grupos actuar de manera específica sobre otros en el marco de la interacción (Ahlborg & Nightingale, 2018; Allen, 2016) y consolidar órdenes sociales específicos. Desde la perspectiva de Ahlborg y Nightingale (2018), estos poderes constitutivos se manifiestan -por ejemplo- en los discursos, estrategias institucionales, entre otros elementos, que contribuyen a estabilizar y naturalizar determinadas jerarquías, “verdades”, prácticas o procesos. Estos poderes constitutivos, en algunas oportunidades, se alinean con las lógicas del capital contribuyendo a la consolidación de espacios y personas privilegiadas/excluidas, y dominadas/dominantes en diversas escalas y temporalidades. Este hecho contribuye a la consolidación de geografías selectivas y al desarrollo geográfico desigual.

Finalmente, las geografías selectivas se entenderán atadas al concepto de desarrollo geográfico desigual. Estas son el resultado de un proceso en el cual -a raíz de las dinámicas del capital que ha favorecido el desarrollo- se privilegian ciertos espacios en detrimento de otros, por lo general espacios urbanos o de producción sobre aquellos donde habitan pequeños grupos o comunidades locales (Aja-Eslava, 2010; Harvey, 2006). Estas dinámicas no solo generan procesos de desigualdad, sino también de segregación socioespacial, así como a la problematización dialéctica de la «naturaleza» y el «medioambiente» en relación con los procesos de cambio social que responden a las vicisitudes socio-Geo-históricas de la «producción» del espacio y del tiempo relacionados con la “otredad” y la “diferencia” de las poblaciones a consecuencia de los flujos de capital y las migraciones, dejando claro que es la urbanización la manifestación a una determinada escala del desarrollo geográfico desigual que requiere de una nueva concepción de la justicia social -en nuestros términos justicia territorial- derivada de los cambios recientes acaecidos en las divisiones geográficas del trabajo, en la situación de crisis medioambiental y en el ritmo y la calidad de la urbanización registrada a escala global (Harvey, 2018).

## Caracterización socioespacial de las zonas de estudio territorial

Santa Marta: una ciudad entre el mar y la Sierra que creció con el turismo

La ciudad de Santa Marta -como se observa en la figura 1- se encuentra ubicada en el departamento del Magdalena limitando al norte y al occidente con el Mar Caribe, al oriente con el municipio de Dibulla, departamento de la Guajira, y al sur con los municipios de Ciénega y Aracataca. Actualmente, cuenta con un área de 2.369 km cuadrados que corresponden al 10% del total del territorio departamental (Alcaldía de Santa Marta, 2020d). En términos poblacionales, la ciudad contaba para 2020 con 538.612 personas de las cuales el 89.9% habita en las zonas urbanas y el 10.1% en las zonas rurales (Alcaldía de Santa Marta, 2020d).



**Figura 1.** Ubicación de Santa Marta en el Departamento del Magdalena y ciudad de Santa Marta

El suelo urbano de la ciudad está compuesto por 7.456 has y “está limitado al norte con el parque Dumbira y Bondigua, en el costado occidental con el mar y en el costado oriental con el parque Paz verde” (Alcaldía de Santa Marta, 2020d: 29). La parte urbana se encuentra limi-

2 Este mapa se consultó el 15 de noviembre de 2021. Durante la revisión de este artículo, el IGAC comenzó un proceso de reestructuración virtual de su página web por lo cual este mapa ya no se encuentra disponible en la página. No obstante, se coloca el enlace donde fue consultado.

tada por un cinturón verde, compuesto por los Parques Distritales, que tiene como objetivo contener la expansión y el crecimiento de la ciudad (Alcaldía de Santa Marta, 2020d: 29). Por otro lado, el suelo rural de 225.571 has se encuentra más que nada localizado en la Sierra Nevada de Santa Marta y limita con el mar Caribe. Finalmente, su zona de expansión urbana consta de 2.691 has.

En el área urbana la actividad económica con mayor fuerza es el turismo, mientras que en el área rural -que se ubica en la Sierra Nevada de Santa Marta y colinda con el mar- las actividades más importantes son el turismo y las actividades agropecuarias (cultivo de café, palma y banano) (Alcaldía de Santa Marta, 2020c). A comienzos del siglo XX, gracias a la presencia de la United Fruit Company, al sector de puertos y al auge exportador del banano, la ciudad tuvo varias décadas de prosperidad económica atadas a la agroexportación (Meisel-Roca & Ricciulli-Marín, 2018). Sin embargo, con el retiro de la compañía en 1965 el banano comenzó a jugar un papel secundario en la economía, mientras que para 1960 la empresa turística -centrada en el sector de la Bahía del Rodadero—comenzó a tomar fuerza hasta consolidarse como la principal fuente de crecimiento económico (Meisel-Roca & Ricciulli-Marín, 2018). El turismo tomó tanta fuerza que en 1989 la ciudad fue declarada Distrito Turístico, cultural e Histórico (Alcaldía de Santa Marta, 2020d).

Actualmente, la tendencia hacia el turismo no se ha revertido, más bien tiende a aumentar en servicios diversos. De hecho, los sectores que lideran la producción en la ciudad son los de servicios sociales y personales, de comercio de reparación, restaurantes y hoteles. No obstante, también se desarrollan actividades agropecuarias, de minería, suministro de gas, agua y energía, entre otros (Alcaldía de Santa Marta, 2020c).

### **La Sierra Nevada de Santa Marta: configuración biofísica y transformaciones históricas en el corazón del mundo**

Como ya se mencionaba -y se evidencia en la figura 2- la zona rural de la ciudad de Santa Marta se encuentra ubicada en la Sierra Nevada de Santa Marta. La Sierra Nevada de Santa Marta (SNSM) es una de las cadenas montañosas más importantes del país, pues por su ubicación define buena parte de la climatología de la cuenca del Caribe Occi-

dental y las condiciones ambientales de los departamentos de Magdalena, Cesar y Guajira (Aja-Eslava, 2010). Así mismo, en ella nacen 34 ríos que son las principales fuentes de abastecimiento de agua para el consumo diario y desarrollo de actividades productivas de los departamentos ya mencionados (Aja-Eslava, 2010; Viloria de la Hoz, 2008). De hecho, entre ellos se encuentran los ríos Piedras, Gaira y Manzanares, los cuales abastecen actualmente el acueducto de la parte urbana de la ciudad de Santa Marta y algunas zonas rurales; y los ríos Mendihuaca, Guachaca, Palomino y Don Diego que abastecen a las zonas rurales (Alcaldía de Santa Marta, 2020d).



**Figura 2.** Ríos principales de las cuencas abastecedoras de Santa Marta

El macizo montañoso es uno de los elementos paisajísticos y ecosistémicos de mayor importancia para el desarrollo de la ciudad de Santa Marta (Alcaldía de Santa Marta, 2020b). Sin embargo, este no es solamente un territorio ambientalmente rico, sino que también lo es cultural e históricamente. En este territorio se encuentran asentadas comunidades indígenas (koguis, kankuamo, wiwa y arahuaca) y campesinas. Algunas de las comunidades campesinas habitan la Sierra desde hace pocos años, mientras que otras han estado en este espacio desde la época de los cuarenta y -junto con las comunidades indígenas- han sido impactados y afectados por las múltiples dinámicas socioambientales y sociohistóricas que han tenido lugar en el macizo.

Los habitantes más antiguos del macizo son las comunidades indígenas. Desde la conquista española, estas han sufrido procesos de adap-

tación de cultivos, desplazamientos y misiones capuchinas de evangelización, procesos de enculturación para su inserción en la vida nacional, entre otros procesos que han afectado sus formas de relacionamiento con el agua, los procesos de cultivo, su religión y sus costumbres (Aja-Eslava, 2010). Sin embargo, a principios del siglo XIX la Sierra se convertirá en un espacio de migración por parte de exploradores, viajeros y -en algunos casos- perseguidos políticos (Viloria de la Hoz, 2008; Aja-Eslava, 2010).

Ya entrado el siglo XX, con la violencia que se desató en el país a finales de los años cuarenta, campesinos del interior del país comenzarán a migrar a la Sierra Nevada de Santa Marta como una forma de encontrar fuentes de empleo y de escapar a la violencia política (Aja-Eslava, 2010; Viloria de la Hoz, 2008). Desde esta época -y hasta la actualidad- habrá una fuerte economía campesina alrededor del café, el pan coger y algunos frutales y se desarrollarán economías de corte más agroindustrial dedicadas a la palma y el banano (Alcaldía de Santa Marta, 2020c).

Desde la década de los 70 comenzará en la Sierra Nevada la bonanza de los cultivos ilícitos y con ella se tendrá cada vez mayor presencia de actores armados ilegales. En los primeros años del siglo XXI se insertarán programas como Familias Guardabosques encausados a la sustitución de cultivos ilícitos por alternativas económicas viables y ambientalmente sostenibles (Acción social y UNODC, 2007). Estos programas, junto con el desmonte progresivo de los grupos paramilitares, han favorecido cambios económicos y productivos en la Sierra, al punto que se ha consolidado el turismo y se han comenzado a desarrollar alternativas de producción orgánica.<sup>3</sup>

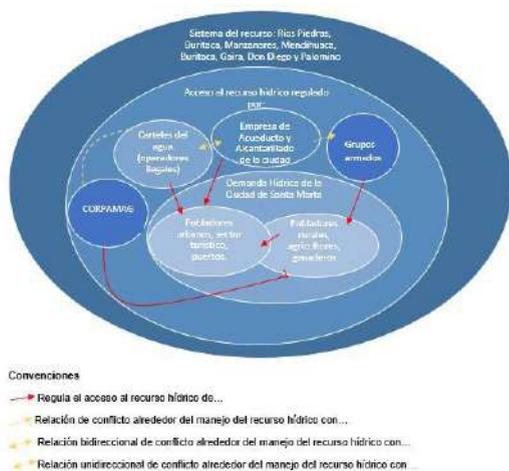
## **El curso del agua en la ciudad de Santa Marta**

A pesar de que Santa Marta se consolida como una unidad territorial desde el punto de vista administrativo, las dinámicas de uso, aprovechamiento y disponibilidad del agua son diferentes en su zona urbana y en su zona rural. A pesar de la dependencia de la zona urbana de las dinámicas rurales que tienen lugar sobre las cuencas abastecedoras, las

---

3 Información recopilada a través conversaciones informales durante el trabajo de campo realizado en la zona de la cuenca del Río Piedras entre 2017 y 2018.

dinámicas de uso, conflicto y aprovechamiento del agua en la ruralidad no se agotan en su relación con la ciudad. De hecho, mientras que en la zona urbana es posible encontrar un escenario de escasez del agua por el crecimiento acelerado de la ciudad y de la oferta turística, en la zona rural hay un escenario de conflicto marcado por el aumento de las presiones sobre el recurso hídrico, veranos cada vez más prolongados, pero también procesos colaborativos entre comunidades campesinas e indígenas para la distribución y cuidado del recurso hídrico. Así mismo, como evidencia en la figura 3, existen múltiples actores involucrados en este proceso.



Fuente: Elaboración propia (2022) con base en el análisis de información secundaria.

**Figura 3.** Actores que participan en el acceso, demanda y uso del recurso hídrico en Santa Marta (zona rural y urbana)

### Una zona urbana a orillas del mar y a los pies de la Sierra que se quedó sin agua

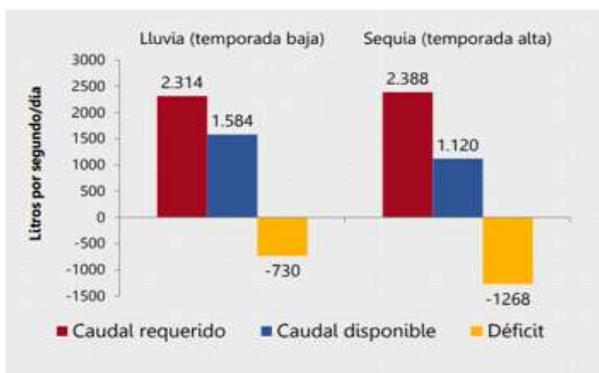
La ciudad de Santa Marta ha tenido un crecimiento de las áreas urbanas bastante acelerado desde la época de 1985. Según los censos realizados entre 1985 y 1993 la tasa de crecimiento anual de población en esos años fue de 2,7% frente a un 1,4% para el total nacional (Meisel-

Roca & Ricciulli-Marín, 2018). De manera adicional a esta situación, la migración de la zona rural de la Sierra Nevada de Santa Marta hacia la ciudad a razón del conflicto armado permitiría que “la población urbana del departamento aumentara su participación de 82% al 85% del total, mientras que la rural caía del 18 al 15%” (Meisel-Roca & Ricciulli-Marín, 2018; 45).

Esta tendencia de crecimiento de las zonas urbanas a lo largo de los años se ha convertido en una tendencia para la ciudad de Santa Marta. Incluso hoy, la Alcaldía de Santa Marta (2020b) proyecta que el área urbana de la ciudad continuará aumentando en los próximos años. Sin embargo, aunque el crecimiento poblacional ha ido aumentando exponencialmente, la cobertura y el acceso a bienes y servicios públicos no se ha correspondido con esta situación (Meisel-Roca & Ricciulli-Marín, 2018). Así, a pesar de que para el año 2004 la cobertura del acueducto era del 88%, había zonas de la ciudad con coberturas de acueducto del 60 o del 62% como las comunas del Pescaito (Díaz-Rocca & Causado, 2007).

Aunque podría pensarse que por ser cifras de 2004 esta situación se encuentra en el pasado, este continúa siendo un problema recurrente y responde ahora a muchos más factores que la simple cobertura. Para 2017, la cobertura de acueducto y alcantarillado se encontraban en 78 y 79,3 % respectivamente, lo que implicaba que alrededor de 18.043 hogares no contaban con acceso a agua (DNP, 2017). Para 2017, y aún hoy en día, las fuentes principales de abastecimiento de la ciudad en su zona urbana provienen de las aguas superficiales de los ríos Gaira, Manzanares y Piedras y la instalación de unos pozos de aguas profundas en la ciudad. Sin embargo -como se evidencia en la figura 4- para 2017 este caudal no era suficiente ni en temporada seca ni en temporada de lluvias para suplir la demanda de la ciudad en sus diferentes momentos.

Estos problemas aún persisten y se hacen aún más agudos durante el aumento de la temporada de turismo en la ciudad. Este problema se ha vuelto tan alarmante que para 2020, “según el Sistema Único de Información de Servicios Públicos Domiciliarios (SUI) de los 213.092 predios existentes en la ciudad, solo 42.080 tienen cobertura de la red de acueducto” (Revista Semana, 2020). A esta situación de cobertura se han sumado la aparición de redes ilegales para el abastecimiento con redes paralelas establecidas por los “carteles del agua” y la utilización de aguas para balnearios privados (Reyes & Roa, 2019).



Fuente:  
DNP (2017:10)

Figura 4. La disponibilidad de agua es insuficiente incluso en períodos de lluvias y temporada baja (2017)

Adicionalmente, la afectación de las actuales cuencas que abastecen la ciudad no solo favorece que la cantidad de agua sea insuficiente para atender la demanda hídrica de la ciudad, sino que también contribuye a la contaminación de los acuíferos, la prestación intermitente del servicio e -inclusive- la suspensión de este en varias zonas de la ciudad. Así, por ejemplo, esta situación se hace presente en la cuenca del río Gaira y Manzanares en donde aumentó la presencia de basuras y organismos coliformes (Revista Semana, 2020).

A raíz de esta situación de contaminación, de intermitencias e incluso suspensiones en el acceso al agua, las comunidades de varios barrios se han visto en la necesidad de suplir sus necesidades utilizando agua embotellada, contratando camiones cisterna o comprando agua en bolsa. La situación ha llegado a ser tal que durante los últimos años las comunidades han salido a reclamar el acceso al agua en sus viviendas, la calidad y la continuidad del servicio (El informador, 2020; Diario Hoy, 2020; Caracol Radio, 2021). Problemas que aún la ciudad no ha podido solucionar de manera integral para sus habitantes urbanos.

### Presión hídrica, veranos y conflictos por el agua en la ruralidad

En las zonas rurales, aunque la situación no es tan aguda como en las zonas urbanas, también se encuentran conflictos por el acceso y uso del

agua, problemas relacionados de abastecimiento del recurso hídrico y afectaciones graves a la calidad de vida. Según contaban los campesinos de la cuenca del río Piedras en conversaciones informales, durante los 40 la Sierra sufrió un proceso de aumento de su población a raíz de la migración de diversas personas al macizo como resultado de la violencia bipartidista o como una forma de encontrar ingresos económicos<sup>4</sup>. Así mismo, varias personas se vieron atraídas hacia la zona durante las épocas de la bonanza cocalera y marimbera<sup>5</sup> por las posibilidades de generar ingresos.

La inserción de nuevas comunidades para habitar el espacio y el desarrollo de las actividades agrícolas -particularmente del café, el banano y la palma favorecieron un aumento en la utilización del agua de las cuencas y microcuencas de las Sierra Nevada (Viloria de la Hoz, 2007). De manera adicional al uso agrícola y doméstico del agua, actividades como la ganadería, la avicultura, el ecoturismo y la captación del agua de las cuencas para satisfacer el abastecimiento de agua de las zonas urbanas de la ciudad han tomado fuerza sobre las cuencas, lo que ha favorecido el aumento de los conflictos y presiones sobre el recurso hídrico (Aja-Eslava, 2010).

Otro punto que ha afectado impactado la disponibilidad del agua en las cuencas ha sido la pérdida de coberturas vegetales a raíz de procesos antrópicos como la contaminación, la deforestación, las quemas indiscriminadas y la incidencia del cambio climático en la zona, que ha afectado las dinámicas de lluvia y el caudal de los ríos (CORPAMAG, 2021). Uno de los problemas principales de estas épocas de verano prolongado y de baja en los caudales de los ríos es que la demanda de agua para la realización de las actividades anteriormente enunciadas es superior a la oferta natural en términos generales, lo que contribuye a la creación de conflictos intracomunitarios e inclusive con las autoridades distritales por la captación del líquido para su utilización en la ciudad.

Un ejemplo de estos conflictos se presentó con el verano que se prolongó desde el año 2013 al 2015 y afectó fuertemente a la zona rural. Durante esta época, mencionaban durante entrevistas semiestructuradas

---

4 Información recopilada a través de trabajo de campo realizado en la zona de la cuenca del Río Piedras entre 2017 y 2018.

5 Información recopilada a través de trabajo de campo realizado en la zona de la cuenca del Río Piedras entre 2017 y 2018.

varias personas de la vereda el Boquerón<sup>6</sup> -cuenca del río Piedras- la disponibilidad del recurso hídrico bajó al punto en que el agua tuvo que comenzar a racionarse para el consumo del hogar, para las labores agrícolas e incluso cómo ciertos animales -tanto domésticos como salvajes- morían por la incapacidad de encontrar fuentes de agua de las cuáles abastecerse. Durante los meses del verano no solo múltiples especies de cultivo agrícola se perdieron en la región porque -según los campesinos- “el calor de la tierra y la falta de agua las achicharraba”, sino que también comenzaron a presentarse conflictos entre vecinos por el desvío de fuentes de agua para uso individual, la captación de ojos de agua fuera de los límites de su propiedad, y la sequía de ciertos puntos que eran usados para la instalación de bocatomas.

Otro problema que ha sido persistente en algunas zonas de las cuencas de las Sierra Nevada de Santa Marta ha sido la falta de presencia institucional por parte de la alcaldía municipal para el manejo y ordenación de las cuencas hidrográficas. En algunos lugares, la presencia de actores armados durante la época de fuerte influencia y conflicto entre actores armados ilegales sobre la Sierra Nevada incidió en la ausencia de presencia institucional estatal, al punto que fue también una de las razones dadas por la empresa de acueducto en cierto momento para justificar su no presencia en la cuenca del Río Piedras y por tanto para explicar y justificar el problema de desabastecimiento de agua en la ciudad (Aja-Eslava, 2010). En otros espacios, la falta de coordinación interinstitucional para el manejo de la cuenca y la actuación de múltiples planes y procesos ha favorecido un proceso en el que se priorizaron zonas de ocupación y manejo de cuencas, mientras que otras zonas fueron dejadas sin planificar o priorizar, se han dado intervenciones de múltiples intervenciones con múltiples funciones de manera descoordinada (Aja-Eslava, 2010) o se han excluido comunidades enteras de los procesos de decisión y actuación (CORPAMAG, 2021).

Sin embargo, estos procesos de falta de actuación institucional, o de actuación múltiple, no implican que en territorio no haya habido acciones encaminadas al manejo y ordenamiento del uso del agua. Por

---

6 Todo lo que se relata en este párrafo corresponde a información recopilada a través de trabajo de campo realizado en la zona de la zona de Boquerón, cuenca del Río Piedras entre 2017 y 2018.

el contrario, en varias zonas es posible encontrar cómo desde el ámbito comunitario -o con ayuda de las organizaciones orgánicas<sup>7</sup> que hacen presencia en la zona- se han desarrollado diversas estrategias de manejo, cuidado y conservación del agua presente en las parcelas, pero también de los recursos que permiten el soporte del agua misma, a saber: bosques, coberturas vegetales, calidad del suelo, entre otros elementos<sup>8</sup>. Formas de cuidado que no es claro si actualmente se tienen en cuenta en los procesos institucionales o no.

### **La planeación de los recursos hídricos rurales en el POT: el agua como recurso para asegurar el crecimiento de lo urbano**

Ante todos los problemas que se presentan alrededor del agua tanto en la zona rural como en la zona urbana, la apuesta del POT es clara: es necesario garantizar el crecimiento alrededor del agua. Sin embargo, a medida que se avanza en el documento -particularmente en el documento de formulación- se hace cada vez más pertinente la pregunta sobre ¿cuál es el tipo de aguas alrededor de las cuáles se plantea este crecimiento? Y ¿cuáles son las valoraciones o regímenes de naturaleza que dan sentido a esta planeación? Las valoraciones de la naturaleza se entienden como un proceso mediante el cual la naturaleza es simbolizada, definida y conceptualizada según intereses sociales, políticos, económicos y culturales de un grupo específico en un contexto socio-histórico particular (Aja-Eslava, 2010; Escobar, 1999). La pregunta por la valoración del agua en el contexto del POT es relevante, porque es esta la que articula y direcciona hasta cierto punto el ordenamiento de territorio y la articulación de este alrededor del agua. En consecuencia, las valoraciones son fundamentales pues al estar insertas en formas específicas de ordenación del territorio tendrán implicaciones territoriales específicas no solo sobre el suelo, sino sobre las personas que componen el territorio.

---

7 Por ejemplo, con organizaciones como EcolSierra y Coogronevada se han implementado Sistemas Modulares de Tratamiento Anaerobio para el manejo de aguas residuales, capacitaciones en cuidado y manejo de cuencas, entre otras cosas.

8 Información recopilada a través de trabajo de campo realizado en la zona de la cuenca del Río Piedras entre 2017 y 2018.

En el POT se sostiene que la valoración del agua que se maneja se enraíza a la noción del Ninanulan indígena. Desde lo que sostiene el POT, la Ninanulan es la visión que se tiene en el territorio ancestral, en donde el agua interconecta y delimita los cerros y las jurisdicciones territoriales. Así mismo, es ella la dadora de vida que conecta y unifica el territorio desde las nieves, pasando por los páramos, las lagunas y los ríos (Alcaldía de Santa Marta, 2020d). En este proceso de interconexión, es el agua la que garantiza el equilibrio espiritual, de salud y de desarrollo. En esta visión, pareciera que se reconoce el agua como un eje articulador del territorio más allá de su función social, en su función espiritual y cultural, reconocimiento el sistema de cosmovisión indígena.

Sin embargo, a medida que se avanza en el documento de formulación del POT es posible encontrar una visión mucho más restrictiva del uso y el papel del agua en el desarrollo de la ciudad, que no necesariamente se corresponde con la definición del Ninanulan, sino que -por el contrario- parece responder a una valoración de la naturaleza dualista y capitalista (Escobar, 1999), en donde el agua es vista como un recurso a aprovechar para garantizar el bienestar y desarrollo de un porcentaje de la población. Es decir, una visión donde el agua se reduce y se piensa en función de los servicios ecosistémicos de abastecimiento que presta y en su posibilidad de capitalización.

Un primer momento en el cuál puede verse esta valoración del agua como un servicio ambiental cuya función es el abastecimiento, es en la selección de los recursos hídricos sobre los cuáles se planea generar intervención. El POT 2020-2032 se encuentra articulado alrededor de tres ejes: social, productivo y ambiental. En el eje ambiental se definió que la conservación es la base del desarrollo, razón por la cual se identificaron una serie de ecosistemas estratégicos que debían ser conservados. La selección de estos ecosistemas, y que evidencia la valoración capitalista del agua, es que estos “(...) agrupados generan valores para objetivos específicos de conservación: biodiversidad, mitigación del cambio climático, herencia cultural, abastecimiento de agua, etc.” (Alcaldía de Santa Marta, 2020d:18). Dentro de estos ecosistemas estratégicos (EE), los recursos hídricos que van a ser intervenidos no van a ser todos. Por el contrario, lo serán solamente aquellos que son fundamentales para la regulación y abastecimiento de agua (RAA), los cuales corresponden a las cuencas abastecedoras de la Sierra Nevada de Santa Marta, las micro-cuencas y las cuencas de orden cero.

El discurso que se presenta alrededor de estos Ecosistemas estratégicos para la regulación y abastecimiento del agua (EERAA) es disidente sobre la valoración que se tiene del agua, particularmente porque estos fueron seleccionados en función del servicio que pueden prestar y que prestan en la actualidad a las actividades humanas de abastecimiento. Aunque puede ser una conclusión apresurada, si se avanza en el documento de formulación, este mismo anuncia en la estructuración del Modelo de Ordenamiento Territorial (MOT) urbano que:

La decisión de consolidar esta estructura urbana, compactarla y densificarla sólo es posible con un abastecimiento constante de agua, por ello este plan contempla un modelo de conservación en la Sierra y un sistema urbano que permite la recarga del acuífero, complementado con estrategias para el reaprovechamiento de aguas grises y disminución de los consumos de agua potable (Alcaldía de Santa Marta, 2020d:34).

Así mismo, en el MOT rural sostiene:

El ordenamiento tiene como base el agua (...) Las piezas que se conforman entre cuencas son determinantes para definir las zonas de interés turístico, articular los anillos viales y concebir la productividad de la parte media de la Sierra (Alcaldía de Santa Marta, 2020d:97).

Al retomar las dos estrategias para la consolidación de los MOT es posible ver cómo la estructura del Ninanulan de la conectividad del agua se mantiene, pero no bajo los propósitos culturales o desde su función de articuladora de la vida, sino más bien desde el papel de esta conectividad del agua y desde la labor del agua para potenciar el desarrollo turístico, urbanístico, para asegurar la dimensión productiva o la dimensión vial. Es decir, el agua se valora en la medida en que esta puede ser capitalizada o en la medida en que esta puede favorecer el desarrollo económico de alguna dimensión de la ciudad de Santa Marta.

Ahora, lo problemático de esta visión, no es la valoración del agua per se, sino las posibles consecuencias que este discurso, legitimado a través de instituciones estatales, podría tener sobre el territorio y la población. Este proceso de definición de una visión específica del agua y un orden alrededor de la misma corresponde a un mecanismo del poder que se ejerce desde la institucionalidad. Desde la perspectiva foucaultiana, el discurso es un mecanismo de gobierno que busca la consolidación de

un régimen de verdad específico, con una capacidad particular para permear la institucionalidad y a los individuos, que busca normalizar una serie de percepciones y usos -en este caso- sobre el agua (Damonte-Valencia, 2015).

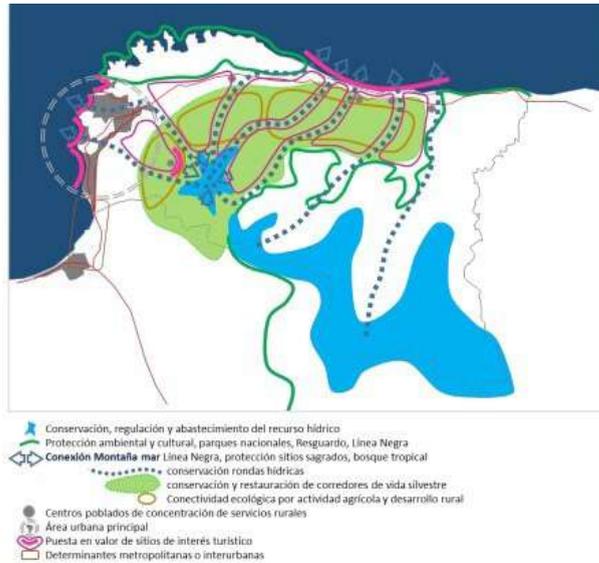
Este proceso de normalización, como muestran Damonte-Valencia (2015) y de Bont et al. (2016) para otros contextos, favorece el establecimiento de un control sobre cómo debería usarse, planearse y pensarse el agua. Por ejemplo, esto puede ser visto a través de las acciones que se plantean en las cuencas privilegiadas para la intervención, en las cuáles conforme al propósito de conservarlas para mantener el abastecimiento del agua, se definió que sus rondas serán destinadas a programas de pagos por servicios ambientales y no podrán realizarse ciertas actividades en estos terrenos, mientras que los predios de las cuencas de orden cero serán comprados y se prohibirá el desarrollo de actividades en estos, diferentes a las de investigación. Así mismo, otra consecuencia de este discurso normalizador y su materialización en el terreno es que también genera una configuración específica en las relaciones de poder y de acceso al agua, de manera tal que se establecen grupos de dominantes y dominados, y privilegia y afecta actores en diversas escalas.

### **La apuesta del POT para generar crecimiento y bienestar en torno al agua: ¿el crecimiento y el bienestar de quiénes?**

El discurso normalizador y sus materializaciones en el terreno tienen la posibilidad de generar grupos de dominados y dominantes, pero también de privilegiar y afectar a múltiples actores en diversas escalas. En este contexto, el discurso de manejo del agua desde las instituciones los dominados pasarían a ser los habitantes de las zonas de las cuencas abastecedoras y de las urbes que tendrán que comenzar a acatar los procesos que pondrá en marcha la institucionalidad. Sin embargo, el ejercicio del poder no solo tiene consecuencias hacia la materialización de unas acciones particulares sobre el territorio, sino que también contribuye a favorecer a ciertos actores en detrimento de otros o en detrimento de sus condiciones de bienestar (sea esto intencional o no).

En el caso del POT de Santa Marta- como se muestra en la figura 5- las acciones que se plantean alrededor de los EERRA en las zonas rurales están principalmente encaminados a la restauración, protección y recu-

peración de las cuencas hídricas (Alcaldía de Santa Marta, 2020d). Así, como se observa en la figura 5, se establecieron unas clasificaciones específicas del suelo en el que se encuentran las cuencas como espacios para la conservación de rondas hídricas y, junto con ello, se implementarán programas de pagos por servicios ambientales y procesos de reforestación (Alcaldía de Santa Marta, 2020b[d]).



Fuente:  
Alcaldía de Santa  
Marta (2020:96)

Figura 5. MOT Rural de Santa Marta

A pesar de que en el mapa se puede observar cómo las zonas de conservación y regulación del abastecimiento del recurso hídrico se superponen con otros usos del suelo que se desarrollan en las zonas rurales, en lo que resta del POT y de la formulación de este no es claro cómo esos usos del suelo se articulan entre sí para generar beneficios en función de la zona rural. Así mismo, aunque las acciones de conservación se están planteando en la zona rural, no es claro en la formulación o en el POT mismo cómo se busca que estas acciones impacten la calidad de vida de las personas que habitan estas áreas y que construyen en ellas sus proyectos de vida.

De hecho, esta falta de consideración del espacio se evidencia en la misma mención de la importancia de estas acciones, cuando, sostiene la

Alcaldía, estas se basan en que “La Sierra es fundamental para la regulación y abastecimiento del agua, por ello su conservación es estratégica para la sostenibilidad de las áreas urbanas” (Alcaldía de Santa Marta, 2020d:33). Pero también, en cómo en el POT se plantea -de manera paralela a estas acciones- un plan para diversificar la captación de las fuentes superficiales de la SNSM para el acueducto de la ciudad urbana de Santa Marta. Así, en una etapa inicial se buscará captar aquellas que nacen en la estrella hídrica de San Lorenzo: Guachaca, Piedras, Manzanares, Gaira y en una etapa posterior los ríos Buritaca y Don Diego<sup>9</sup> (Acuerdo OII de 2020: 154).

Bajo estas premisas, es posible ver cómo el discurso y la materialización de las acciones busca privilegiar de cierta forma a los habitantes urbanos y más que nada a la dinámica urbana. Así mismo, la falta de articulación con el sector rural evidencia cómo estas acciones no están pensadas para los pobladores rurales, ni en función de las implicaciones que pueden tener para estos y sus dinámicas de habitabilidad, productividad y bienestar. Es así como se configura lo que Aja-Eslava (2010) denomina como “geografías selectivas”, las cuales mediante la lógica territorial escinden y zonifican en función de organizar el territorio, o generan un proceso de focalización en el cual se incluye a ciertas poblaciones y espacios, mientras que desplazan a otros a diferentes lugares y los vuelven sujetos lejanos de la intervención.

Así, es posible ver cómo se planea el agua rural en función de una urbe cuyo crecimiento poblacional es cada vez mayor y en el que la demanda actual del recurso supera con creces la capacidad de abastecimiento que tiene la urbe. Situación que tiende a empeorar con el flujo turístico, del cual deriva su mayor potencialidad económica. De manera paralela, es posible evidenciar cómo en esta planeación en el POT no se contempla cómo las acciones planteadas afectarán a la zona rural. Así mismo, tampoco se contempla lo que implica para la población campesina e indígena la suspensión de actividades en las cuencas y la sustitución por pagos por servicios ambientales.

Por ejemplo, no se considera qué sucede si los ingresos por los pagos ambientales no contribuyen a suplir el valor de lo que se obtiene con la

---

9 Aquí también se plantea la posibilidad de captar aguas de los ríos Toribio y Córdoba que ya abastecen al municipio de Ciénaga, y del río Magdalena.

producción, si habrá sanciones o qué sucederá si una persona o comunidad decide no acoplarse a estos planes. Simplemente, se planea en función de una geografía específica -en este caso la urbe- en detrimento y sin consideración de las posibles consecuencias de lo que sucede en un territorio conexo. Así mismo, tampoco se tiene en cuenta cómo la adquisición de cuencas de orden cero puede provocar procesos migratorios de la población campesina a la zona urbana o a otras zonas rurales e incluso procesos de expropiación por parte de las autoridades en caso de que las personas se nieguen a vender estos predios para funciones de conservación a la alcaldía.

### **Reflexiones finales**

En este texto se buscó responder cuáles son las valoraciones y objetivos a los que responde la planeación del agua rural de la Sierra Nevada de Santa Marta en el Plan de Ordenamiento Territorial (2020-2032). Tras un análisis de información primaria y secundaria que permitió comprender la historia del agua desde las últimas décadas del siglo XX a la actualidad y la forma en la que se estructura el POT, se sostiene que el agua en el POT (2020-2032) es vista como un recurso que provee servicios ambientales que soportan la actividad humana cuyo uso debe regularse para asegurar -principalmente- el abastecimiento del territorio urbano de Santa Marta. Así mismo, que a pesar de que en el POT se menciona la importancia del agua para el abastecimiento y bienestar de las zonas urbanas y rurales (Acuerdo 011 de 2020), en los documentos de formulación y en los proyectos que se proponen no se encuentra cómo estos procesos de manutención del recurso hídrico y los planes sobre el mismo se articulan con las lógicas de ocupación, productividad o bienestar de los territorios rurales.

Así mismo, un análisis más detallado de los procesos de las valoraciones del agua dentro del POT se pudo encontrar cómo estas formas de ordenación del territorio construyen un discurso que busca ser normalizado a través de mecanismos de gobierno específicos como la modificación de las lógicas territoriales. Estos mecanismos, también contribuyen a construir procesos de privilegio exclusión de múltiples actores en diversas escalas. En el caso de Santa Marta, las zonas urbanas son aquellos espacios privilegiados alrededor de cuyo abastecimiento se planea el

uso y conservación del recurso hídrico, mientras que los espacios rurales -ya de por sí relegados en términos de infraestructura, equipamientos y condiciones de vida en relación con las ciudades- son situados como lugares “despensa” de aquello que requiere lo urbano y que deben velar por el cuidado y manutención de este recurso.

Otro punto que permitió el análisis fue evidenciar cómo en estas lógicas no solo se consolidan una serie de actores conforme a los cuales se planea el ordenamiento del suelo alrededor del agua y otros cuyo bienestar no es enteramente considerado, sino que también se pasa a no presentar evaluaciones sobre las posibles implicaciones que las acciones emprendidas para mejorar la calidad de abastecimiento del agua para la zona urbana pueden tener sobre las zonas rurales. Así, no solo se hace presente un desarrollo geográfico desigual (Harvey, 2006, 2018) que favorece a los centros urbanos por su consolidación como espacios donde se concentra el comercio, los flujos de capital y que la satisfacción de sus necesidades se consolide como una prioridad. Adicionalmente, estas nociones de desarrollo geográfico pueden contribuir a profundizar brechas ya existentes en las zonas rurales, generar nuevos procesos de pobreza, desplazamiento y segregación de las comunidades que allí habitan. Es decir, de manera adicional a privilegiar la satisfacción de unas necesidades sobre las otras, se hace aun así estas puedan generar el detrimento de poblaciones que no son consideradas con la misma importancia.

Para poder llegar a una posible solución, no solo es necesario replantear las dinámicas de desarrollo desigual y privilegio que hasta el día de hoy se han hecho presentes en la ciudad de Santa Marta, para comenzar a pensar de mejor manera la planeación del territorio. Adicionalmente, es necesario comenzar a reconocer las dinámicas de la ruralidad, sus problemáticas específicas y potencialidades para desde allí articular acciones en el territorio que permitan el desarrollo de lo urbano y de lo rural conforme a sus potencialidades, necesidades y particularidades. Así mismo, es necesario dejar de guiar el ordenamiento del agua por una valoración que la entiende solamente como un servicio que presta el ecosistema, para pasar a entenderla en la complejidad de sus relaciones y como parte de un entramado socio-ecológico mucho más amplio que no solamente busque su capitalización, sino su planeación y manejo de manera integral.

Bajo dichas consideraciones, las proyecciones de un ordenamiento territorial, siguiendo a Nates-Cruz (2020), requieren de leer la justicia territorial en términos de responsabilidad sobre causas materiales, morales, éticas y simbólicas de quienes persisten en las zonas rurales y requieren para su sobrevivencia del recurso hídrico. Esto debe constituirse en un parámetro *sine qua non* de responsabilidad sociocultural de aquel conocimiento comunitario situado para actuar sobre el ordenamiento vital y social de las personas, asunto que implica “(...) hacer legible a quién habla y hacer visible el lugar desde dónde se habla como geografía y como inclusión sociocultural (...)” (Nates-Cruz, 2020:2).

Finalmente, podemos deducir que el universo de configuración y de producción del territorio socio hídrico descrito se reconocería un ordenamiento territorial geográfico selectivo, que podemos definir como que no pretende ser concebido como ámbito físico de delimitaciones administrativas del control y ejercicio del Estado o como una entidad que piensa por nosotros, se apropia, distribuye, delimita, controla y mapea la normalización del orden social. El Territorio que allí se configura, se interpreta, según Pérez (2022), como un espacio informado y representado mediante redes de interacción; en el que los recursos no son naturales sino producidos por la diversidad de agentes sociales que mediante flujos de comunicación, energía y trabajo disputan formas de dominación. En ese sentido, el territorio se refleja como confluencia estructural de continuidades-discontinuidades espaciotemporales, de fronteras de diferenciación o zonas en enlace político estratégico. En su núcleo, se despliegan oportunidades económicas, políticas, ambientales, culturales e incluso subjetivas, para connotar un nuevo espacio de identidades. En otros términos, nos encontramos ante un campo social de fuerza, que, de forma diferenciada, se provee del agenciamiento de lugares y localizaciones que hilvanan estrategias (planes), que, mediante alianzas o pactos, territorializan, desterritorializan o reterritorializan intereses sociales.

## Referencias bibliográficas

- Acción Social & UNODC. (2007).** *Sembramos y ahora recogemos: somos Familias Guardabosques: Estudios de caso*, Bogotá: Acción Social y UNODC.
- Acuerdo N.011 del 16 de octubre de 2020.** “Por el cual se revisa, modifica y expide el Plan De Ordenamiento Territorial “POT 500 Años” del Distrito Turístico, Cultural e Histórico De Santa Marta 2020 – 2032.” Gaceta Distrital 071 del 28 de octubre de 2020.
- Aja-Eslava, L. (2010).** AGUA, TERRITORIO Y PODER: Representaciones, Significados, Usos y Manejos del agua en la Sierra Nevada de Santa Marta- Estudio de caso. [Tesis de maestría en Estudios del Caribe], Universidad Nacional- Sede Caribe. Recuperado de:  
<https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/7084>
- Ahlborg, H., & Nightingale, A. J. (2018).** Theorizing power in political ecology: The where of power in resource governance projects, *Journal of Political Ecology*, N.25(1), pp. 381–401. <https://doi.org/10.2458/v25i1.22804>
- Alcaldía de Santa Marta. (2020a).** Memoria Justificativa [en línea]. Recuperado de: [https://www.santamarta.gov.co/sites/default/files/memoriajustificativa\\_2.pdf](https://www.santamarta.gov.co/sites/default/files/memoriajustificativa_2.pdf)
- Alcaldía de Santa Marta. (2020b).** Diagnóstico dimensión ambiental [en línea]. Recuperado de: [https://www.santamarta.gov.co/sites/default/files/diagnostico\\_anexodimensionambiental.pdf](https://www.santamarta.gov.co/sites/default/files/diagnostico_anexodimensionambiental.pdf)
- Alcaldía de Santa Marta. (2020c).** Diagnóstico dimensión productiva [en línea]. Recuperado de: [https://www.santamarta.gov.co/sites/default/files/diagnostico\\_anexodimensionproductiva.pdf](https://www.santamarta.gov.co/sites/default/files/diagnostico_anexodimensionproductiva.pdf)
- Alcaldía de Santa Marta. (2020d).** Documento de Formulación. Plan de Ordenamiento Territorial Santa Marta POTSM [en línea]. Recuperado de: <https://www.santamarta.gov.co/plan-de-ordenamiento-territorial>
- Alcaldía de Santa Marta. (2020e).** POTSM Web - 5.3. FR-03. Clasificación del Suelo [mapa, en línea] Escala de trabajo 1:25.000. Alcaldía de Santa Marta: Santa Marta. Recuperado de: <https://www.santamarta.gov.co/documentos/potsm-web-53-fr-03-clasificacion-del-suelo>
- Allen, A. (2016).** Feminist perspectives on Power. Stanford Encyclopedia of Philosophy, pp. 1–23.
- Caracol Radio. (18 de Julio de 2021).** “Samarios piden agua y la prestación de un servicio de calidad”. Emisora Caracol Radio [versión electrónica]. Recuperado de: [https://caracol.com.co/emisora/2021/07/19/santamarta/1626647558\\_559259.html](https://caracol.com.co/emisora/2021/07/19/santamarta/1626647558_559259.html)

- CORPAMAG.** (12 de marzo de 2021). “Ecosistema Fisiográfico de la Sierra Nevada de Santa Marta” [en línea]. Recuperado de: <https://corpamag.gov.co/informacion-ambiental/ecosistemas-fisiograficos/sierra-nevada-de-santa-marta>
- Damonte-Valencia, G. H. (2015).** Redefiniendo territorios hidro sociales: control hídrico en el valle de Ica, Perú (1993-2013), *Cuadernos de Desarrollo Rural*, No.12(76), pp. 09-133.
- de Bont, C., Veldwisch, G.J., Komakech, H.C., Vos, J. (2016).** The fluid nature of water grabbing: the on-going contestation of water distribution between peasants and agribusinesses in Nduruma, Tanzania, *Agricultural Human Values*, N. 33, pp. 641-654.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2017).** APP Acueducto y Alcantarillado de Santa Marta”. Departamento Nacional de Planeación. (P. 10). Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacion%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/Acueducto%20y%20Alcantarillado%20SM%20disen%C3%B1o%20%28003%29EntregaFI%20alcalde.pdf>
- Diario Hoy. (5 de marzo de 2020).** “Protesta de la gente del barrio Santa Ana tras un mes sin agua” Hoy Diario del Magdalena [versión electrónica]. Recuperado de en: <https://www.hoydiariodelmagdalena.com.co/archivos/341118>
- Díaz-Rocca, L. & Causado, E. (2007).** La insostenibilidad del desarrollo urbano: El caso de Santa Marta – Colombia. *CLIO América*, ISSN-e 2389-7848, ISSN 1909-941X, pp. 64-100.
- El informador. (11 de marzo de 2020).** “Protestas por falta de agua de norte a sur”. Periódico el informador [versión electrónica]. Recuperado de: <https://www.elinformador.com.co/index.php/el-magdalena/81-distrito/227252-habitantes-de-santa-marta-con-sed-piden-agua-a-la-essmar>
- Escobar, A. (1999).** *El Final del Salvaje. Naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea*, CEREC, ICANH: Bogotá.
- Harvey, D. (2006).** Notas hacia una teoría del Desarrollo Geográfico Desigual, *GeoBaireS. Cuadernos de Geografía Apuntes de geografía y ciencias sociales Teorías contemporáneas de la Geografía* UBA-FFyL. Recuperado de: <https://docer.com.ar/doc/se55nxv>
- Harvey, D. (2018).** Justicia, naturaleza y geografía de la diferencia. Traficantes de Sueños: Ecuador.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) (2011).** “División Político-Administrativa” [Mapa en línea]. Consultado el 15 de noviembre de 2021 en: [https://sigot.igac.gov.co/sites/sigot.igac.gov.co/files/sigot/Mapas%20Tematicos/Departamentales/Magdalena/Magdalena\\_Division\\_Politica\\_V2\\_2012\\_01\\_18.pdf](https://sigot.igac.gov.co/sites/sigot.igac.gov.co/files/sigot/Mapas%20Tematicos/Departamentales/Magdalena/Magdalena_Division_Politica_V2_2012_01_18.pdf)

- Ley 388 del 18 de Julio de 1997.** “Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.” Decretada por el Congreso de la República de Colombia. Recuperada de:  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339>
- Meisel-Roca, A. & Ricciulli-Marín, D. (2019).** La pobreza en Santa Marta: los estragos del bien, *Economía & Región*. N. 12 (2), pp. 43-105.
- Nates-Cruz, B. (2020).** El Derecho al territorio como base de la justicia cognitiva, *Disparidades. Revista De Antropología*, N. 75(1), pp1-14. <https://doi.org/10.3989/dra.2020.004>
- Pérez, M. (2022).** De Lugares Rururbanos Periféricos. Prácticas y Contextos de un Estudio Territorial. En: Brito; Freitas; Almeida; Vieira y Días. *Abordagens Socioculturais em Geografia*. RFB Editora: Brasil. <https://doi.org/10.46898/rfb.9786558892427>
- Revista Semana (10 de enero de 2020).** “Santa Marta, sin agua potable”. Revista Semana. [versión electrónica]. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/problemas-con-el-agua-potable-en-santa-marta/647774/>
- Reyes, M & Roa, C. (2019).** Estudio de caso: Deficiencias en la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado en la Ciudad de Santa Marta [Tesis de maestría en Gestión Pública], Universidad de los Andes. Recuperada de: <https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/43841>
- Viloria De La Hoz, J. R. (2008).** Sierra Nevada de Santa Marta: economía de sus recursos naturales, *Revista Del Banco De La República*, N. 78(931), pp. 17-88. Recuperado de: <https://publicaciones.banrepcultural.org/index.php/banrep/article/view/9738>

# Incertidumbres sociales asociadas la gestión de los riesgos de desastre por inundaciones en la Provincia de Entre Ríos (Argentina)

MARÍA LAURA VISINTINI, VICTORIA SOLEDAD RIVERO

Facultad de Humanidades, Artes y Ciencias Sociales - Universidad Autónoma de Entre Ríos  
[marialauravisintini@gmail.com](mailto:marialauravisintini@gmail.com); [v.s.rivero20@gmail.com](mailto:v.s.rivero20@gmail.com)

 10.14409/rl.2022.7.e0002

## RESUMEN

El trabajo presenta un análisis sobre la dimensión de la incertidumbre social como una de las componentes del riesgo, en particular vinculado a inundaciones urbanas con el objetivo de conocer cuáles son las herramientas jurídicas e institucionales disponibles, el grado de desarrollo, dificultades y potencialidades; así como también los aportes académicos sobre el conocimiento de los riesgos y su gestión en la provincia de Entre Ríos.

Se advierte un diferente estado de avance tanto en el conocimiento y consecuentemente en la gestión de los riesgos en virtud de las diferentes peligrosidades que tienen las ciudades entrerrianas a un lado y otro de las riberas de los ríos Paraná y Uruguay.

PALABRAS CLAVE: riesgos; incertidumbre; gestión; Entre Ríos

....

Recepción: 24/08/2022 | Evaluación: 24/11/2022 | Aceptación: 08/12/2022



## **ABSTRACT**

Social uncertainties associated with flood disaster risk management in the Province of Entre Ríos (Argentina)

The paper presents an analysis of the dimension of social uncertainty as one of the components of risk, in particular linked to urban flooding with the aim of knowing what legal and institutional tools are available, the degree of development, difficulties and potentialities, as well as the academic contributions on the knowledge of risks and their management in the province of Entre Ríos.

A different state of progress is noted both in knowledge and consequently in risk management by virtue of the different dangers that the cities of Entre Ríos have on both sides of the banks of the Paraná and Uruguay rivers.

KEYWORDS: risks; uncertainty; management; Entre Ríos

....

## **RESUMO**

Incertezas sociais associadas à gestão de riscos de desastres devido a inundações na província de Entre Ríos

O artigo apresenta uma análise da dimensão da insegurança social como um dos componentes do risco, particularmente ligado às inundações urbanas com o objetivo de conhecer quais os instrumentos legais e institucionais disponíveis, o grau de desenvolvimento, dificuldades e potencialidades; assim como as contribuições acadêmicas sobre o conhecimento dos riscos e sua gestão na província de Entre Ríos.

Nota-se um progresso diferente tanto no conhecimento como, consequentemente, na gestão de riscos, em virtude dos diferentes perigos que as cidades de Entre Ríos apresentam em ambas as margens dos rios Paraná e Uruguai.

**PALAVRAS-CHAVE:** riscos; incerteza; gerenciamento; Entre Ríos

....

## Introducción

La provincia de Entre Ríos forma parte de los territorios que ante la inminencia del cambio climático tiene en el futuro cercano problemáticas<sup>1</sup> asociadas como el incremento de precipitaciones en áreas urbanas y consecuentes escenarios de riesgo dentro de ellas, fundamentalmente en aquellas ciudades ribereñas donde la combinación de peligrosidades de origen natural como las crecidas de río y los anegamientos por lluvias, aumentan la exposición de pobladores con altos niveles de vulnerabilidad (Documento PAIS, 2012). Según la base de datos DesInventar (2022) que incluye estadísticas para el período 1970-2015, en la provincia se evidencia un total de 511 fichas, sumando 197.822 evacuados (5ª posición nacional). Paralelamente, el estado de conocimiento ha crecido en los últimos 30 años con contribuciones tanto en el ámbito académico como en el de la gestión, con diversas instancias de participación de las instituciones nacionales en los ámbitos internacionales.

Este trabajo forma parte de un proyecto de investigación que estudia los riesgos de desastre en la provincia de Entre Ríos<sup>2</sup> desde una perspectiva que los considera una problemática compleja. Dentro de las propuestas, los aportes de (Natenzon, 1995; Natenzon y Ríos, 2015) y el Programa de Investigaciones en Recursos Naturales y Ambiente (PIRNA), han planteado un enfoque analítico que se basa en la identificación de cuatro dimensiones del riesgo que se relacionan entre sí (peligrosidad, vulnerabilidad, exposición e incertidumbre) y cuyo conocimiento permitiría reducir o prevenir posibles desastres.

El objetivo del presente trabajo es aproximar un estado de situación/ análisis sobre la dimensión de la incertidumbre, considerada clave porque surge del “desconocimiento sobre los otros tres componentes del riesgo: la vulnerabilidad, la peligrosidad y la exposición” (Natenzon y Ríos, 2015: XVIII). La incertidumbre se convierte en un opuesto del riesgo, ya que hace referencia a todo aquello que se desconoce o no es posible de determinar (Funtowicz y Ravetz, 2000).

Se analiza la dimensión de la incertidumbre social, en particular vinculado a inundaciones urbanas con el objetivo de relevar y establecer las características de la gestión urbana pública (Gonzalez, 2011). Se parte de conocer cuáles son las herramientas jurídicas e institucionales disponibles, el grado de desarrollo, dificultades y potencialidades así como también los aportes académicos sobre el conocimiento de los riesgos en la provincia de Entre Ríos.

Se advierte un diferente estado de avance tanto en el conocimiento y consecuentemente en la gestión de los riesgos en virtud de las diferentes peligrosidades que tienen las ciudades entrerrianas a un lado y otro de las riberas de sus ríos más importantes: el Paraná en el oeste, el Uruguay en el este y el Gualeguay en el centro sur.

## **Metodología**

Se trata de un abordaje de tipo cualitativo, basado en el análisis de información primaria y secundaria.

Para el reconocimiento de los estudios y antecedentes en la temática se realizó un relevamiento de la bibliografía académica especializada tanto en la problemática de los riesgos de desastre vinculado a inundaciones como de la gestión del riesgo.

Para el análisis de la estructura organizativa de las instituciones gubernamentales, se revisaron las áreas específicas que la componen vinculadas a la preparación y atención de emergencias y desastres, y se realizaron entrevistas a informantes clave a funcionarios. Asimismo se revisaron algunos informes técnicos y documentos oficiales.

Para el análisis de las normativas vigentes se recopilamos las leyes provinciales en relación con el tema del agua, su gestión y control, cuáles son los órganos de aplicación, sus funciones, su estructura interna y su dependencia institucional. Se han dejado de lado las referencias a la legislación de situaciones de excepción, como las declaraciones de emergencia y/o desastre.

## **La incertidumbre como dimensión del riesgo y su relación con la gestión integral del riesgo**

Se podría afirmar que desde la publicación de (Maskrey, 1993) *Los desastres no son naturales*, la cuestión de los riesgos se ha venido trabajando desde las Ciencias Sociales como un problema social, político e histórico y que por lo tanto requiere de un abordaje centrado en los procesos que los desencadenan (Blaikie, 1996; Lavell, 2005; Herzer, 1990; Natenzon, 1995). Esta perspectiva ha permitido salir del enfoque meramente intervencionista o inmediato sobre los desastres para pasar a comprender que en la mayor parte de ellos, el origen o causa responde a una construcción histórica y multicausal producto de la modernidad y su modelo de desa-

rrollo que implicó una transformación acelerada del entorno.

Como señalábamos anteriormente, la incertidumbre hace referencia a lo que no se conoce del riesgo, es decir al desconocimiento sobre las otras tres componentes del riesgo (Natenzon y Ríos, 2015: XVIII), y como señalaran (Funtowiz y Ravetz, 2000) a la posibilidad de cuantificación sobre un problema complejo y en el marco de una *gestión* (gobierno) de tomar decisiones frente a situaciones muchas veces desconocida. Según (Natenzon y Ríos, 2015), la incertidumbre se relaciona con las limitaciones y las indeterminaciones que van adquiriendo complejidad en virtud del fenómeno que muchas veces limitan la toma de decisiones. Esta dimensión permite dar cuenta de aquellos aspectos vinculados a la gestión de los riesgos, ya que si bien el conocimiento permite anticiparlos debe a su vez ir acompañado del desarrollo de herramientas que permitan intervenir y reducir las condiciones de vulnerabilidad en sus múltiples dimensiones: económica, social, política, institucional.

Se denomina *incertidumbre técnica* a las limitaciones en el conocimiento del riesgo y se denomina *incertidumbre social*, cuando refieren a las indeterminaciones en cuanto a competencias institucionales y aspectos normativos (Natenzon y Ríos, 2015). En este trabajo nos centraremos en la segunda, puesto que al no existir todavía un esquema institucional provincial con competencia específica que trabaje sobre la problemática de los riesgos de desastre, consideramos que conocer lo que no se conoce puede ser un buen punto de partida para empezar a pensar la problemática.

Como se ha señalado en la introducción, desde el enfoque de los riesgos como un *problema complejo*, se parte de la premisa que para dar cuenta del mismo es necesario conocer las diferentes dimensiones que lo componen. Esa complejidad está en función de la incidencia de las prácticas sociales, de los distintos niveles o cambios graduales o abruptos en las condiciones ambientales, y por lo tanto se requiere de mecanismos diferenciados para gestionar las distintas condiciones de riesgo que existen o que pueden llegar a existir<sup>3</sup> (Cardona Arboleda, 2005: 2). Las perspectivas más recientes hacen referencia a la idea Latour del *carácter híbrido* de los riesgos, porque son fenómenos reales, pero a la vez contruidos discursivamente y es a partir de develar en las tramas narrativas

---

3 Cardona propone una serie de áreas de intervención o acción que se deben considerar en el diseño de una política de gestión de riesgos.

el grado de poder social de quienes lo establecen que se pueden incorporar otras voces y formas para dar respuesta (Saurí Pujol, 2003).

Diferentes definiciones sobre la gestión del riesgo dan cuenta de que se trata de la planificación y la consecuente aplicación de medidas dirigidas a la intervención de la amenaza o la vulnerabilidad, con el fin de disminuir o mitigar los riesgos existentes (Lavell y Argüellos Rodríguez, 2003), dando por sentado que esta planificación permite la anticipación y en tal sentido la prevención. Esta manera de abordar los riesgos constituyó un avance significativo respecto de los enfoques anteriores que se limitaban al campo de los preparativos para la atención de emergencias, la respuesta y la reconstrucción una vez ocurrido un suceso, es decir una gestión del desastre más que del riesgo. La gestión de riesgos no sólo se refiere a la acción del Estado sino que debe estimular una convocatoria dirigida a una diversidad de instituciones y actores sociales, tanto gubernamentales como no gubernamentales, con el propósito de enfrentar los desastres en forma preventiva. En este sentido, una política de gestión de riesgos, por su propósito, se refiere a la articulación de los diversos actores: sociales, políticos, institucionales, públicos, privados y de distintos niveles territoriales. Esto permite planteamientos de participación democráticos, suma de esfuerzos y responsabilidades, de acuerdo con el ámbito de competencia de cada cual (Cardona Arboleda, 2005). Esta “comunidad extendida de pares” se une con las recomendaciones que surgen de la experiencia y del trabajo con las comunidades y ha sido planteada por (Funtowicz y Ravetz, 2000) como “ciencia con la gente” o “ciencia posnormal”. Dicha perspectiva, se enfoca en dos grandes aspectos, en primer lugar conocer el proceso de construcción del riesgo de desastre (y sus causas) y, a partir de esta determinación, delinear diferentes tipos estrategias y planificaciones a largo plazo que se organizan en función de tres grandes momentos: el antes, el durante y el después de la irrupción de un evento, donde participen la mayor cantidad de actores sociales con responsabilidad y vinculación con el problema; al ser los riesgos parte de la cotideaneidad socioambiental, es necesario contar con las opinión y organización de las poblaciones expuestas (Hewitt, 1996).

Una propuesta que se ha dado en llamar *gestión integral del riesgo* (Narvaez *et al.*, 2009) incluye cuestiones del presente y algunas prácticas complementarias que permiten ir más allá de la coyuntura y pensar en el futuro para prevenir o evitar la acumulación de riesgos, así distin-

güen tres tipos de gestiones: gestión correctiva del riesgo, compensatoria y prospectiva. Esta propuesta se apoya en la reducción de riesgos, el cambio climático y el desarrollo sostenible (Morróni, 2016) y ha sido incorporada en las actuales agendas gubernamentales por el carácter prioritario que tiene la anticipación a posibles situaciones de desastre en contexto de Cambio Climático. Requiere del desarrollo de capacidades en la comunidad para transformar precisamente esas condiciones causales antes de que ocurra un desastre. En tal sentido, y vinculado a lo que consideramos en este artículo, la reducción de la incertidumbre social se puede concretar a partir de fortalecer en las políticas públicas las medidas no estructurales, es decir aquellas que den respuesta frente a los riesgos sobre todo en lo que se refiere a la modificación del entorno como por ejemplo, la ordenación territorial de las zonas de riesgo; los sistemas de alerta, la educación ciudadana, entre otras (Saurí Pujol, 2003).

### **El conocimiento académico sobre los riesgos de desastre en la provincia y los aportes para la gestión de riesgos**

A continuación se presenta un relevamiento de algunas de las investigaciones recientes, informes técnicos y trabajos académicos relacionados con la problemática de los riesgos de desastre en la provincia. La producción de conocimiento permite reducir la incertidumbre asociada a la producción de riesgos. Desde los ámbitos académicos y de la gestión pública amerita plantear como desafío en este y otros casos la necesidad de articular acciones conjuntas.

Existe una incipiente y escasa cantidad de estudios sobre la dimensión político-institucional de los riesgos de desastre en la provincia. Se encuentran por un lado, los trabajos que se enfocan en la intervención socio-comunitaria en el momento y después del desastre. Se propone la definición de conceptos claves junto con una sistematización de dispositivos eficaces que actúan como guía de intervención profesional en los diversos momentos que se pudieran presentar ante una situación de emergencia<sup>4</sup> (Arito *et al.*, 2020). En la misma línea (Imbert y

---

4 Sandra Arito (2012) dirige el proyecto "Situaciones de desastre o catástrofe: Agentes y Dispositivos de intervención", Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de Entre Ríos. El equipo viene trabajando desde hace muchos años en la producción de materiales de estudio

Cerini, 2016) argumentan la importancia de la formación profesional en carreras de ciencias sociales y humanas, ante la situación de desastres o catástrofes. Los principales resultados obtenidos brindaron información sobre la poca formación, entrenamiento específico y capacitación que poseen la mayoría de los profesionales que intervienen ante una situación de desastre, evidenciando una afectación psicológica luego de alguna intervención ante un escenario de desastre o catástrofe.

Dentro de los diferentes avances científicos que de forma inter- y transdisciplinaria se han ido sistematizando bajo la consideración del riesgo como una dinámica transversal de sus cuatro dimensiones, se conjuga con los avances tecnológicos, de información y de sistematización del proyecto plurianual denominado “Desarrollo de herramientas de geomática para la gestión de incendios en el Complejo Fluvio Litoral del Río Paraná” que configuran un ambiente de producción científica abierto para el diálogo de saberes.

La mayor parte de las producciones se orientan hacia el abordaje de cuestiones relacionadas con las peligrosidades desde un enfoque más aplicado y técnico. En lo que refiere a la problemática hídrica, la provincia cuenta con gran cantidad de tierras localizadas en áreas inundables, los estudios referidos a esa problemática son una herramienta clave al momento de la toma de decisiones. Rodolfo Sato (2016) brinda un acercamiento a la situación de riesgo de inundación en la ciudad de Gualeguaychú producidas por el aumento del desarrollo urbano. Otros aportes significativos, analizan procesos territoriales que afectan a las inundaciones en Villaguay (Van Cauwenberghe, 2019) y Gualeguaychú (Sato, 2016); inundaciones históricas en el sur entrerriano (Razzetto, 2008), vulnerabilidades asociadas a usos productivos agrícolas en cuencas (Diaz *et al.*, 2009); (Romero *et al.*, 2010); aplicaciones de usos de SIG para estudios sobre riesgos en Concepción del Uruguay (Carñel *et al.*, 2016a).

Por tal motivo señalamos aquí parte del gran cuerpo de trabajos que aportan para el conocimiento y la identificación de estas peligrosidades<sup>5</sup> y desastres. En tal sentido se destacan los trabajos que provienen

---

para la cátedra de la carrera de Trabajo Social (UNER) enfocados en contribuir a la atención en la emergencia, así como también para organismos públicos y de la sociedad civil.

5 La problemática ha ido cobrando significativa importancia por la contaminación del humo y las consecuencias en la salud de las poblaciones asentadas en las ciudades ribereñas

del campo de la Geomática y la Ecología, como los estudios sobre la ocurrencia de incendios y focos de calor localizados en el Complejo Litoral del Río Paraná (Aceñolaza *et al.*, 2008) o el desarrollo de métodos de análisis al estudio de la dinámica del fuego sobre humedales mediante la utilización de herramientas brindadas por los Sistemas de Información Geográfica (SIG) (Tentor, 2013), (Zamboni *et al.*, 2013). Otros aportes significativos son los aportados por el equipo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2020) sobre estimaciones de áreas quemadas, estudio enmarcado dentro del Plan Integral Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible en el Delta del Río Paraná (PIECASDP).<sup>6</sup>

Si bien no es objeto de este trabajo, la problemática de los riesgos de desastre vinculado a la ausencia del agua por sequías prolongadas o por estiajes prolongados, como la presente<sup>7</sup> tiene como principal peligrosidad a los incendios en los humedales en la zona del Delta y de islas de los departamentos Paraná, Diamante, Victoria y Gualeguay. Estos incendios se vienen desarrollando a partir de las quemaduras del combustible vegetal acumulado<sup>8</sup> que provocan desastres y conflictos ambientales entre los diferentes actores sociales que participan del territorio: productores ganaderos, pobladores urbanos, pobladores isleros, cazadores furtivos, pescadores, funcionarios, entre otros, que han motivado denuncias legales reiteradas por parte de las organizaciones sociales, políticas y del ámbito científico por las consecuencias de los incendios, fundamentalmente la alteración

---

cercanas a los focos como Buenos Aires, Rosario, Victoria, Diamante, Paraná, Santa Fe, entre las principales.

- 6 Para ello se integró información obtenida por la Dirección Nacional de Planificación y Ordenamiento Ambiental del Territorio (DNP/OAT), la Dirección Nacional de Bosques (DNB) y el Servicio Nacional de Manejo del Fuego (SNMF) del MAyDS, integrando el informe de "Áreas incendiadas en la región del Delta del Río Paraná" elaborado por la Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal de la DNB, desde el eje de Diamante - Coronda hacia el sur para el período enero a julio 2020, con los reportes del SNMF para toda el área del PIECAS-DP.
- 7 Según los informes Sistema de Sistemas de Información y Alerta Hidrológico del Instituto Nacional del Agua (INA) desde junio de 2019 se encuentra un estado de alerta por bajante extraordinaria en el Río Paraná asociado a una situación climática y meteorológica correspondiente a LA NIÑA (asociada a lluvias inferiores a las normales en la región), es decir, un contexto de sequías. (INA, 7/08/2022)
- 8 En las zonas cercanas a la ribera del río Uruguay se han desarrollado incendios forestales en las plantaciones de eucaliptus, monte nativo y pastizales entre diciembre y enero de 2021 y 2022.

del ecosistema de humedales, la mortandad de especies (animales, vegetales), el aumento de enfermedades respiratorias y visuales en los habitantes de las ciudades cercanas, entre otras. También la generación de trabajos e informes que advierten la necesidad de una planificación en el proceso productivo para atenuar los impactos en un contexto de cambio climático, donde los eventos de crecientes y bajantes serán más frecuentes y caóticas (Ferrero *et al.*, 2021; Quintana *et al.*, 2014; Massa, 2018; Massa *et al.*, 2021; Zamboni *et al.*, 2021)

Se advierte entonces que hay una producción diferencial de trabajos académicos en torno a los riesgos por presencia o exceso de agua en relación al actual contexto de sequía que potencia la presencia de incendios. Es interesante que elementos tan antagónicos producen consecuencias divergentes y en tal sentido requieren de desarrollar herramientas de gestión específicas y a la vez, complementarias.

### **Las instituciones ligadas a la gestión de riesgos en la provincia**

La provincia de Entre Ríos no cuenta con instituciones específicas para la gestión de riesgos, sin embargo participa del Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo (SINAGIR)<sup>9</sup> y es actualmente sede de la región centro de este organismo que funciona en las dependencias de la Dirección Provincial de Defensa Civil. A nivel nacional, esta dependencia ha cambiado su denominación por Protección Civil en virtud de lo que establece la Ley N° 27.287 identificando el cambio de la denominación con el de un enfoque “defensivo” a uno “preventivo”. No obstante en la provincia de Entre Ríos aún no se hizo efectivo ese cambio (figura 1).

La Dirección Provincial de Defensa Civil depende del Ministerio de Gobierno y Justicia de la Provincia. Si bien vienen desarrollando nume-

---

9 Creado en octubre de 2016 tras la sanción de la Ley Nacional N° 27.287, está integrado por Consejo Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil, el Consejo Federal de Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil y la Secretaría Ejecutiva que está a cargo de la Secretaría de Articulación Federal de la Seguridad del Ministerio de Seguridad de Nación. Este sistema trabaja en la reducción de riesgos para proteger a las personas, sus bienes y el ambiente a través de acciones y programas de prevención. También coordina la respuesta ante emergencias y desastres articulando el trabajo del Estado Nacional, provincial, municipal y de las organizaciones de la sociedad civil. La provincia de Entre Ríos adhirió a dicha ley en el año 2018.

rosas acciones para implementar la perspectiva o enfoque preventivo de los riesgos la problemática más importante es que cuenta con una estructura organizativa muy pequeña, que contempla un coordinador general, un coordinador técnico y un equipo administrativo integrado por 10 personas. Esta dependencia constituye el principal organismo en la coordinación de las situaciones de desastre y forma parte o participa del Sistema Nacional de Monitoreo de Emergencias. La dependencia adhirió en el año 2018 a la ley Nacional N° 27.286 (SINAGIR) que establece un marco normativo unificado para regular a nivel nacional la gestión de riesgo y al que deben adecuarse las normativas provinciales. La Ley Provincial N° 5323 de Defensa Civil es del año 1973, y la Ley provincial N° 8105 del año 1987 regula la actividad de Bomberos Voluntarios, ambas aún no se han actualizado en relación a los cambios incorporados.

Ante una emergencia, la primera respuesta la realizan los municipios locales, la Dirección de Defensa Civil interviene cuando la capacidad de respuesta del gobierno local es insuficiente o se ve sobrepasada por el evento, realizando tareas de coordinación entre Bomberos, Policía, Salud, Desarrollo Social y ocasionalmente Vialidad Provincial o Nacional (figura 2). No obstante, su principal función en el marco de la SINAGIR es trabajar en la prevención buscando generar información a partir del trabajo con experiencias locales y fortalecer la gestión local del riesgo. Para ello han comenzado a cumplir lo que establece la ley nacional N° 27.287 desarrollando talleres participativos en el marco del proyecto binacional de adaptación al cambio climático, donde se establecen criterios generales para que los municipios lleven adelante su propio plan de emergencia. Se trabaja en la organización de sistemas de emergencia locales en 15 de los 83 municipios de la provincia para conformar las llamadas juntas locales de emergencia, que tienen como objetivo en primer lugar, identificar situaciones, respuestas y recursos dentro de su localidad, para estar preparados ante un evento. Histórica y tradicionalmente, estas juntas se suelen conformar a partir de decisiones de los consejos deliberantes durante la emergencia, sin tener una adecuada previsibilidad. La propuesta busca consolidarlas de manera preventiva para desarrollar la idea de la preparación para la emergencia a partir del conocimiento local. Paralelamente, vienen realizando un relevamiento que contempla aspectos ligados a las condiciones de vulnera-

bilidad de la población en riesgo, identificación de las amenazas, infraestructuras y la consideración de los antecedentes históricos de los eventos.

Esta área cuenta con una herramienta que consideran muy importante en el momento de la emergencia y que distribuyen a todos los municipios y los medios de comunicación. Es el llamado “sistema semáforo” que funciona como un sistema de alerta temprana y que consiste en un sistema de información meteorológica producido por la propia dependencia a partir de información procedente de diferentes organismos oficiales,<sup>10</sup> con la que elaboran un pronóstico a tres días. No obstante, aún no cuentan con un mapa de riesgo, a excepción del que ha realizado por la Infraestructura de Datos Espaciales de la República Argentina (IDERA). También han ingresado al Sistema Nacional de Emergencias (SINAME). El funcionario destaca que actualmente los riesgos más emergentes en Paraná tienen que ver con los deslizamientos de barrancas y con la problemática de los incendios en la zona del delta y de las islas,<sup>11</sup> donde interviene el SEGEMAR.

Otro de los organismos es la Dirección General de Hidráulica dependiente del Ministerio de Planeamiento, Infraestructura y Servicios y Defensa Civil, es un organismo de planificación; no obstante según un funcionario entrevistado<sup>12</sup>, no hay ninguna repartición específica para trabajar sobre riesgo y tampoco cuenta con “información calibrada para trabajar con ese tema”.... “y las dificultades más importantes están ligadas a la falta de reglamentación de las leyes” (J. A. 5/4/2022) El funcionario destaca además que la dependencia debería trabajar sobre los proyectos vigentes en la zona donde hay problemas, pero en la realidad actúa ante necesidades puntuales, o en función de la demanda y los reclamos como un organismo de consulta. Desde la creación de Consejo Regulador del Uso de Fuentes de Agua (CORUFA)<sup>13</sup> que es el órgano de aplica-

---

10 Procesan información proveniente de: Servicio Meteorológico Nacional (SMN), Instituto Nacional del Agua (INA) , el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), la Bolsa de Cereales de Entre Ríos y el S.I.H.E.R: Sistema de información Hidrometeorológica de Entre Ríos de la Dirección de Hidráulica de la provincia y generan un pronóstico específico y semanal para la provincia, organizado en tres regiones.

11 Entrevista al Director Provincial de Defensa Civil, Lautaro Lopez. 1/04/2022

12 Entrevista realizada al Ing. Julio Arroyo, 5/4/2022, Jefe del Departamento de Hidrología y Ordenamiento de Cuencas de la Dirección Provincial de Hidráulica, Gobierno de Entre Ríos.

13 Creado por la Ley N° 9172 capítulo XIX, ART. 84, 85. Cuenta con 10 miembros, 4 representan al Estado Provincial, 4 a representantes de los productores agropecuarios y 2 a entidades profesionales.

ción de la ley de agua provincial y de la Secretaría de Ambiente, sus funciones se acotaron bastante, fundamentalmente por la falta de presupuesto y personal especializado. El área quedó vaciada y hay un déficit de funcionarios especializados que se evidencia con la insuficiencia de estaciones meteorológicas,<sup>14</sup> puesto que la dirección de hídrica tiene a su cargo la medición de hidrometeorológica en la provincia, con muchos problemas de mantenimiento de la red, que van generando huecos en los datos, menos utilizables sobre todo cuando uno hace investigación, la pluviometría se mide a través de policía a través de algunos particulares contratados que ya casi no quedan.

Destaca dos problemáticas en torno al riesgo, por un lado, la sobre-explotación minera con las arenas del Paraná para la explotación de hidrocarburos en Vaca Muerta y la ocupación de áreas inundables para emprendimientos inmobiliarios en los frentes fluviales de las ciudades sobre la ribera del río Paraná como de las ciudades ribereñas al río Uruguay. En torno a las definiciones de línea de ribera y líneas de riesgo hídrico existe una imprecisión e indeterminación acerca de cuáles son las autoridades de aplicación, los niveles y herramientas para las situaciones de evacuación y emergencia.<sup>15</sup>

En el portal web se establecen un protocolo para la comunidad con recomendaciones cerca de “qué hay que hacer ante una situación de lluvia”, que podría considerarse como medida preventiva.

---

14 La dependencia cuenta solamente dos estaciones meteorológicas ubicadas en Lucas Gonzales y otra en San José de Feliciano y necesita capacidad de medición, capacidad de ganar datos calibrados.

15 El funcionario señala que se utilizan los niveles que estableció el Instituto Nacional del Agua, que son las que se utilizan para la navegación. Se menciona la inundación de Santa Fe como un “hito” importante en términos discursivos y como antecedente importante respecto al riesgo en la región. También señala el trabajo realizado por la FICH ante dicho desastre como una referencia al igual que el estudio sobre el Paraná Medio (Halcrow Sir Williams y Partners Limited, 1994).

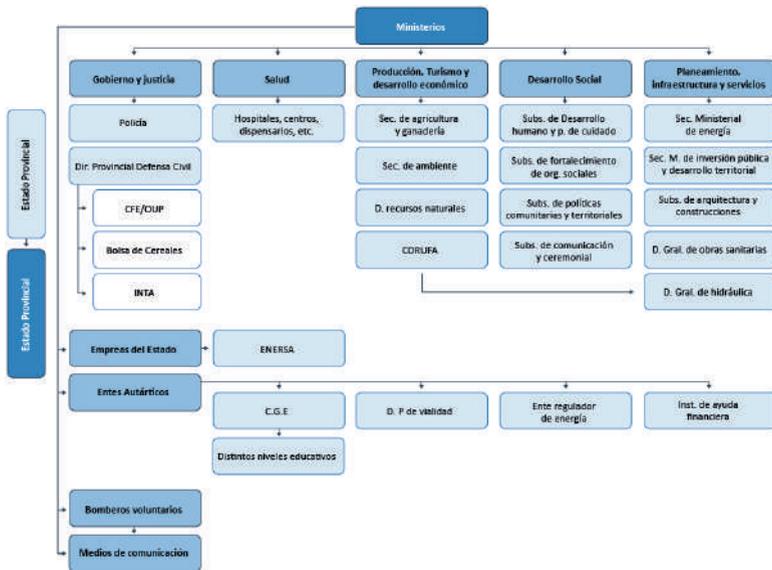


Figura 1. Organigrama de instituciones gubernamentales.

Fuente: Elaboración propia en base a información de organismos oficiales

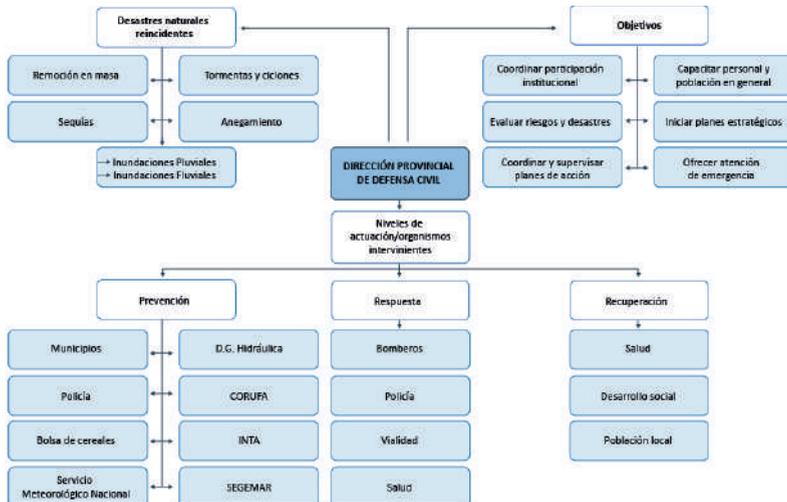


Figura 2. Articulaciones de Defensa Civil en situaciones de emergencia.

Fuente: Elaboración propia en base a información de organismos oficiales

## Las normativas provinciales y la gestión del riesgo

Las cuestiones jurídicas, objetivadas en normas<sup>16</sup> son textos jurídico-políticos, interpretadas y generadas desde un determinado paradigma (Petrelli, 2020) que establecen las posiciones acordadas por actores políticos y que serán fundamentales para el funcionamiento de las demás instituciones (Alonso *et al.*, 2011 en Kriger, 2021). Sin pretender profundizar en las perspectivas o enfoques con los que han sido promulgadas las normas que existen en la provincia en materia del agua<sup>17</sup>, se presentan sistematizadas a fines de conocer sobre qué aspectos regulan.

Existen dos grandes grupos de leyes (cuadro 1), un primer grupo se orienta hacia la *cuestión del control del agua*, allí se encuentran la Ley provincial N° 8534 Ataja Repuntes del año 1991 orientada hacia el mantenimiento de las obras de endicamiento y la Ley provincial N° 9008 de Riesgo Hídrico y Línea de Ribera del año 1996, que establece las fajas de seguridad para los diferentes niveles de recurrencia y según los tipos de uso (público y privado) del suelo. Esta ley es la más significativa porque se relaciona con la cuestión de los riesgos de desastre y sería un gran avance poder establecer dichas zonas fundamentalmente para que el Estado establezca principios de justicia territorial (aclararlo) en relación a las desigualdades que se pueden generar, no obstante aún se encuentra sin reglamentar. Otras leyes, como la Ley provincial N° 9092 antirepresas del año 1997 que prevee capacitación docente y a Entre Ríos como una provincia libre de nuevas obras de represamiento en los ríos Paraná y Uruguay y conservar cursos y calidad del agua y que fuera resultado de las resistencias ante el proyecto hidroeléctrico Paraná-Medio. Finalmente, la ley provincial N° 9757 (2007) de comité

---

16 Las normas jurídicas son las leyes, reglamentos, decretos, fallos, entre otros. Actualmente, y sobre todo en materia ambiental a partir de los diferentes conflictos que han surgido, se ha vuelto sustancial avanzar en la regulación de los bienes comunes. (Kriger, 2021)

17 En el marco de las inundaciones de los años 82' y 83' en el Litoral Argentino, se plantearon una serie de créditos ante organismos internacionales para la recuperación de las zonas afectadas, que se vieron concretados una década más tarde con fondos del B.M. Uno de los requisitos para acceder a los mismos consistía en la generación de un marco legal que garantizara la no ocupación de zonas inundables. La provincia no contaba con una ley que abordara estas cuestiones y por tal motivo se confecciona tomando como base las que realizaron las demás provincias afectadas por la misma problemática, como el caso de Santa Fe. Según informantes claves, el mapeo de afectación de la ley, es decir aquellas zonas donde no se puede construir nunca fue realizado ni reglamentado al día de la fecha.

de cuenca establece la creación, regulación, conformación y funcionamiento de los Comité de Cuencas y consorcios del agua, y tampoco ha sido reglamentada.

El otro grupo se enfoca en *el agua como recurso*, la más importante es la Ley de Aguas de Entre Ríos (Ley N° 9172, del año 1998) y su decreto reglamentario N° 7547 (1999) sobre uso productivo del agua y que regula los usos comunes (uso doméstico, prioritario y gratuito) y los usos especiales, jerarquizándolos según las prioridades. Esta norma se ancla fuertemente en establecer el uso económico y productivo de las aguas superficiales y subterráneas, argumentando desde los conceptos de “equidad y racionalidad y producción en armonía con el medio ambiente”. Sin embargo (Maiztegui Martínez, 2014) advierte que presenta una falta de adecuación a la ley Nacional como la ley 25.688, a los principios de la sustentabilidad (art.41 ° de la C.N., Ley n ° 25675 general del ambiente), es decir “no son normas, leyes o decretos lo que falta, para tener una política o una “gestión del agua”, que falta una adecuada aplicación de las previsiones existentes (Maiztegui Martínez, 2014:108).

A los fines que interesa este relevamiento observamos que ninguna contempla a la problemática de los riesgos de desastre como un problema social, identificando actores y responsabilidades y un organigrama de gestión.

Amenaza/Riesgo	Normativa	Número	Descripción
Agua	Ley Provincial	8534	Construcción de obras para evitar inundaciones.
		9008	Preparación de mapas de zonas de riesgo.
		9092	Declaración de Entre Ríos como provincia libre de nuevas obras de represamiento.
		9172	Regulación del uso de recursos subterráneos y superficiales.
		9757	Comité de Cuencas y los Consorcios del Agua de la Provincia de Entre Ríos.
	Decreto	594	Declaración de zona de emergencia
		7547	La administración del agua será regida por Dirección de Hidráulica, Dirección Gral. de Desarrollo Agropecuario y el área Administrativa.
		363	Promoción de formas adecuadas para intervenir en el territorio.
		1522	Ámbito de discusión, coordinación, concertación y cogestión de los recursos hídricos.
	Ordenanzas	7221	Sector entre puente Blanco y puente Laprida, cuenca del arroyo "Antofíco" declarado "Zona de emergencia"
Fuego	Ley Provincial	9868	Manejo y prevención del fuego en áreas rurales y forestales.
	Decreto	1096	Declaración de emergencia ambiental en el Delta entrerriano del Río Paraná.
	Resoluciones	532	Prohibición de quemas en el territorio provincial desde el 02/12/2019 hasta el 29/02/2020.
		1637	Prorrogação de la prohibición de quemas desde el 01/12/2020 hasta el 28/02/2021.
		241	Prorrogação de la prohibición de quemas hasta el 31/03/2021.
Impacto ambiental	Decreto	4977	Requerimiento de Estudio de Impacto Ambiental (EIA) para nuevos emprendimientos.
		3499	Certificación Ambiental Anual para el manejo de residuos peligrosos o de biopatógenicos.
	Ordenanzas	7717	Código ambiental de la ciudad de Paraná.
	Resoluciones	98	Pautas básicas para las pólizas de seguro de daño ambiental de incidencia colectiva.
		973	

Fuente: Elaboración propia en base a información oficial

**Cuadro 1:** Normativas provinciales vinculadas con la gestión de riesgo en la provincia de Entre Ríos.

## **Los avances frente a la incertidumbre social: los municipios y las iniciativas de las organizaciones sociales**

De acuerdo a nuestros avances en la investigación las ciudades localizadas sobre la ribera del Río Uruguay, son las que mayores impactos han tenido por eventos relacionados con desbordamientos de ríos regionales e inundaciones en el casco urbano por anegamientos por lluvias, en particular las ciudades de Concordia, Concepción del Uruguay, Gualeguaychú y Colón. Pensamos que esta recurrencia, ha permitido o accionado en lograr un grado de organización, planificación y legislación para la gestión de los riesgos frente a inundaciones y conflictos ambientales mucho más avanzado que en los municipios expuestos sobre la ribera del Paraná. Según el Cuarto Informe Bienal de Actualización de Argentina a la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático () destaca un mayor conocimiento del riesgo a partir de la elaboración de mapas de amenazas por ríos urbanos de algunas ciudades como Concepción y Concordia, ya que dichos ríos generan zonas de inundación que tienden a ocuparse con viviendas, con lo cual se puede hacer visible la zona que debe estar libre de construcciones. Otra práctica que se considera exitosa de carácter no estructural es la construcción de paisajes hídricos<sup>18</sup> y, por otra parte, destaca como medidas estructurales el reconocimiento al sur de la provincia de Entre Ríos, sobre el delta del río de la plata, el uso de dos sistemas estructurales para la prevención de inundaciones por parte del sector privado: la construcción de defensas y el relleno y elevación de terrenos sobre cotas de inundación (MAyDS. 2021).

Del relevamiento<sup>19</sup> de normativas (ordenanzas y decretos) que venimos realizado en las municipalidades que más eventos de riesgo por inundaciones registran, se observa en la ribera del Río Paraná, son las ciudades de La Paz y Paraná las que más eventos registran En el caso de Paraná

---

18 Consistente en intervención de las áreas urbanas por medio de obras y actividades asociadas al ciclo del agua, buscando su sostenibilidad hídrica y ecológica, así como la reducción de los riesgos por inundaciones sobre la población, incluyen, entre otras recuperación de cauces, áreas de retiro intervenidos con malecones o parques lineales y la generación de humedales para el manejo de agua. Se resalta esta práctica ya que se anticipa al uso inadecuado de las zonas inundables. (MAyDS. 2021)

19 Cabe destacar que el relevamiento de normativas y acciones están aún incompletos, se hace referencia únicamente a lo promulgado y publicado en sitios web oficiales y continuamos trabajando en su sistematización.

que es el municipio que cuenta con la mayor cantidad de ordenanzas y decretos, la mayoría se tratan de declaraciones de emergencia o de realización de obras hídricas. En la ribera del Río Uruguay, la municipalidad de Gualeguaychú tiene un cuerpo de normativas más orientado a la protección del ambiente y formación de equipos para la prevención. En ninguna se advierte un plan de gestión de riesgos que contemple el proceso del riesgo y sus momentos (antes, durante y después).

Frente a un contexto de generalizada incertidumbre en lo que refiere a la *cuestión del agua* las organizaciones sociales y de la sociedad civil, fundaciones, Organizaciones No Gubernamentales (ONG) vienen trabajando desde diferentes aspectos o tópicos, pero en todos los casos se denuncia la ausencia de planificación, control, manejo, y participación de la comunidad en la toma de decisiones.<sup>20</sup>

La cuestión de los riesgos aparece en términos ambientales cobrando creciente relevancia, las controversias se expresan en términos de conflictividad por los intereses contrapuestos de los actores que participan; en algunos casos se interviene con recursos de amparo judicial y en otros las acciones están orientadas en principio a visibilizar y sensibilizar a la población sobre problemáticas y conflictos para luego, provocar la reacción de la comunidad, medios de comunicación y, así llegar a la gestión pública.

Dentro de las organizaciones sociales, Entre Ríos entre arroyos, trabaja sobre la idea del agua y el suelo como bienes comunes observando de este modo el carácter finito de los mismos y de las responsabilidades frente a su consumo, frente a la idea de recurso natural que aparece en la legislación provincial que, por el contrario los considera ilimitados. Se considera que este criterio habilita la “mala gestión” de los mismos y la necesidad de “planificar las actividades humanas al momento de establecer usos de suelo” sobre los cursos de agua.

Otra organización que trabaja en cuestiones vinculadas con cambio climático y prevención de riesgos comunitarios desde la Teoría Social del Riesgo en ámbitos urbanos en distintos países, ProDiversitas/Argen-

---

20 En el relevamiento realizado (aún incompleto) encontramos: ONG Pro-Diversitas, Fundación CAUCE, Ríos Libres de Represas, Foro Ecologista, Entre Ríos, Entre arroyos, Cuidadores de la casa común, Humedales del Paraná, Multisectorial por los Humedales, Comisión administración del Río Uruguay (CARU), el Instituto de Estudios Territoriales (IET), Colegio de Arquitectos de la Provincia de Entre Ríos (CAPER).

tina estudia la problemática en varias ciudades de la provincia de Entre Ríos y en Concepción del Uruguay especialmente. Esta ONG trabaja articuladamente con la cátedra de “Planeamiento y Ordenamiento Territorial (POT)” de la Licenciatura en Geografía y en ese marco han mapeando indicadores de riesgo y vulnerabilidad y evaluando los resultados de acuerdo con perspectivas teóricas y conocimiento empírico de los problemas.

### **Reflexiones finales**

Los desastres no son más que las condiciones de riesgo materializadas, las cuales dependen en gran medida de las condiciones de vulnerabilidad de todos los elementos que forman parte. Si no se sabe si hay riesgo, lo que hay es incertidumbre y es en este punto donde se torna fundamental contar con herramientas que posibiliten primero conocer los riesgos para luego, poder intervenir y reducir, mitigar y prevenir.

Resulta paradójicamente sorprendente que en una provincia con más de 7.700 arroyos que representan aproximadamente 41.000 km. lineales de agua, no cuente aún con un área específica para la gestión integral de los riesgos de desastre. No obstante, consideramos que si bien la incertidumbre social en torno a los riesgos de desastre por inundaciones en la provincia es una realidad, ésta presenta distintas situaciones y matices. En lo que respecta al conocimiento de los riesgos, existe abundante producción académica y de los ámbitos de la sociedad civil en lo que refiere al conocimiento de las peligrosidades y herramientas para su seguimiento, no así en los campos ligados a la política y gobernanza de los riesgos.

En lo que refiere a las políticas y acciones, se advierte un desarrollo dispar entre los municipios de la costa del Uruguay cuyos avances se correlacionan al conocimiento de las peligrosidades, y esto les permite estar más preparados frente a las inundaciones, como el desarrollo del sistema de alertas tempranas asociado con la cantidad de tiempo de anticipación frente a la crecidas aguas arriba de las cuencas que les permite evacuar a la población en riesgo; así como también en el desarrollo de áreas específicas, programas, planes y capacitaciones que se orientan a intervenir sobre las zonas de riesgo.

La cuestión del Cambio Climático ha consolidado la problemática del agua y sus extremos a escala global como principal problema ambiental tanto por sus manifestaciones extremas como por las formas de apropiación y uso desigual. (Ríos *et al.*, 2021). En tal sentido las sociedades requieren y requerirán decisiones políticas que atenúen y preparen a la población expuesta a los riesgos.

Se considera entonces necesario instrumentar una gestión integral de los riesgos que contemple tanto el estudio de los mismos, sus causas, puesto que dicho conocimiento permitirá mejorar la toma de decisiones para las posibles intervenciones; así como también áreas institucionales que articulen horizontal y verticalmente con y entre los organismos de planificación y control, así como también adecuar los marcos regulatorios que permitan establecer reglas claras para su aplicación.

## Referencias bibliográficas

- Aceñolaza, P.; Zamboni, L.P.; Sione, W.; Kalesnik, F. (2008).** Caracterización de la región superior del complejo litoral del río Paraná: grandes unidades de ambiente, *Serie Misc. INSUGEO*, Vol. 17, 293-308.
- Arito, S. (2012).** Situaciones de desastre o catástrofe: Agentes y Dispositivos de intervención, *Ciencia, Docencia y Tecnología Suplemento*, UNER, Vol. 6.
- Arito, S., Imbert, L., Cerini, L., Rígoli, A., Bressan, C., & Arangui, A. (2020).** Formación en desastres o catástrofes: estudio desde las políticas públicas nacionales (2005-2015), *Ciencia, Docencia y Tecnología Suplemento*, Vol. 10, N° 11.
- Base de datos DESINVENTAR (2022).** *Base de datos 1970-2015*. [En línea] Recuperado de: <https://www.desinventar.net/DesInventar/profiletab.jsp?countrycode=arg&continue=y> (15 de julio de 2022).
- Blaikie, P.M. (1996).** Vulnerabilidad: el entorno social, político y económico de los desastres: Soluciones Prácticas.
- Cardona Arboleda, O. D. (2005).** *La gestión del riesgo colectivo. Un marco conceptual que encuentra sustento en una ciudad laboratorio*. [En línea] Recuperado de: [http://www.manizales.unal.edu.co/gestion\\_riesgos/descargas/gestion/gestion\\_1.pdf](http://www.manizales.unal.edu.co/gestion_riesgos/descargas/gestion/gestion_1.pdf)
- Carriél, G. E., Bonnín, R. S.; Savoy, F. (2016a).** Análisis sobre la percepción frente al riesgo por inundación en dos barrios de Concepción del Uruguay, Entre Ríos, Argentina, *Revista Locale*, Vol. 1, N° 1, 97-116.
- Carriél, G., Costa, P., Belmonte, V., Dominutti, P., Mingillo, L., Pepe, J., & Savoy, F. (2016b).** Caracterización espacial por riesgo ambiental en la ciudad de Concepción del Uruguay con herramientas TIG's, *Ciencia, Docencia y Tecnología Suplemento*, Vol. 6, N° 6.
- Daneri, J. (2020).** *Historias de agua y ecología política. Mesopotamia sur*, Ed. Fundación La Hendija. Colección Testimonios. Paraná. Entre Ríos. Argentina.
- Daneri, J. (2021).** *Otros territoRíos posibles*, Ed. Fundación La Hendija. Colección Testimonios. Paraná. Entre Ríos. Argentina.
- Díaz, E.L.; Romero, E.C.; Boschetti, N.G.; Duarte, O.C. (2009).** Vulnerabilidad del agua subterránea en la cuenca del Arroyo Feliciano. Entre Ríos. Argentina, *Boletín Geológico y Minero*, Vol. 120, N° 4, 533-542.
- Documento PAIS (2012).** *Riesgos de desastres en Argentina*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Cruz Roja Argentina.

- Ferrero, B.; Massa, E.; Spiaggi, E. (2021).** Pobladores isleños frente a políticas de conservación: relaciones conflictivas en el Parque Nacional “Islas de Santa Fe” (Argentina), *Ejes de Economía y Sociedad*, Vol. 5, Nº 9, 81-101.
- Funtowicz, S. O. y Ravetz, J. R. (2000).** *La ciencia posnormal: ciencia con la gente*, Icaria editorial.
- González, S. (2011).** Hacia una gestión integral de los riesgos de desastre, en Gurevich, R. (comp.) *Ambiente y Educación. Una apuesta al futuro*, Paidós: Buenos Aires.
- Halcrow Sir Williams y Partners Limited (1994).** *Estudio de regulación del valle aluvial de los ríos Paraná, Paraguay y Uruguay para el control de las inundaciones*. Informe final. Trabajo realizado para la Sub Unidad Central de Coordinación de Emergencias del Ministerio del Interior del Gobierno Argentino.
- Hewitt, K. (1996).** Daños ocultos y riesgos encubiertos: haciendo visible el espacio social de los desastres. Desastres: modelo para armar. *Colección de piezas de un rompecabezas social, La Red, Lima*, 11-29.
- Herzer, H. (1990).** Los desastres no son tan naturales como parecen Medio Ambiente y Urbanización: Desastres y Vulnerabilidad en América Latina, *Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED)*, Vol. 8, 1-3
- Imbert, L. y Cerini, L. (2016).** Importancia de la formación profesional ante situaciones de desastre o catástrofe, *Revista de Ciencias Sociales*, Año 2, Nº 4.
- IPCC (2014).** Cambio climático 2014: Impactos, adaptación y vulnerabilidad. Resúmenes, preguntas frecuentes y recuadros multicapítulos. Contribución del Grupo de trabajo II al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, en Field, C.B., V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea y L.L. White (eds.), Organización Meteorológica Mundial, Ginebra (Suiza), 200 págs.
- Kruger P. (2021).** El análisis de contenido en textos normativos: propuestas prácticas en Ciencias Sociales, *Revista de Investigación Interdisciplinaria en Métodos experimentales*. Año 10, Vol. 1.
- Lavell, A. (2005).** Los conceptos, estudios y práctica en torno al tema de los riesgos y Desastres en América Latina: evolución y cambio, 1980-2004: el rol de la red, sus miembros y sus instituciones de apoyo. En publicación: La gobernabilidad en América Latina. Balance reciente y tendencias a futuro. FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Secretaría General. [En línea] Recuperado de: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/flacso/secgen/lavell.pdf>

- Lavell, A.; Argüello Rodríguez, M. (2003).** Gestión de riesgos: un enfoque prospectivo, en Allan Lavell y Manuel Argüello Rodríguez, *Colección Cuadernos de Prospectiva*, Tegucigalpa: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 37 p.
- Maiztegui Martínez, H. F. (2014).** La ley de aguas de Entre Ríos, en *Congreso Internacional de Códigos y Desafíos para Enfrentar la Crisis del Agua (La Plata, 2014)*.
- Massa, E. (2018).** Quemadas en islas del Paraná: una práctica que debe ser prescripta. [En línea] Recuperado de: <https://inta.gob.ar/noticias/quemas-en-islas-del-parana-una-practica-que-debe-ser-prescripta>
- Massa, E; Carrel, N; Visintini, ML. (2021).** Ganadería de islas: cambios del rodeo bovino en la planicie de inundación del Río Paraná, Argentina, *Revista Argentina de Producción Animal* Vol. 41 N° 1, 19-25.
- Maskrey, A. (Ed.). (1993).** *Los desastres no son naturales*, Bogotá: Tercer Mundo.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2020).** Informe de superficies afectadas por incendios en el Delta e islas del Río Paraná, Dirección Nacional de Planificación y Ordenamiento Ambiental del Territorio.
- MAyDS (2021).** Cuarto Informe Bienal de Actualización de Argentina a la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC).
- Morroni, W. (2016).** Orientaciones metodológicas para la planificación. Sistema Nacional de Emergencias de Presidencia de la República. Uruguay
- Natenzon, C. L. (1995).** Catástrofes naturales, riesgo e incertidumbre. Serie de Documentos e Informes de Investigación (197)
- Natenzon, C. L.; Ríos, D.M. (2015).** *Riesgos, catástrofes y vulnerabilidad. Aportes desde la Geografía y otras Ciencias Sociales para casos argentinos*, Ed. Imago Mundi. Buenos Aires.
- Narvaez, L.; Lavell, A.; Perez Ortega, G. (2009).** *La gestión del riesgo de desastre. Un enfoque basado en procesos*. Comunidad Andina. Lima.
- Petrelli, H. (2020).** *El Derecho y la gestión urbana. Guía de conceptos jurídicos para actuar en el territorio*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Editorial Café de las Ciudades.
- Quintana, R.D.; Bó, R.F; Astrada, E.; Reeves, C. (2014).** *Lineamientos para una ganadería ambientalmente sustentable en el Delta del Paraná*, Fundación Humedales/Wetlands International LAC. Buenos Aires, Argentina. 128 pp.
- Ríos, D.M.; Riera, C., Calvo, A. (2021).** El agua en la encrucijada climática: miradas críticas sobre apropiaciones desiguales e injustas, riesgos de desastre y conflictos ambientales, *Punto Sur*, Vol. 5, 1-5.
- Razzetto, S. A. (2008).** La inundación de 1959: sus efectos en el sur entrerriano, *Mundo agrario*, Vol. 8, N° 16.

- Romero, E.; Díaz, E.; Boschetti, N.G.; Duarte, O. (2010).** Aplicación de un SIG para estimar la vulnerabilidad del agua subterránea a los pesticidas en la cuenca del arroyo Feliciano. Entre Ríos. Argentina, *Revista Científica Agropecuaria*, Vol. 14, N° 1, 15-25.
- Sato, R. (2016).** Modificaciones en el riesgo de inundación debido al desarrollo urbano junto a ríos de llanura. Estudio de caso: la Ciudad de Gualeguaychú. Tesis de maestría. Universidad Nacional del Litoral.
- Saurí Pujol, D. (2003).** Tendencias recientes en el análisis geográfico de los riesgos ambientales. Áreas, *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, Vol. 23, 17-30.
- Tentor, F. (2013).** Cobertura de suelo, incendios e inundaciones en el Complejo Litoral del Río Paraná, Trabajo final de la Especialización en teledetección y sistemas de información geográfica aplicados al estudio del medio ambiente. Universidad Nacional de Luján.
- Van Cauwenberghe, G. (2019).** Análisis de los procesos territoriales asociados a la dinámica fluvial de inundación que afectan a la ciudad de Villaguay, *Tesis Maestría en Geomática Aplicada a la Gestión de Riesgos Ambientales*, Diamante: CEREGEO.
- Zamboni, L. P., Tentor, F. R., Sione, W. F., Hardtke, L. A., del Valle, H. F., Quignard, I., y Aceñolaza, P. G. (2013).** Patrones espacio-temporales de incendios en el complejo litoral del río Paraná, *Revista Interciencia*, Vol. 38, N° 9.
- Zamboni, P.; Massa, E.; Castillo, T. y Frassón, P. (2021).** Relevamiento de biomasa aérea y revisión de datos ambientales para áreas de interés del PIECAS-DP. Informe Invierno. Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Octubre 2021. 23p.

# Índice de vulnerabilidad social frente a desastres en el Departamento Diamante (Entre Ríos). El caso del deslizamiento de suelo en la localidad de Diamante

MELISSA ANABELLA MEDRANO

Universidad Autónoma de Entre Ríos, Argentina  
[medranomelissa9@gmail.com](mailto:medranomelissa9@gmail.com)

 10.14409/ri.2022.7.e0003

## RESUMEN

La localidad de Diamante (Entre Ríos) presenta áreas de importante inestabilidad de suelos, problemática que durante años ha afectado a un sector considerable de la población, por lo que se establece como una problemática de relevancia social. El índice de vulnerabilidad social frente a desastres (IVSD) se constituye como herramienta para el análisis de las condiciones socioestructurales que presentan los individuos desde un enfoque del riesgo como construcción social. Permite conocer las condiciones estructurales o de vida de la población afectada, a partir de ponderar los indicadores de tipo demográfico, laboral, educacional, habitacional y determinar para que sectores de la población la amenaza o peligrosidad, podrían convertirse en desastre.

La aplicación del índice en el departamento Diamante permite evaluar los radios de interés de las tres localidades con mayor población, Diamante, Villa Libertador San Martín, General Ramírez y determinar qué características repercuten en mayor o menor medida en los niveles de vulnerabilidad de la población que reside en el área considerada de riesgo, atendiendo a que la problemática del deslizamiento de suelo sigue vigente.

**PALABRAS CLAVE:** índice de vulnerabilidad social frente a desastres; deslizamiento de suelo; riesgo; amenaza; vulnerabilidad

....

Recepción: 24/08/2022 | Evaluación: 04/12/2022 | Aceptación: 19/12/2022



## **ABSTRACT**

Social vulnerability index to disasters in Diamante Department (Entre Ríos). The case of landslide in Diamante town

Diamante town (Entre Ríos) presents áreas of significant ground instability, problematic that for years has affected a considerable sector of the population, therefore it is constituted as a social problem. The social vulnerability index (IVSD) against disasters is constituted as a tool for the analysis of the sociostructural conditions that individuals present from a risk approach as a social construction. Us to know the structural or living conditions of the affected population, from weighing the demographic, labor, educational, housing indicators and determine for which population's sectors the threat or danger could turn into a disaster.

The index application in Diamante department allows to evaluate the radius of interest of the three locations with most population, Diamante, Villa Libertador San Martín, General Ramírez and determine which characteristics affect to a greater or lesser extent on the levels of population's vulnerability residing in the area considered at risk, taking into account the problem of landslide continues.

**KEYWORDS:** social vulnerability index to desasters; landslide; risk; threat; vulnerability.

....

## RESUMO

Índice de vulnerabilidade social a desastres no Departamento de Diamante (Entre Ríos). O caso do deslizamento na cidade de Diamante

A cidade de Diamante (Entre Ríos) apresenta áreas de grande instabilidade do solo, problema que há anos afeta um setor considerável da população. O índice de vulnerabilidade social a desastres (IVSD) constitui-se como uma ferramenta para a análise das condições socioestruturais que os indivíduos apresentam a partir de uma abordagem do risco como construção social. Permite conhecer as condições estruturais ou de vida da população afetada, com base na ponderação de indicadores demográficos, trabalhistas, educacionais, habitacionais e determinar para quais setores da população a ameaça ou perigo pode se tornar um desastre.

O aplicativo índice no departamento de Diamante permite avaliar o raio de interesse das três localidades com maior população, Diamante, Villa Libertador San Martín, General Ramírez e determinar quais características afetam os níveis de vulnerabilidade da população a um maior ou menor residente na área considerada de risco, tendo em vista que o problema de deslizamento continua.

**PALAVRAS-CHAVE:** índice de vulnerabilidade social; deslizamento de terra; risco; ameaça; vulnerabilidade.

....

## Introducción

El índice de vulnerabilidad social frente a desastres (IVSD) se constituye como herramienta que permite determinar las condiciones estructurales de la población como uno de los componentes del riesgo de desastre (Natenzon y González, 2010). A partir del mismo se propone reconocer la vulnerabilidad social de la población en localidades del departamento Diamante, para luego profundizar el análisis en aquellos sectores de la localidad homónima donde se registraron deslizamientos<sup>1</sup>. El deslizamiento de suelos en la localidad de Diamante y la zona afectada por esta problemática resulta de interés ya que un sector importante de la población reside en áreas cercanas al margen de barrancas, sumado a ello los radios censales ubicados en este sector están compuestos por barrios populares según el RENABAP<sup>2</sup>, por lo que tener en consideración la información que brinda dicho registro permiten evidenciar algunas variables de consideración para comprender la vulnerabilidad.

Los estudios de vulnerabilidad contribuyen a brindar información de relevancia, siendo de utilidad para conocer las características de los individuos como así también brindar información importante para la toma de decisiones orientadas a evitar o mitigar el desastre. El desarrollo del presente índice tiene relación con el enfoque que plantea a la vulnerabilidad como componente del riesgo y en tal sentido se considera importante conocer indicadores sociales para su análisis, dando lugar a un escenario más amplio que el fenómeno físico. En este sentido, los estudios realizados desde La Red (Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina) se centran en poder abordar el tratamiento de los desastres que si bien “no niega la importancia de las amenazas naturales como eventos repentinos, pone como foco principal comprender como los sistemas sociales generan desastres haciendo vulnerable a la población”. (Blaikie *et al.*, 1996:16).

En algunos sectores de la zona de barrancas en la localidad de Diamante se encuentran barrios expuestos a la problemática del deslizamiento,

---

1 Este trabajo forma parte de los avances en el informe de la Beca de Iniciación en la Investigación (FHAyCS-UADER), realizada en el marco del Proyecto de Investigación y Desarrollo Acreditado (PIDAC): “La construcción social de escenarios de riesgo ante desastres en la provincia de Entre Ríos (Argentina)”. Res. C.D N° 1447 30/07/2019. Res. C.S.: 395/2019. FHAyCS-UADER-Paraná. Entre Ríos. Argentina.

2 Registro Nacional de Barrios Populares (2022)

por lo que es un área no adecuada para la construcción de viviendas. El sobredimensionamiento de la urbanización, se da en muchos casos porque no se tiene conocimiento de los posibles riesgos. Sin embargo, la problemática de los movimientos de masa corresponde a un área más amplia, involucrando las barrancas de la margen izquierda de la llanura aluvial del río Paraná, en la provincia de Entre Ríos y donde se observan, tal como lo establece Bertolini (1982), la presencia de los cuatro fenómenos básicos: derrumbes, deslizamientos, flujos y coladas.

Se pretende a través de la construcción de indicadores mediante los datos brindados por el Censo 2010<sup>3</sup>, la elaboración del IVSD, que con anterioridad ya ha sido aplicado en otros trabajos de investigación asociados al riesgo, como es el Programa de Investigaciones en Recursos Naturales y Ambiente (PIRNA) (Barrenechea *et al.*, 2003; Natenzon y González, 2010; Natenzon y Ríos, 2015). Este índice nos muestra a través de diferentes parámetros como la vulnerabilidad de la población puede ser mayor o menor dependiendo de diversas condiciones que se tienen en cuenta a la hora de construirlo. Se utiliza, además, en el análisis de las áreas de interés, el Sistema de Información Geográfica (SIG) permitiendo visualizar la dinámica a nivel de radios censales.

En este sentido a través de categorizaciones y teniendo en consideración características socioeconómicas, puede determinarse que sectores de población están más propensos a sufrir índices más elevados de vulnerabilidad y quienes un índice menor, por lo que el deslizamiento puede afectar de manera diferencial a esta población.

Abordar la vulnerabilidad también implica considerar factores políticos y económicos importantes para comprender cómo impacta dicha amenaza. (Blaikie *et al.*, 1996).

El deslizamiento en la localidad de Diamante pone de manifiesto la necesidad e importancia de la gestión en los usos del suelo, problemática que se ve incrementada cuando las condiciones de la población para hacer frente a un evento como tal no son las adecuadas.

---

3 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (2010). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2010. [En Línea]. Recuperado de: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-135>

## La vulnerabilidad ante los escenarios de riesgo

El concepto de vulnerabilidad es decisivo para entender los desastres y su prevención o mitigación. En este sentido se la considera como “las características de una persona o grupo desde el punto de vista de su capacidad para anticipar, sobrevivir, resistir y recuperarse del impacto de una amenaza natural. Implica una combinación de factores que determinan el grado hasta el cual la vida y la subsistencia de alguien queda en riesgo por un evento distinto e identificable de la naturaleza o de la sociedad”. (Blaikie *et al.*, 1996:14).

El área de estudio del presente trabajo intenta abordar la vulnerabilidad como componente del riesgo en las tres localidades con mayor población dentro del departamento Diamante, Entre Ríos, según el Censo 2010. La localidad de Diamante, cabecera del departamento con 19.130 habitantes, es un municipio ubicado a unos 40 km al sur de la ciudad de Paraná y se emplaza sobre las barrancas de la margen izquierda del río Paraná, en una zona elevada respecto a su entorno inmediato y que marca con claridad el comienzo de la región deltaica. Los motores de la economía local y de la región circundante se caracteriza por el desarrollo de la ganadería y por tierras de alto potencial agrícola en la cual se cultivan cereales y oleaginosas (soja, maíz, trigo y pasturas). Se registra asimismo producción láctea, apícola y pesquera de importancia.<sup>4</sup> La localidad de General Ramírez con 9222 habitantes se encuentra ubicada a 62Km al sur de Paraná, y es reconocida por ser el principal mercado concentrador de hacienda de la provincia, además de contar con una área industrial que posiciona a la ciudad como líder en la producción de carrocías, aberturas de aluminio y cubiertas recapadas.<sup>5</sup> Por último la localidad de Villa Libertador San Martín con 6545 habitantes comprende actualmente a la anterior localidad de Puiggari. Se ubica al suroeste de la provincia, entre las ciudades de Crespo y Diamante sobre la Ruta Nacional 131. La localidad se caracteriza por ofrecer el servicio de salud a partir de un sanatorio reconocido en la región (Sanatorio Adventista del Plata) como así también la formación educativa de nivel superior con amplia oferta académica.<sup>6</sup>

4 CEAMSE; INCOCIV Consultora (2013)

5 Municipalidad de General Ramírez (2022)

6 Municipalidad de Libertador San Martín (2022)

El abordaje de la vulnerabilidad en las localidades mencionadas, no ha sido desarrollado con anterioridad, por lo que conocer las condiciones estructurales de la población permite identificar como las mismas afectan de manera diferencial a la hora de enfrentar un evento peligroso, siendo algunos habitantes más vulnerables que otros. Para Saurí Pujol (2003:21) la importancia no radica solo en la exposición física sino en “la capacidad individual y social para prevenir el fenómeno, absorber las pérdidas o acceder a mecanismos de recuperación de estas”. En este sentido, existen determinadas características que definen diferentes formas y grados de vulnerabilidad, entre los que se destacan el estatus socioeconómico, la edad, el género, la incapacidad física y mental y la pertenencia étnica (Blaikie *et al.*, 1996; Cabré *et al.*, 2021).

Siguiendo este lineamiento la aplicación del IVSD en el PIRNA se constituye como trabajo que ha indagado en la problemática de la vulnerabilidad utilizando variables y desarrollando índices (numéricos pero cualitativos) que combinan indicadores (numéricos, cuantitativos) seleccionados ad hoc de diversas fuentes (censales, por trabajo de campo, etcétera) que dan cuenta de aspectos demográficos, de calidad de vida y económico- laborales de la población (Barrenechea *et al.*, 2003; Natenzon y González, 2010). Otros estudios en la región han desarrollado y aplicado esta metodología, como es el trabajo realizado por Castro - Díaz y Visintini (2018). En este caso el IVSD se utilizó para conocer el riesgo de desastre de inundaciones en las comunidades de San José del Rincón y Arroyo Leyes y del barrio Colastiné (Santa Fe) que conforman parte de la llamada Costa Santafesina. Este trabajo se basó en la selección, agrupamiento, articulación de un conjunto de indicadores desagregados a nivel radio censal y la aplicación de procedimientos estadísticos siguiendo secuencias lógicas que permiten mapear y visualizar territorialmente las condiciones de vulnerabilidad social de las comunidades. Por su parte el estudio realizado por Etulain y Lopez (2017) aplicó una metodología siguiendo ciertas dimensiones o variables que describen la vulnerabilidad, entre ellos: hogares con su jefe en condiciones de desocupación, hogares con vivienda en estado crítico y usos del suelo, datos obtenidos del censo 2010 y del google earth. En él se aborda la problemática del riesgo de inundación en el área de Gran La Plata (Buenos Aires) entendiendo la relación entre la amenaza y la vulnerabilidad, permitiendo la obtención de escenarios de riesgo acotados, con sus correspondientes mapas de riesgo de daños por inun-

dación conformados por parámetros definidos, buscando la finalidad de que dicha herramienta permita la reducción de la incertidumbre y permita la formulación de planes, programas y proyectos. Desde este trabajo la vulnerabilidad urbana en La Plata nos muestra la importancia de la teoría social del riesgo para sostener cualquier plan, sea para el ordenamiento territorial, como para la contingencia, los cuales deben acompañar las obras estructurales (Etulain y López, 2017).

Como se mencionó anteriormente, si bien no se reconocen estudios en relación con la vulnerabilidad como tampoco la aplicación del IVSD en las localidades de interés, los análisis que se desarrollan a través del RENABAP permite obtener cierta información en relación con condiciones de vida de estas poblaciones, siendo otro encuadre desde donde se pueden conocer características de la población. En este sentido, los barrios populares son aquellos que se encuentran integrados con un mínimo de OCHO (8) familias agrupadas o contiguas, en donde más de la mitad de la población no cuente con título de propiedad del suelo ni con acceso regular al menos DOS (2) de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal).<sup>7</sup>

El riesgo implica considerar un escenario complejo, donde no solo se tienen en cuenta las condiciones estructurales de la población, es decir la vulnerabilidad, sino también la amenaza de ocurrencia de un fenómeno natural, entendido por Maskrey (1993:7) como “toda manifestación de la naturaleza. Se refiere a cualquier expresión que adopta la naturaleza como resultado de su funcionamiento interno”.

En este sentido, la problemática del deslizamiento de suelo sobre la costa del río Paraná, ha sido objeto de análisis que tienen como objetivo reconocer las características del suelo, su inestabilidad y poder llevar a cabo proyectos de planificación, ordenamiento y estabilización. Tal es el caso del estudio realizado por Franco, J.; Cassano, A. y Bolla, G. (2006) donde se establece que el problema del deslizamiento de barrancas pueden obedecer a procesos naturales o a la acción directa o indirecta del hombre. En sectores de Entre Ríos como La Paz, Santa Elena, Hernandarias, Paraná y Diamante los derrumbes y movimientos son bastantes comunes afectando a zonas pobladas, pudiendo causar deterioros graves en infraestructura, industrias, viviendas e incluso pueden provocar heridas o muertes en seres humanos.

---

7 Registro Nacional de Barrios Populares (2022)

El análisis del deslizamiento de suelo en la localidad de Diamante permite una mirada del riesgo, donde se relacionan la amenaza; en este caso en particular identificada por la zona de emergencia, no habilitadas para el uso residencial, pero de considerable cantidad de población y la vulnerabilidad. El análisis mediante radios censales permite analizar qué sectores son los más vulnerables y si los mismos se encuentran en el área de deslizamiento.

Desde esta perspectiva el trabajo realizado por Gómez y Velazquez (2014) aborda la calidad de vida y estructura urbana del Gran Paraná y establece que los radios censales más desfavorables se localizan predominantemente en las zonas más exteriores del aglomerado, donde se observa barriadas de alta densidad y de notoria precariedad, sujetas a riesgos de inundaciones, desmoronamientos de barrancas, inseguridad e insalubridad porque en la mayoría de los casos evacuan aguas residuales y desechos. Sumado a ellos las fuertes pendientes de las barrancas sufren erosiones, deslizamientos y riesgos permanentes. Son áreas urbanas habitadas por grupos humanos más desposeídos con problemas para acceder al mercado formal de suelo urbano.

Comprender el riesgo implica reconocer que “no hay ningún riesgo si hay amenaza, pero la vulnerabilidad es cero o si hay una población vulnerable pero ningún evento catastrófico” (Maskrey, 1993:27). En este sentido, los fenómenos naturales de extraordinaria ocurrencia pueden ser previsible o imprevisible dependiendo del grado de conocimiento que los hombres tengan acerca del funcionamiento de la naturaleza. En este punto es importante conocer todo el marco regulatorio, social y político donde quienes gestionan y realizan la toma de decisiones cumplen un rol fundamental en el mayor o menor grado de vulnerabilidad presentado.

En relación con este marco regulatorio del riesgo a nivel nacional, en el año 2016 se creó el SINAGIR (Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil) tras la sanción de la LEY 27287<sup>8</sup>. El mismo tiene por objetivo integrar las acciones y articular el funcionamiento de los organismos de gobiernos en sus diferentes niveles, organismos no gubernamentales y sociedad civil para fortalecer y optimizar las acciones destinadas a la reducción de riesgos, el manejo de la crisis y a la recuperación, la cual debe ser un proceso continuo, multidimen-

---

8 Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil (2016)

sional, sistémico de adopción de políticas, estrategias, organizaciones orientadas a reducir el riesgo de desastres.

El PNRRD (Programa Nacional para la Reducción de Riesgos de Desastres) 2018-2023<sup>9</sup>, establece que en la región centro, compuesta entre otras provincias por Entre Ríos, una de las problemáticas son los movimientos en masa, donde se establece para el departamento Diamante que la intensidad es baja, esto quiere decir que el peligro para las personas es débil o inexistente pero que las viviendas y edificios pueden sufrir daños.

Retomando, el IVSD permite realizar una categorización en diferentes niveles: alto, medio alto, medio, medio bajo y bajo, se puede determinar que indicadores de la población tienen una mayor incidencia en los grados de vulnerabilidad teniendo en consideración que dichas características son la base estructural mediante la cual la población puede actuar ante una amenaza. En este sentido a partir del análisis a nivel radio censal se evalúa que indicadores son aquellos que arrojan valores más elevados, dando lugar a un análisis de las dimensiones (económica, habitacional y social).

### **Sobre el riesgo en la localidad de Diamante**

En la imagen satelital (figura 1) se puede observar el área de estudio compuesta por los radios censales de interés ubicados en el margen de la zona de barrancas.



Fuente:  
Elaboración propia.

**Figura 1.** Áreas propensas a deslizamientos

9 SINAGIR (2018)

Dentro de dichos radios se encuentran algunos barrios que han sido afectados por el deslizamiento de suelos. Estos barrios contienen numerosas familias que poseen sus viviendas en lugares no habilitados. Sumado a ello la densidad poblacional se ha ido incrementando.

La información arrojada a partir del índice de vulnerabilidad puede ser de utilidad teniendo en consideración que en esta localidad la zona de barrancas se encuentra ocupada por barrios donde residían para el año 2010, 1152 hogares y 4169 personas. Actualmente según el avance de la urbanización, se estima hay un incremento en la población.

La problemática del deslizamiento de suelo en áreas de la localidad de Diamante se establece como escenario que puede ser tratado desde diversas aristas. Por un lado, centrándose en el evento físico, la amenaza está asociada al movimiento de suelo, problemática no menor teniendo en consideración que abarca un número considerable de manzanas. En este sentido retomando a Bertolini, el régimen hidráulico desfavorable para la estabilidad da origen a los movimientos de suelo, caracterizado por la presencia de un perfil arcilloso que termina por provocar un agrietamiento. El derrumbe “se origina frecuentemente en las épocas en que el río Paraná, presenta caudal medio y constante o en creciente, asociado a periodos cortos de intensas lluvias y periodos más o menos prolongados sin precipitaciones y clima seco” (Bertolini, 1982:39). Desde el abordaje de la vulnerabilidad se puede observar, indagar y evaluar como este fenómeno físico impacta en la población directamente afectada, ya sea por residir concretamente en este área, ya sea por sus características socioeconómicas, habitacionales, laborales, entre otros. De no considerarse las cuestiones sociales y económicas de las familias afectadas, es difícil poder atender a los requerimientos inmediatos que podrían necesitar ante un nuevo deslizamiento.

La zona afectada y decretada como área de riesgo hace varios años en la localidad, no se ha convertido en una condición para evitar que familias instalen sus viviendas allí, por lo que es una problemática latente. Dicha zona sufrió un deslizamiento de consideración en el año 2018, situación que puso de manifiesto la importancia de las gestiones tendientes a analizar la situación de la estabilización del suelo, como también la evaluación de los habitantes y las condiciones para afrontar dicho evento.

Fuente:  
[https://www.ellitoral.com/nacionales/registrar-nuevos-desplazamiento-](https://www.ellitoral.com/nacionales/registrar-nuevos-desplazamiento)



**Figura 2.** Deslizamiento de suelo octubre 2018. Barrio Urquiza.



Fuente:  
*Elaboración propia.*

**Figura 3.** Deslizamiento de suelo marzo 2022. Barrio Urquiza.

No puede desentenderse en esta situación de movimiento de suelo, la situación de los ciclos de bajante y subida del río Paraná, como así también las condiciones de drenado de agua. Si bien por parte del Estado se han desarrollado obras tendientes a estabilizar algunos sectores de barrancas, esto no ha sido aplicado a toda la zona considerada de riesgo.

Por otro lado, en relación con las políticas de gestión del municipio de Diamante encontramos en primer lugar el decreto n°59/79 del año (1979)<sup>10</sup> donde se establece la prohibición de reubicación de pobla-

10 Decreto N° 59/79. Ordenanza N°115. Diamante, 23 de abril de 1979

dores en la zona de Puerto Nuevo de la ciudad como consecuencia del derrumbe de las barrancas en la zona de puerto de Diamante. Dicha medida se ha tomado teniendo en consideración informes realizados por la Dirección de Minería dependiente del Ministerio de Economía de la provincia donde se establece no permitir la reubicación dado que existe un equilibrio inestable.

Estudios realizados en los últimos años (Díaz *et al*, 2019) a través de especialistas que se acercaron a la localidad convocados para trabajar en base al deslizamiento en la zona de riesgo, han desarrollado información con respecto a la manera en que se gestionará la problemática, estableciendo entre algunos puntos de dicho trabajo: desde la composición física del suelo, perfilados, obras a llevar a cabo, limpieza y desmontes, paisajismo y propuesta urbana, como así también valoración de infraestructura, terrenos en las zonas de riesgo y caracterización de la población de riesgo, brindando información con respecto a los grupos de edades afectados, composición familiar, ocupación, cobertura social, acceso a servicios, entre otros. Este trabajo pone de manifiesto que el riesgo en el área se debe a su perfil arcilloso sumado a la acción de agentes externos que pueden afectar e incrementa los factores que dan lugar al movimiento de suelo.

De no tomarse medidas tendientes a gestionar la prevención ante un posible deslizamiento podrían ocasionarse consecuencias negativas que involucrarían a gran parte de la población, por lo que la prevención debe estar orientada a implementar las medidas que puedan impedir o minimizar los efectos negativos.

### **Sobre la construcción del índice de vulnerabilidad social ante desastres. Aplicación al departamento Diamante**

Para la construcción del índice de vulnerabilidad social se extraen datos recolectados de organismos oficiales. Los principales datos son aquellos brindados por el INDEC (2010). En relación con la información obtenida a partir de los Censos Nacionales de Población, Hogares y Vivienda se seleccionan indicadores en base a criterios previamente definidos que buscan reflejar las condiciones económicas, sociales y habitacionales de la población expuesta, por lo que a partir de este enfoque cuantitativo se obtienen diferentes índices que se corresponden con los grados de vulnerabilidad.

En esta construcción se cruzan diversas variables relacionadas con: analfabetismo, población de 0 a 14 años, población de 65 y más, hacinamiento, falta de acceso a red de agua potable, falta de acceso a desagües cloacales, desocupados, nivel educativo de los jefes de hogar y hogares sin conyuges. La sistematización se realiza a partir de diversas herramientas informáticas de procesamiento de datos, que permiten en primera instancia la construcción de tablas con índices para luego volcar la información en mapas que brinden una mayor visualización de los índices arrojados

En primer lugar, se organizó un sistema de indicadores con dimensiones, dentro de los cuales se incluyeron una serie de variables para medir demografía, vivienda, servicios básicos, trabajo, educación, salud y familia.

Dimensiones	Variable	Indicadores
Social	Demografía	Población total
		Viviendas total
		Hogares total
		Jefe de hogar total
		Nacidos vivos
		Población de 10 y más años
		Población de 0 a 14 años
	Población de 65 y más años	
	Educación	Nivel Educativo de los Jefes de Hogar
		Analfabetismo
Analfabetismo de personas con 10 y más años		
Habitacional	Vivienda	Hacinamiento crítico
	Servicios Básicos	Falta de acceso a red pública de agua potable Falta de acceso a desagües cloacales
Económica	Trabajo	Desocupados
	Familia	Hogares sin cónyuge

*Fuente: elaboración propia en base a Castro Diaz y Visintini (2018).*

**Cuadro 1.** Indicadores según variables a considerar.

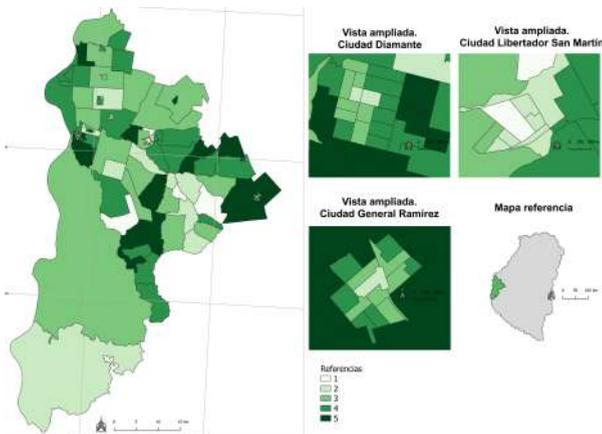
En el análisis de los mapas se observa en las referencias un rango de color que corresponde a los niveles de vulnerabilidad social, siendo: 1 muy bajo, 2 bajo, 3 medio, 4 alto y 5 muy alto. En este sentido se exponen los mapas de aquellas variables que se consideran repercuten de manera considerable en la vulnerabilidad por tener índice de valores que van de medio a alto y se analizan de manera breve los resultados de aquellas variables que se consideran no repercuten en los niveles elevados de vulnerabilidad.

## Dimensión demográfica

En esta dimensión se trabaja con indicadores relacionados a la población joven y adulta mayor, teniendo el supuesto que los jóvenes y los ancianos dependen de los adultos de edades intermedias, considerados capaces y activos para otorgar apoyo familiar, social y económico. Es por ello, que resulta necesario analizar su comportamiento.

Para el caso de la población de 0 a 14 años, la variable fue construida a partir del total de la población que se encontraba en ese rango etario.

Como se observa (figura 4), en General Ramírez los índices nos muestran que los niveles de concentración de población menor a 14 años van aumentando conforme nos alejamos de la parte central del aglomerado. En el caso de Libertador San Martín, se observa en general que la población de estas edades presenta índices medio bajo y bajo para la mayor parte de los radios censales. Para la localidad de Diamante se observa que en general la población es joven, ya que gran parte de los radios presentan niveles medios y medios altos, siendo aquellos radios que presentan mayor cantidad de población de estas edades (5) aquellos ubicados en el extremo este de la localidad, y en el sector oeste, sobre la barranca. Por el contrario, aquellos radios que presentan un nivel medio bajo son aquellos sectores de la ciudad donde se encuentra el centro cívico, la concentración de comercios en la localidad, y las construcciones más antiguas de la ciudad.

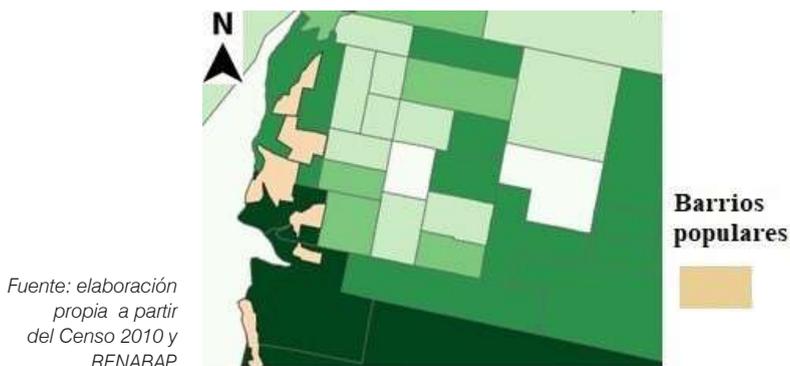


*Fuente: elaboración propia en base a datos y cartografía Censo de población y viviendas 2010. INDEC.*

Figura 4. Población de 0 a 14 años.

Para el caso de la población de mayor o igual a 65 años, la variable fue construida a partir del total de la población que se encontraba en ese rango etario. Según los valores arrojados por el IVSD en las tres localidades: Diamante, Villa Libertador San Martín y General Ramírez, la mayor concentración de la población en este rango etario se encuentra en los radios censales centrales de la localidad, a medida que nos alejamos de dicho radio la población de estas edades comienza a disminuir. Para el caso concreto del área de estudio en Diamante los radios censales presentan niveles bajos de esta población.

Resulta pertinente en este momento retomar los datos que nos brinda la base del RENABAP en relación con los barrios populares en el área de estudio y su distribución (figura 5 y cuadro 2).



**Figura 5.** Barrios Populares localidad de Diamante.

Fuente: elaboración propia a partir del Censo 2010 y RENABAP.

1.	Barrio Urquiza
2.	Barrio San Francisco Javier
3.	Barrio Puerto Viejo
4.	Barrio San Martín
5.	Barrio Martín Fierro

**Cuadro 2.** Distribución de barrios populares de norte a sur.

Estos son datos actualizados al año 2022 y permite realizar una comparación con los datos censales del 2010 evidenciando las dinámicas de algunas de las variables abordadas en el IVSD. En este sentido el área de

estudio (radios censales) está compuesto por barrios populares y según los datos de este registro, la incidencia de población menores de 14 años supera ampliamente a la población de 65 y más años, lo que nos indica que la dinámica en estos años desde el censo 2010 se ha mantenido.

### Dimensión vivienda

En esta dimensión se trabaja con indicadores relacionados al hacinamiento crítico, es decir, más de 3 personas por cuarto. Es conocido que las dificultades de hacinamiento aumentan a medida que aumenta el costo de la vivienda. Esto lleva a que sea necesario un poder adquisitivo alto, de lo contrario, se ven obligados al hacinamiento.

En general el IVSD arroja para las tres localidades índices bajos en la mayoría de los radios censales, existiendo para el caso concreto de la localidad de Diamante algunos radios con valor medio bajo y medio en radios ubicados en el margen de la barranca, en la zona sur y en la zona este y un índice medio alto en la zona sur de la localidad.

En relación con los datos que brinda el RENABAP, algunos de los barrios populares: San Martín, Paso del Rey y Martín Fierro no presentan ninguna seguridad en la tenencia, lo cual puede interpretarse como una condición de incremento de las condiciones de vulnerabilidad de las familias a la hora de enfrentar un nuevo deslizamiento.

### Dimensión servicios públicos

En esta dimensión se aborda el acceso a servicios públicos básicos como lo es el agua potable y conexión a la red cloacal, lo que permite la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

Las tres localidades el índice arroja valor (1) lo que nos indica la disponibilidad de agua potable. Lo mismo sucede con el área de estudio sobre el margen de la barranca, por lo que a priori se podría considerar que, si el nivel de vulnerabilidad de estas poblaciones es elevado, no será indicativo de la falta de acceso al servicio de agua. En relación a la disponibilidad de red de cloacas el índice indica que la faltante de cloacas es baja para la mayoría de los radios identificados, tanto para General Ramírez como para Villa Libertador San Martín. La excepción se presenta en algunos sectores que integran la localidad de Diamante (particular-

mente ubicados en la zona este, donde el índice indica para un radio una faltante importante de valor (5) y de valor (4 y 3) para otros radios que rodean el área con menor acceso. Particularmente esta zona de la localidad está conformada por barrios que se encuentran compuestos por loteos, muchos de ellos aún se encuentran deshabitados o han incrementado el número de casa en los últimos años, es decir que la expansión de la mancha urbana se orienta hacia este sector. Para el caso particular de los barrios que se encuentran en la zona considerada de riesgo, se puede observar que tienen un índice de (1 y 2) por lo que presentan buena disponibilidad de servicio.

Según los datos del RENABAP, en relación con el agua corriente el único barrio que presenta una conexión regular a la red de agua, pero sin factura es el barrio San Martín. El resto de los barrios presentan una conexión irregular a la red de agua, incluso el barrio Paso del Rey se suministra del recurso mediante vertiente, arroyo, río o canal. Para el caso del acceso a red de cloacas el registro indica que la mayoría de los barrios populares tienen desagües a pozo negro/ciego u hoyos.

Según estudios realizados en la zona de barrancas uno de los orígenes del deslizamiento de suelo está relacionado con el manejo que la población hace del suministro de agua. Por ello como se establece en Cravero *et al.* (2018) es necesario evitar en lo posible el problema de los excedentes que en gran parte se vuelvan al subsuelo. Sumado a ello es necesario aumentar la eficiencia del sistema de distribución de agua potables evitando las pérdidas por malas conexiones y/o roturas de cañerías, evitando la presencia de mangueras en superficie, con malos empalmes y roturas. El suministro del sistema de cloacas es el segundo factor de recarga del subsuelo, ya que la ausencia o funcionamiento defectuoso motiva los excedentes de agua. En algunos domicilios de estos barrios el sistema de cámara séptica/ pozo negro resulta muchas veces de construcción deficiente (Cravero *et al.*, 2018).

## Dimensión trabajo

En la configuración del territorio y la sociedad del departamento de Diamante tienen peso las colonias agrícolas que generaron un proceso de difusión en el poblamiento. Su estructura económica estuvo históricamente sesgada por el sector primario y en las últimas décadas fue

mutando a otros sectores. En este sentido, la variable fue construida considerando la condición de actividad, es decir la población desocupada comprendida en el rango etario de 15 a 64 años.

Para el análisis del desempleo (figura 6), en relación con la localidad de Libertador San Martín se observa que el índice en muchos de los radios es elevado con un valor de (4) para algunos y un índice un poco menor de (3) para otros. Para el caso de la localidad de General Ramírez se observa que la mayoría de los radios corresponden a índices de (2,3 y 4).

En el caso de la localidad de Diamante el nivel de desempleo se encuentra distribuido en diferentes radios de la ciudad con diferentes índices. Así se observa que la mayor concentración de desempleo con índices (4 y 5) se encuentran en la parte sureste y suroeste comprendiendo radios que integran a los barrios ubicados sobre el margen de la barranca. Para el caso de los radios que se encuentran en la parte central del aglomerado, y sus alrededores encontramos niveles de desempleo bajos con índices de (1 y 2) y algunos radios con índices medio (3).

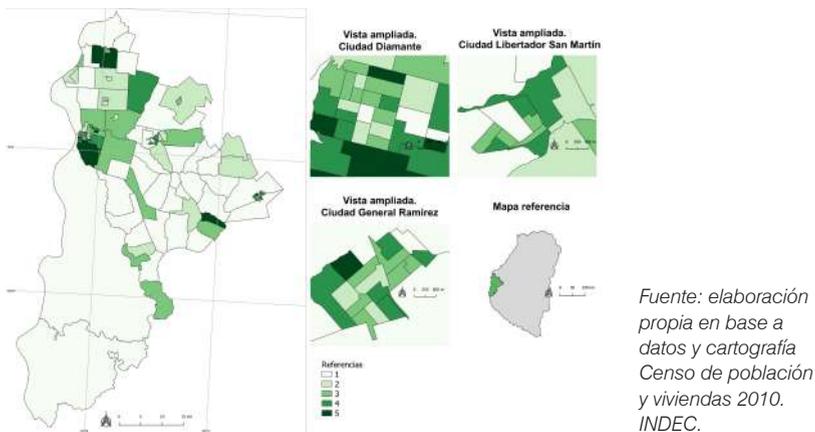


Figura 6. Desocupados

Para el RENABAP existe una preponderancia del empleo informal sobre todo para los habitantes del barrio Puerto Viejo. También se puede evidenciar que existe una fuerte presencia del trabajo doméstico y del trabajo independiente en cooperativa familiar. Sumado a ello en relación con el oficio o actividad, los habitantes se dedican a la construcción o afines y a la pesca.

## Dimensión Educación

En Argentina, los ciclos primario y secundario son obligatorios, su incumplimiento y carencia, evidencia situaciones de adversidad en dicha población, como puede ser temprana inserción en el mercado laboral, dificultades de acceso a los establecimientos educativos y diversas privaciones, entre otros factores que tienden a disminuir las posibilidades de desarrollo en la sociedad. En este sentido, la variable analfabetismo fue construida a partir del total de la población que no sabe leer ni escribir.

Se observa (figura 7) que al sur del departamento, se concentra un índice elevado de analfabetismo.

General Ramírez presenta una distribución en los niveles (2 y 3), existiendo un radio central en la localidad con población capacitada en la lectura y escritura. En el caso de Libertador San Martín predomina la categoría más baja (1), lo cual indica muy bajo índice de analfabetismo.

Para la localidad de Diamante, el índice aumenta a medida que nos alejamos del centro de la ciudad. En concreto los radios de interés que se encuentran sobre el margen de las barrancas presentan índices (2, 3 y 4).

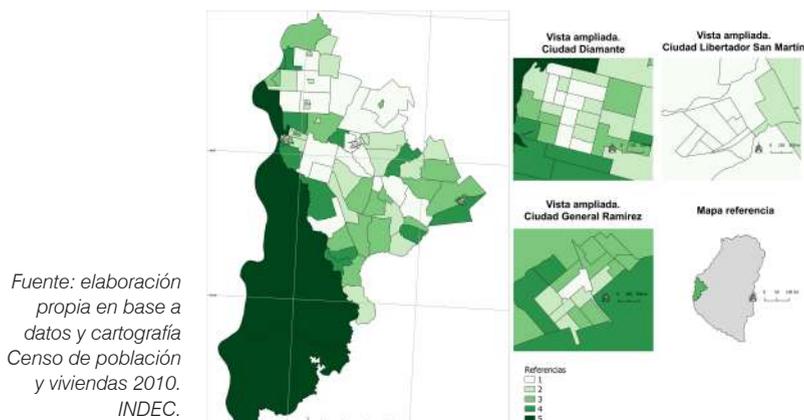


Figura 7. Analfabetismo.

Para el caso de la educación secundaria incompleta (figura 8) se observa una situación más compleja que en analfabetismo, ya que se presenta la mayoría del departamento con falta de completitud en este ciclo educativo. Lo que indica que han finalizado el estudio primario, pero no el

secundario. Esto puede ser por diversas razones, la principal el inicio en la actividad laboral en edad temprana y también la distancia para acceder a escuelas secundarias.

La localidad de General Ramírez al igual que la localidad de Diamante presenta para la mayoría de sus radios índices de (2, 3 y 4) lo cual indica que el nivel de educativo en relación con el nivel secundario relativamente para la población es escaso. Para la localidad de Diamante, los niveles más elevados son aquellos que se encuentran hacia las zonas externas de la aglomeración, siendo uno de los radios censales de interés el que presenta el mayor índice (5)

Libertador San Martín es el que presenta mejores niveles de población de inserción en este nivel educativo, ya que la mayoría sus radios presentan el índice más bajo de (1).

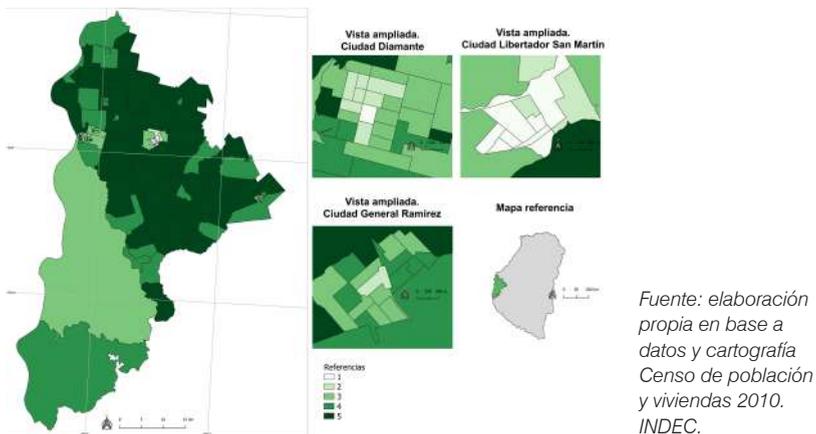


Figura 8. Educación secundaria incompleta.

En este sentido se puede establecer que el nivel de analfabetismo en la localidad de Diamante puede estar relacionados con las instituciones de ese nivel presente en la localidad y su distribución, siendo aquellos radios censales donde se observa niveles 3 y 4 los que se encuentran más alejados de las instituciones primarias. En el caso de la educación secundaria se presenta una situación particular, ya que, a pesar de existir instituciones de este nivel, los radios censales donde las mismas se ubican presentan niveles medio alto de educación secundaria incompleta.

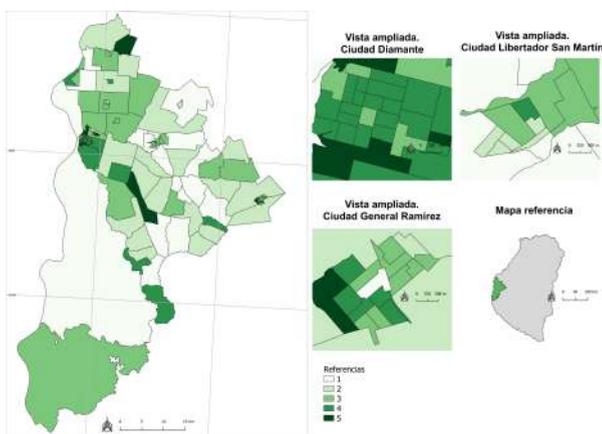
## Dimensión familia

La familia monoparental es un modelo cada vez más frecuente en la sociedad, que está tomando relevancia no sólo por el aumento de su número, sino también por la problemática social que acarrea.

Entendemos por familia monoparental toda agrupación familiar de hijos dependientes económicamente de uno solo de sus progenitores con el cual conviven, lo que conlleva una situación de riesgo económico al contar con un solo ingreso para afrontar los gastos de la familia.

En el caso del indicador monoparental (figura 9) se observa que de las tres localidades aquella que posee el menor índice de familia que poseen esta condición es Libertador San Martín, donde en la mayoría de los radios se observa que la población tiene un índice de (3), con excepción de un radio en particular que posee índice (4). Para el caso de General Ramírez, el radio central es el que tiene el menor índice monoparental con valor (1), por fuera de dicho radio comienzan a observarse variaciones donde la concentración de radios con índices (4 y 5) lo encontramos hacia la zona sur y oeste de la localidad.

Para el caso de la localidad de Diamante se observa que solo existen algunos pocos radios que poseen un índice bajo de familias monoparentales con índice (3), pero en la generalidad de los radios el índice que se presenta es de (4), esto nos está indicando que existe un número considerable de familias monoparentales. De la misma manera aquellos radios donde se concentran la mayor cantidad de familias con esta condición se encuentran en la zona sur de la localidad. Para el caso de los radios que se encuentran en el margen de la barranca encontramos que tres de ellos presentan condiciones de familias monoparentales con niveles (3, 4 y 5).



*Fuente: elaboración propia en base a datos y cartografía Censo de población y viviendas 2010. INDEC.*

**Figura 9.** Monoparental.

### **Índice de Vulnerabilidad Social ante Desastres (IVSD)**

Teniendo en consideración los análisis realizados de cada variable utilizada se realizó el Índice de Vulnerabilidad Social ante Desastres.

Como se observa (figura 10), las áreas no urbanas del departamento, es bajo el nivel de vulnerabilidad social, en cambio, para las áreas urbanas la dinámica cambia. Se observa que, en la localidad de Diamante, aquellos radios que tiende a tener mayor vulnerabilidad son aquellos que se ubican en los márgenes externos de la localidad, coincidiendo algunos de ellos con el área de estudio sobre zona de barrancas En estos radios el índice nos indica que el valor máximo alcanzado de vulnerabilidad es de (4) lo que nos estaría indicando la de vulnerabilidad para la población asentada es medio alto.

Se puede determinar, en este sentido, que dicho valor proviene de la mayor presencia de algunos indicadores asociados sobre todo con la educación, (para el caso concreto de los radios censales de interés con niveles de analfabetismo y secundario incompleto de medio a medio a alto), el empleo (con niveles de medio a alto para los radios censales de interés) y la conformación familiar (donde se puede relacionar que en los radios censales de interés la familias monoparentales y a población de 0 a 14 años es elevada lo cual aumenta la vulnerabilidad; por un lado,

porque quien sustenta los gastos en el hogar es una sola persona y por otro lado porque la población joven no está en condiciones de aportar a los gastos de estas familias ; no así con condiciones habitacionales de hacinamiento, agua potable y acceso a red de cloacas ya que los mismos arrojaron niveles bajos de ausencia de dicho servicio.

Según Cravero *et al.* (2018), la carga ejercida sobre el nivel arcilloso de alta plasticidad de la barranca sumado a las descargas del agua proveniente de los desagües cloacales, el agua de escorrentía del drenaje urbano, las variaciones altimétricas del río Paraná y en menor medida pero no menos importante la disminución de la cubierta arbórea en el paseo de La Ribera son el origen del deslizamiento de suelo en la localidad.

En este sentido, se establece que es necesario para establecer las condiciones de estabilidad de la zona un control efectivo sobre el agua. Para ellos es necesario la acción conjunta del equipo técnico y el sostenimiento por parte de la comunidad concientizándose en las medidas que protejan el medio natural. De esta manera las acciones que propone el equipo son relativas a considerar el manejo del agua potable, el sistema de cloacas, el agua de escorrentía, la forestación de los suelos el monitoreo y la restricción en el avance de la urbanización.

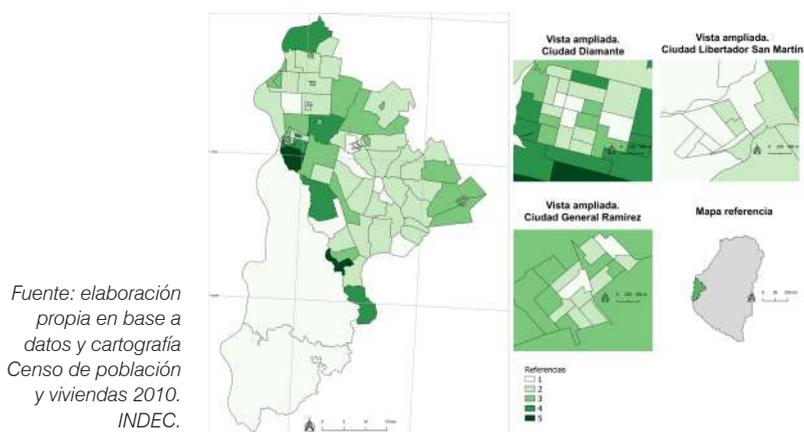


Figura 10. IVSD departamento Diamante.

## Reflexiones finales

Como se establece en Blaikie *et al.* (1996) es necesario tener en consideración como la actividad humana puede actuar como activadora del evento físico y como la exposición al riesgo puede ser diferente dependiendo de las características poblacionales y las posibilidades de recuperarse.

El estudio de la vulnerabilidad de la población asentada en el margen de la barranca en la localidad de Diamante ha permitido obtener información en relación con las características que poseen las familias para hacer frente a un nuevo deslizamiento. En este sentido, se puede establecer que las familias residentes en el área presentan niveles bajos de algunas condiciones que se consideran fundamentales para actuar frente al riesgo, por ejemplo, los ingresos familiares, el nivel educativo, bajo nivel de empleo y un número importante de población que no está en edad de trabajar.

La intervención en la zona por parte de la gestión municipal ha estado orientada en el pasado, a la estabilización de un área de barrancas mediante diferentes estudios y obras de ingeniería. En el futuro parte de estas áreas afectadas se integrarían a un proyecto de creación de nuevos espacios públicos.

Para el caso de la localidad de Villa Libertador San Martín y General Ramírez, se observa el primer lugar una fuerte diferencia en cuanto a sus rangos etarios presentando la primera localidad índices elevados de población joven, mientras que la segunda población de más de 65 años. Otra de las variables que presentan diferencias entre estas localidades es la educación secundaria incompleta, ya que Libertador San Martín presenta niveles bajos de secundario incompleto, mientras que General Ramírez presenta niveles medios y medios altos.

En cuanto a las similitudes encontramos que los niveles de analfabetismo son bajos para Villa Libertador San Martín y medios bajos - bajos para General Ramírez. Para el caso de la variable desocupados en ambas localidades se observa una distribución en que la mayoría de los radios censales presentan índices medio y medios altos de personas desocupadas. En relación con las variables habitacionales: hacinamiento, agua potable y acceso a red de cloacas, ambas localidades marcan índices bajos, lo cual indica que el nivel de hacinamiento es bajo y que posee accesibilidad a los servicios básicos. Finalmente, para la variable monoparental, para ambas localidades la mayoría los radios se distri-

buyen entre los valores medios y medios altos. En este sentido se puede establecer que la vulnerabilidad en estas localidades está condicionada en mayor medida por algunas variables: población en edades vulnerables, desocupación, familias monoparentales y la variable educación secundaria para el caso de General Ramírez. En relación a los datos obtenidos del RENABAP, se puede establecer que existen condiciones de vulnerabilidad en los barrios populares de Diamante, relacionados no solo con la accesibilidad a servicios básicos, sino también al régimen de tenencia de las propiedades y el tipo de actividad, ya que parte de la población se desempeña en actividades como la pesca o la construcción, sumado a la presencia del trabajo informal. También cabe remarcar que no existen por fuera del área de deslizamiento en la localidad, barrios populares, esto nos indica que la población más vulnerable de la localidad a su vez se encuentra sujeta a la amenaza de futuros deslizamientos. A pesar de ello, el área sigue estando ocupada por numerosas familias. La densidad en relación con la construcción de viviendas es elevada y esto puede ocasionar una perturbación en los patrones naturales de drenaje y los cursos de agua a partir del mal manejo de desagües en la zona. Para disminuir las posibilidades de deslizamiento es necesario que la localidad se realice un manejo efectivo de las aguas del sistema de agua potables y del sistema de cloacas, sumado a evitar nuevas instalaciones de viviendas en el sector de riesgo. Para ello es necesario el compromiso de la comunidad en general y sobre todo la gestión en el manejo de la organización territorial por parte de municipio. No obstante, en el estudio general del departamento y de la localidad de Diamante, se ha podido observar que existen radios que presentan índices elevados de vulnerabilidad social alejados del área de riesgo por lo que como establece Saurí Pujol (2003), la vulnerabilidad del territorio puede no coincidir espacialmente con las áreas de máximo riesgo desde un punto de vista físico.

## Referencias bibliográficas

- Barrenechea, J.; Gentile, E.; González, S. y Natenzon, C (2003).** Una propuesta metodológica para el estudio de la vulnerabilidad social en el marco de la teoría social del riesgo, en Lago Martínez, S.; Gómez Rojas, G. y Mauro, M. (Eds.) *En torno de las metodologías: abordajes cualitativos y cuantitativos*, Buenos Aires: Proa XXI. ISBN 987-1111-1-9. (pp. 179–196).
- Bertolini, J.C (1982).** Descripción y clasificación de los movimientos de masa de las barrancas entrerrianas del río Paraná, República Argentina. *Quinto Congreso Latinoamericano de Geología.*, Actas, IV: 37-52.
- Blaikie, P.; Cannon, T.; David, I.; Wisner, B. (1996).** *Vulnerabilidad. El entorno social y económico de los desastres*, Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina LA RED.
- Cabre, P.; Castro, H.; Del Rey Rodriguez M.; Levirino, J.; Schmidt, C.; Visintini, M. (2021)** *Las condiciones de riesgo ambiental en los pueblos de la Costa*. 1a ed. – Santa Fe: Ediciones UNL.
- Castro - Díaz, R.; Visintini, M.L. (2018).** Aplicación del índice de vulnerabilidad social en el estudio de riesgos de desastres en la costa santafesina, *Jornadas Platenses de Geografía y XX Jornadas de Investigación y de Enseñanza en Geografía*, La Plata, Buenos Aires. ISSN 2362-4221 V.
- Cravero, R.; Fauqué, L.; Oliva, J.; Tejedo, A. (2018).** *Peligrosidad por remoción en masa. Barrancas de la ciudad de Diamante, Provincia de Entre Ríos, Argentina*, Buenos Aires: SEGEMAR.
- Decreto N° 59/79. Ordenanza N°115.** Diamante, 23 de abril de 1979
- Díaz, E.; Aceñolaza, F.; Arguello, M.; Brunetto, E.; Caraballo, C.; Cassano, M.; Cura, R.; Follonier, C.; Genesio, M.; Giral, J.; Kohan, J.; Lorenzon, M.; Pardini, M.; Pautasso, F.; Prendes, H.; Sofiantini, J.; Villanova, G.; Viña, L.; Mentasi, C. (2019).** *Estabilización de barrancas localidades de Diamante y Santa Elena. Proyecto Básico ciudad de Diamante*. Tomo I. Consejo Federal de Inversiones. Provincia de Entre Ríos.
- Etulain, J.C.; López, I. (2017).** Inundaciones urbanas. Mapas de riesgo y lineamientos de ordenamiento territorial en la región de gran La Plata. Aspectos teóricos-metodológicos y propositivos, *Revista Estudios del hábitat*, Vol. 15 (2).
- Franco, J.; Cassano, A.; Bolla, G. (2006).** *Estabilidad de barrancas sobre el río Paraná. Modelado por métodos numéricos*. Departamento de Ingeniería Civil. Facultad Regional Paraná, UTN. ISBN 978-987-25360-6-0.

- Gómez, N.; Velázquez, G. (2014).** Calidad de vida y estructura urbana del Gran Paraná (Entre Ríos), *Colección UNI COM, Facultad de Ciencias Sociales - Universidad Nacional de Lomas de Zamora*, Año 2, N° 3.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (2010).** Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2010.
- Maskrey, A. Comp (1993).** *Los Desastres no son Naturales*. La Red. Red de Estudio Sociales en Prevención de Desastre en América Latina.
- Natenzon, C.; González, S. (2010).** Riesgo, Vulnerabilidad social y construcción de indicadores. Aplicaciones para Argentina, en Arroyo, M y Zusman, P. (Orgs.) *Argentina y Brasil posibilidades y obstáculos en el proceso de Integración Territorial*, San pablo: Humanitas, USP/ Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, UBA.
- Natenzon, C.; Ríos, D. (2015):** *Riesgos, catástrofes y vulnerabilidades. Aporte desde la geografía y otras ciencias sociales para casos argentinos*, Buenos Aires: Ediciones Imago Mundi.
- Saurí Pujol, D. (2003).** Tendencias recientes en el análisis geográfico de los riesgos ambientales, *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, N°23, pp.17-30.

#### Sitios web

- CEAMSE; INCOCIV Consultora (2013).** *Plan provincial de gestión integral de residuos de Entre Ríos*. [En Línea] Recuperado de <http://www.entrerios.gov.ar/ambiente/userfiles/files/archivos/Plan%20Girsu/B%20-%20Gesti%C3%B3n%20de%20Residuos/9%20-%20Relevamiento%20girsu/Fichas%20Técnicas/Diamante.pdf> (9 de diciembre de 2022).
- Municipalidad de General Ramírez (2022).** Historia y datos, *Municipalidad de General Ramírez*. [En Línea] Recuperado de: <https://generalramirez.gob.ar/historia/> (9 de diciembre de 2022).
- Municipalidad de Libertador San Martín (2022).** Historia, *Municipalidad de Libertador San Martín*. [En Línea] Recuperado de: <https://munlsanmartin.gov.ar/?q=historia> (9 de diciembre de 2022)
- Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) (2022).** Informes y estadísticas, *Secretaría de Integración Socio Urbana, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación*. [En Línea] Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/informesyestadisticas> (9 de diciembre de 2022).

**SINAGIR (2018).** *Plan Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres 2018-2023.* [En Línea] Recuperado de : [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/pnrrd\\_2018\\_-\\_2023.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/pnrrd_2018_-_2023.pdf)

**Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil (2016).** *Ley 27287 sancionada el 28-09-2016.* [En Línea] Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27287-266631>

# Escenarios y realidades en torno a la gestión del agua en Argentina (2000-2022)

ANDREA PÉREZ BALLARI

Departamento de Geografía, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, Argentina / Centro de Investigaciones Geográficas, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, Argentina  
[aperezballari@gmail.com](mailto:aperezballari@gmail.com)

LUDMILA CORTIZAS

Laboratorio de Investigaciones del Territorio y el Ambiente, Comisión de Investigaciones Científicas, Provincia de Buenos Aires, Argentina; Departamento de Geografía, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, Argentina / Centro de Investigaciones Geográficas, Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de La Plata, Argentina  
[ludmi.cortizas@gmail.com](mailto:ludmi.cortizas@gmail.com)

 10.14409/rl.2022.7.e0004

## RESUMEN

Este artículo propone contribuir con un abordaje de la situación actual de la gestión del agua en Argentina retomando un informe del año 2000, elaborado por académicos que alertaron sobre el uso y manejo del agua, los problemas asociados, y además plantearon dos escenarios esperados para el año 2025. Para llevar dicho objetivo adelante, se presentan algunas consideraciones conceptuales, se caracteriza la red hídrica del país, y se realiza una comparación de los escenarios planteados. Con ello, se aborda la situación actual del agua en Argentina, teniendo en cuenta variables como el uso del agua para el desarrollo de distintas actividades económicas, el acceso al agua (disponibilidad, gestión y saneamiento), y los conflictos que se fueron profundizando en los últimos años (2000-2022) ligados al uso y gestión del agua en Argentina.

PALABRAS CLAVE: gestión del agua en Argentina; escenarios; conflictos

....

Recepción: 10/09/2022 | Evaluación: 24/11/2022 | Aceptación: 08/12/2022



## **ABSTRACT**

### Scenarios and realities around water management in Argentina (2000-2022)

This article proposes to contribute to an approach to the current situation of water management in Argentina, taking up a report from the year 2000, prepared by academics who warned about the use and management of water, the associated problems, and also proposed two expected scenarios for the year 2025. To carry this objective forward, some conceptual considerations are presented, the country's water network is characterized, and a comparison of the proposed scenarios is made. With this, the current situation of water in Argentina is described, taking into account variables such as the use of water for the development of different economic activities, access to water (availability, management and sanitation), and the conflicts that deepened in recent years (2000-2022) linked to the use and management of water in Argentina.

**KEYWORDS:** water management in Argentina; scenarios; conflicts

....

## RESUMO

### Cenários e realidades da gestão da água na Argentina (2000-2022)

Este artigo propõe contribuir para uma abordagem da situação atual da gestão da água na Argentina, a partir de um relatório do ano 2000, elaborado por acadêmicos que alertaram sobre o uso e gestão da água, os problemas associados, e também propuseram dois cenários esperados para o ano de 2025. Para levar adiante este objetivo, são apresentadas algumas considerações conceituais, é caracterizada a rede de água do país e é feita uma comparação dos cenários propostos. Com isso, descreve-se a situação atual da água na Argentina, levando em consideração variáveis como o uso da água para o desenvolvimento de diferentes atividades econômicas, o acesso à água (disponibilidade, gestão e saneamento) e os conflitos que se aprofundaram nos últimos anos (2000-2022) vinculado ao uso e gestão da água na Argentina.

**PALAVRAS-CHAVE:** gestão da água na Argentina; cenários; conflitos

....

## Introducción

En los últimos años (desde comienzos de la década del 2000 a la actualidad) el agua ha ido ocupando un lugar de privilegio en torno a los temas ambientales en debate. Históricamente, en América Latina, imponía la idea de que el agua era un recurso ilimitado, por su disponibilidad y alta demanda como materia prima para el desarrollo del modelo de desarrollo extractivo, vinculado especialmente a la expansión de actividades agrícolas, mineras e hidroenergéticas (Jouravlev, Saravia Matus y Gil Sevilla, 2021). Aún continúa la presión y competencia por el uso múltiple del agua, debido principalmente a las demandas de la población en crecimiento, de la economía y la producción de energía principalmente. A este panorama se suman los desastres naturales asociados al agua -como las inundaciones y las sequías-, la escasez de agua para consumo, los problemas críticos de contaminación, y la falta de marcos normativos que ayuden a establecer nuevos marcos institucionales para la gestión del agua. Estas cuestiones hacen a la verdadera crisis del agua.

Ya desde inicios del presente siglo, diversos académicos (Lahoud, 2009; Larsimont y Grosso, 2014; Martín y Justo, 2015, entre otros) y profesionales alertaron sobre las problemáticas y conflictos vinculados al agua y a sus múltiples valoraciones. Quienes resultaron objeto de este artículo fueron Calcagno, Mendiburo y Gaviño Novillo (2000) ya que realizaron un informe sobre la gestión del agua en Argentina, y donde se planteó un estado de situación del recurso. A su vez, presentaron dos escenarios esperados para el año 2025, junto a un marco de acción para alcanzar una visión del agua sobre la base del desarrollo ambiental y socialmente sustentable. De dicho aporte, y luego de veintidos años de escrito dicho informe, se propuso en este artículo abordar la situación respecto a la gestión del agua en Argentina, retomando los escenarios planteados por estos autores para luego considerar cuál se asemeja a las realidades observadas en la actualidad.

En este sentido, primero se introducen los principales conceptos vinculados con la gestión del agua. Luego, se efectúa una caracterización de la red hídrica de Argentina, desde los tipos de vertientes subterráneas y superficiales, hasta la disponibilidad, distribución y calidad del agua, así como también eventos que inciden en la presencia de este recurso. Y antes del abordaje del objetivo que compete a dicho trabajo, se realiza una comparación de los escenarios planteados por los autores anteriormente mencionados.

Con dichos insumos, se realiza una abordaje de la situación actual de los recursos hídricos en nuestro país desde variables como el uso y manejo del agua por sectores de la economía (agricultura, industria, comercio, entre otros), su acceso a través de la provisión de agua potable y cloacas, saneamiento, y disponibilidad del agua según áreas urbanas o rurales; y los conflictos que se fueron profundizando en estos últimos años (2000-2022) ligados a la gestión del agua.

Para llevar adelante el objetivo de este trabajo, se utilizaron distintas técnicas de recolección de información, como la búsqueda e interpretación de bibliografía, artículos e informes sobre el tema, la recopilación de datos censales y estadísticos referentes al agua, una revisión del marco normativo, en particular, aquella ley que regula el Régimen de Gestión Ambiental de Aguas, y también, se llevó adelante el análisis de fuentes hemerográficas.

### **Algunas consideraciones conceptuales**

Una problemática donde el agua es protagonista requiere del abordaje de los conceptos de manejo y gestión. Al hablar de manejo, se hace referencia a la coordinación de intervenciones para obtener lo que se desea del medio intervenido de modo sostenible, es decir, sin deteriorarlo a un nivel irreversible. Sin embargo, Dourojeanni (2014) expresa que el agua presente en las cuencas hidrográficas<sup>1</sup> no requiere ser manejada desde el punto de vista antrópico, y apunta a la necesidad de poner atención a los distintos actores sociales que las intervienen, transforman, ocupan y extraen beneficios de su explotación. Una vez que la intervención sin control sucede y por los efectos que genera, comienzan a dedicarse una gran cantidad de recursos a la recuperación de dichos territorios. Entonces, el manejo consiste en lograr una coordinación de las intervenciones para obtener lo que se desea del medio intervenido de modo sostenible; es decir, sin deteriorarlo a un nivel irreversible.

---

1 La cuenca hidrográfica es entendida como una unidad de gestión, y su planificación ambiental prioriza su distribución y disponibilidad, respeta los ciclos naturales y la preservación de espacios donde se asientan (planicies de inundación). Asimismo, crea conciencia de su importancia a fin de evitar la contaminación de los cursos de agua, ya sean superficiales como subterráneos.

Con los años, se introdujo el concepto de gestión del agua, que llegó para superar la noción de manejo ya que supuso la aplicación de medidas de compensación y mitigación de los efectos generados por las intervenciones antrópicas en una cuenca, y por lo tanto, en el agua. En otras palabras, la gestión del agua implica regular las intervenciones aplicando medidas de compensación y mitigación de sus efectos, que miles de usuarios realizan en la cuenca y su sistema hídrico compartido (Dourojeanni, 2014). La gestión abarca el manejo sobre la cuenca, de manera sustentable y tiene la responsabilidad de planificar, intervenir y solucionar problemas ambientales sobre ese territorio.

Lo que se reconoció con los años, y a partir de entender que la inserción de Argentina en un sistema capitalista, es que no existe forma de evitar, en primer lugar, la ocupación de una cuenca y en segundo, que cada intervención que se hace sobre sus recursos (suelo, biodiversidad, relieve y agua), origine una cadena de efectos. En definitiva, a lo largo de los años, estos efectos se acumulan alterando la propia dinámica de la cuenca, y a veces se llega a consecuencias de tal magnitud que resultan irreversibles.

Por ese motivo es que la gestión del agua demanda un abordaje multiescalar (porque no entiende de límites jurisdiccionales), y con conciencia social, de manera que su distribución se efectúe de manera equitativa. Asimismo, de las múltiples valoraciones que los actores sociales hacen del agua, la gestión puede connotar una estrategia geopolítica, considerar al agua como un bien común, y también como un recurso estratégico indispensable para la vida.

Esos intereses variados y –muchas veces- contrapuestos, plantean importantes retos que inciden en la toma de decisiones relativas al agua, por lo que precisa de una visión de conjunto para gestionarla. En ello se basa el paradigma de la gestión integrada de recursos hídricos (GIRH), que promueve la coherencia en los intereses vinculados con el uso, control, aprovechamiento, preservación y sostenibilidad de los sistemas hídricos (GWP-TAC, 2000). “Con este enfoque se busca orientar el desarrollo de políticas públicas en materia de recursos hídricos, a través de una conciliación entre el desarrollo económico y social y la protección de los ecosistemas” (Martínez Valdés y Villalejo García, 2018, p.60).

La GIRH reconoce que el agua es un recurso finito y vulnerable, esencial para la vida y que es un bien económico (valor económico); que la participación es clave para su gestión; y el rol de la mujer es imprescin-

dible en la provisión, manejo y protección del agua; que se consideren todas las necesidades y deseos de los usuarios e interesados, desde la preservación, control, uso y sustentabilidad, es decir, que represente a todos los sectores involucrados.

Desde esta perspectiva, en palabras de Martínez Valdés y Villalejo García (2018), cambia el enfoque de la noción de explotación y/o aprovechamiento del recurso (modelo consumista), a la conservación y uso racional de este (manejo integrado), así como de la gestión de oferta a la gestión de la demanda. Lo que cambia además es que se pasa de un sistema de manejo centrado en lo sectorial, en la infraestructura y en las inversiones hacia un abordaje multidisciplinario, multisectorial e integrado. Lahoud (2009) incorpora parámetros de racionalidad en aspectos clave del manejo del agua, como son los usos, su disponibilidad y distribución y su vínculo con criterios de ordenamiento territorial e hídrico. A su vez, habla de integración, armonización, y eficiencia, e incorpora variables ambientales, percepciones, intereses y prioridades diversas, problemas y conflictos (Lahoud, 2009).

En definitiva, la GIRH es la referente para el diseño de modelos de gestión pública del agua y de sus instituciones a nivel internacional. Para la formulación de la política, se parte de un diagnóstico del estado y gestión del recurso, y es actualizado para medir los avances de la misma.

En el caso de Argentina, desde el punto de vista normativo y en materia de gestión del agua, existe la ley 25.688 que regula el Régimen de Gestión Ambiental de Aguas. Establece presupuestos mínimos ambientales para su preservación, aprovechamiento, utilización y uso racional, así como también respecto a las cuencas hídricas superficiales y sus comités. Sin embargo, cabe aclarar que no existe un consenso ni un modelo único entre las jurisdicciones en torno a la organización, financiamiento, y gestión del agua. Se fueron construyendo instituciones interjurisdiccionales, conformadas por representantes de las provincias correspondientes que se fundan principalmente en la necesidad de afrontar problemas específicos relacionados con las externalidades que afectan a las distintas jurisdicciones, y asumen funciones específicas delegadas por las provincias en cuestión. Hay excepciones, como la Autoridad Interjurisdiccional de las Cuencas de los ríos Limay, Neuquén y Negro (AIC), la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), y el Comité Interjurisdiccional del Río Colorado (COIRCO), que desempeñan una función de gestión más amplia (Banco Mundial, 2021).

## Características de la red hídrica en Argentina

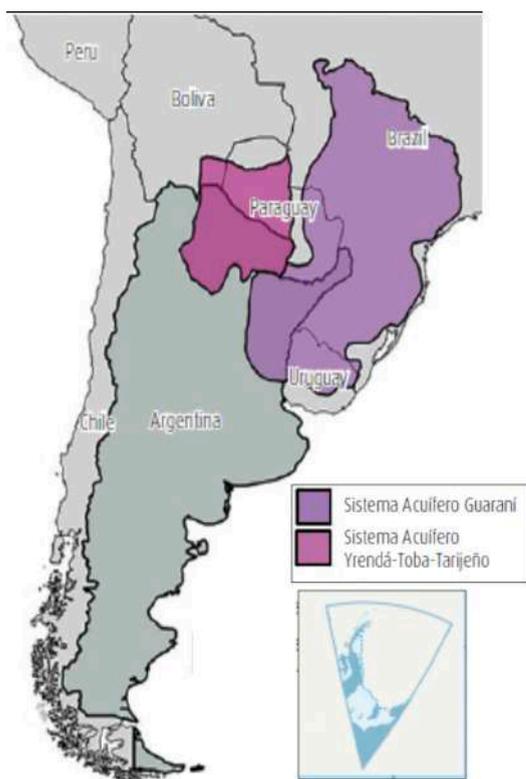
En Argentina, la red hídrica (aguas superficiales y subterráneas) es muy variada y de una distribución desigual. Las aguas van cambiando en su cantidad, caudal y presencia, debido a que el país cuenta con distintas particularidades climáticas, de relieve, suelos y biodiversidad, por contar con más de cuatro mil kilómetros de extensión longitudinal. Con respecto a las aguas superficiales (figura 1), en el noreste, los ríos son caudalosos, navegables y extensos (Sistema Paraná-Plata), mientras que en el noroeste, se presentan ríos de escaso caudal, con presencia de oasis donde se concentra el recurso y la población. En el sur (Patagonia) los ríos son extensos y de gran caudal pero se pierden hacia el Este. Sin embargo, la región Patagónica cuenta con la presencia del hielo Patagónico Sur que es una importante fuente de aprovisionamiento del recurso.



Fuente: Argenmap.  
Servicio web de  
mapas de IGN.

Figura 1. Distribución de aguas superficiales en Argentina.

Si bien en el mapa anterior se ve que extensas áreas del país presentan aguas superficiales, alrededor del 75% del territorio argentino es árido o semiárido, es decir, presenta déficit en el balance hídrico. Por ello, la presencia de aguas subterráneas juega un rol clave en la provisión de agua. Están presentes en todo el país, aunque hay áreas que por sus características climáticas las poseen en menores cantidades. Se destacan el Acuífero Guaraní, de carácter transfronterizo y considerado el reservorio de agua dulce más grande y extenso del mundo hasta ahora conocido, y el Sistema Yrendá-Toba-Tarijeño, compartido con Bolivia y Paraguay, y relacionado parcialmente con las cuencas de los ríos Bermejo y Pilcomayo (figura 2).



Fuente: Banco Mundial (2021).

Figura 2. Sistema Acuífero Guaraní y Sistema Yrendá-Toba-Tarijeño.

En cuanto a la disponibilidad del agua, Angelaccio<sup>2</sup> explica que el país dispone de un caudal medio de 26.000 m<sup>3</sup>/s de agua superficial de buena calidad. Considerando una población de 40 millones de habitantes, tiene una disponibilidad media anual de 18.850 m<sup>3</sup>/habitante/año. Hace referencia a que el 85% del agua superficial corresponde a los territorios argentinos de la cuenca del Río de la Plata (más de un tercio de la superficie continental del país) con 22.000 m<sup>3</sup>/s, incluyendo los ríos Bermejo, Paraguay, Uruguay y Paraná entre sus cursos de agua principales, y con la mayor concentración de su población y actividad productiva. En el otro extremo, se sitúan las provincias áridas y semiáridas, con cuencas endorreicas (que no tienen salida al mar) de escasa pluviosidad. Estas cuencas disponen de menos del 1% del total del agua superficial (220 m<sup>3</sup>/s) (La Voz, 2017). Algunas de estas provincias, tales como Tucumán, Córdoba, y San Luis, ya presentan disponibilidades per cápita inferiores a 1.000 m<sup>3</sup>/habitante/año, que constituye el umbral de penuria (stress hídrico) adoptado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

A su vez, Argentina convive con períodos de inundaciones y sequías, que impactan de manera diferente a lo largo y ancho del país. Las inundaciones afectan sobre todo a las provincias que conforman el centro y noreste del país, mientras que las sequías se presentan con mayor magnitud en las áreas áridas y semiáridas, marcando con mayor firmeza la diagonal árida que caracteriza al país.

### **Escenarios respecto de la gestión del agua en Argentina**

En cuanto a los escenarios planteados para el año 2025 respecto del agua en Argentina elaborados por Calcagno *et al* (2000) y en virtud de compararlos con el desarrollo de la gestión del agua en la actualidad, en el siguiente cuadro (cuadro 1) se resumen las principales variables tomadas por los autores tales como: la situación político-económica del país, la población esperada, el manejo y gestión del agua, la demanda y abastecimiento, rol del Estado, y los problemas y conflictos derivados.

---

2 Es consultor ambiental de Naciones Unidas, la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (Acumar) y la Procuración del Tesoro argentino, y también profesor de la Universidad Nacional de La Plata.

ESCENARIO 1	ESCENARIO 2
Se produce un importante <b>desarrollo económico</b> del país durante los primeros 10 a 15 años.	<b>Desarrollo sostenido</b> del país. Aplicación del sistema de libre mercado, el potencial de las innovaciones tecnológicas y la eficiencia de los mecanismos para regular y mitigar los impactos no deseados de cada uno de ellos, en un <b>marco de sustentabilidad socio-ambiental</b> . Crecimiento económico y del PBI, bajo desempleo, disminución del riesgo país.
Población alcanza a 46 millones de habitantes. El 94% vive en áreas urbanas.	Población alcanza a 46 millones de habitantes. El 94% vive en áreas urbanas.
La <b>demanda de agua se incrementa</b> . Expansión de la actividad agrícola e industrial, difusión de prácticas de riego y al aumento de la población. Se construyen grandes obras de infraestructura para el aprovechamiento de los recursos hídricos.	Incremento de capitales invertidos en el sector, disminuye la demanda y se difunden avances tecnológicos. Creciente participación de distintos actores sociales y las responsabilidades del manejo del agua.
<b>Expansión del abastecimiento</b> de agua potable, en aquellos sistemas gestionados por operadores privados, subsistiendo los <b>problemas de cobertura</b> en áreas no atractivas para la actividad privada.	Creciente <b>toma de conciencia</b> sobre el agua como un bien económico y social, y la aplicación de principios económicos al sector hídrico. Interés y participación de las empresas privadas en las áreas urbanas viables. En áreas menos rentables y poco atractivas, el servicio es brindado por el Estado u organizaciones comunitarias.
<b>Falta de regulación estatal</b> , y baja aplicación de legislaciones o normativas.	El Estado implementa <b>políticas basadas en la sustentabilidad</b> ambiental. Logra controlar y revertir la contaminación del agua producida por las actividades económicas. Aplicación de marcos regulatorios seguros, estables, coherentes, simples y transparentes, flexibles y progresivos.
Los problemas y conflictos se vuelven más críticos. Se acrecienta la situación de vulnerabilidad.	La pobreza se reduce; subsidios a situaciones críticas; cooperación público-privada; acceso eficiente a servicios (tarifas penalizan el uso irracional).

*Fuente: Elaboración propia en base a Calcagno et al (2000).*

**Cuadro 1.** Escenarios esperados para el año 2025 en torno al agua en Argentina.

El primer escenario apunta a resaltar que en términos económicos, el país lograría al 2025 una situación de desarrollo, con áreas urbanas consolidadas, actividades económicas en expansión, y con ello un gran incremento de la demanda de agua. El abastecimiento seguiría siendo deficitario, principalmente en aquellas áreas marginales de la ciudad y de zonas rurales, es decir que los problemas de acceso continuarían y hasta se agudizarían debido al crecimiento de la población. En este contexto, se derivarían diversas problemáticas y conflictos ligados al incremento de enfermedades de origen hídrico (principalmente en aquellos sectores que aún demandan agua potable y saneamiento), aumento de los niveles de contaminación de las aguas superficiales en

las grandes áreas metropolitanas (debido al vertido de aguas residuales domiciliarias, industriales sin tratamiento, provenientes de actividades primarias no conservacionistas como la agricultura, la minería, el sobrepastoreo), la contaminación y salinización de los acuíferos por el manejo inadecuado de los drenajes, los cambios en el uso del suelo y el consecuente avance de la urbanización sobre áreas de humedales (alterando el ambiente y su capacidad de regulación hídrica), mayores conflictos internacionales derivados de la competencia por el aprovechamiento del agua de los cursos transfronterizos, entre otros.

La construcción de obras de infraestructura no se produciría para paliar los problemas enunciados, sino para un mayor aprovechamiento del agua, aun considerada como recurso y materia prima, desde el punto de vista económico. Dichas obras implicarían drásticas modificaciones en el territorio, por lo que posiblemente puedan llegar a necesitarse nuevas obras para mitigar los problemas asociados.

El Estado tendrá un rol subsumido a la lógica privada en la gestión del agua, dando facilidades de acción a actores que priorizarán el uso y la cobertura del agua donde existan oportunidades de negocio, y faltando en la aplicación y regulación de normativas al respecto. Este escenario profundizará la presencia de conflictos, donde aquellos actores perjudicados por la situación, alzarán sus voces para resistir al avance del beneficio de unos pocos.

El segundo escenario, propone una mirada más esperanzadora del futuro, ya que incorpora las nociones de sustentabilidad ambiental y social, desarrollo económico sostenido, eficiencia y mitigación de impactos. Ligado a la gran productividad esperada, y el superávit de la balanza comercial, se produciría una expansión de la economía que tendría un efecto derrame en la sociedad.

El rol del Estado es más activo en términos económicos, sociales y también ambientales. A través de una “gestión eficiente”, resolvería cuestiones sociales referidas a la generación de empleo, reducción de la pobreza, y asistencia a sectores desfavorecidos. Y, por otro lado, tendría una gran intervención en la aplicación de las nuevas tecnologías y la reducción de las consecuencias ambientales, alcanzando importantes logros en cuanto al control y reversión de los procesos de contaminación del agua, desalinización de las aguas, etc. Además, al verse fortalecido en el ejercicio de su función de regulación sobre la gestión del agua, se

promovería la participación de distintos actores sociales frente al manejo del agua. Aquí, las empresas privadas demostrarían un gran interés en la cobertura del agua en áreas urbanas viables, mientras que el Estado –con colaboración de organizaciones comunitarias- se encargaría de las áreas menos rentables y poco atractivas. A su vez, la gestión se garantizaría a escala cuenca, por intermedio de estructuras descentralizadas que contrapesarían las fuerzas del mercado. Pero el Estado no llegaría solo a esta instancia, sino que lo hará con ayuda del sector privado y las empresas (cooperación público-privada).

En este contexto, comenzaría a crecer la toma de conciencia sobre el agua como un bien económico y social. ¿Podría empezar a hablarse de bien común?

Teniendo estos escenarios presentes, y retomando las variables trabajadas por Calcagno *et al* (2000), se reconoce cual es la situación actual del agua en Argentina a casi tres años de cumplirse el plazo planteado por los autores en dichos escenarios. Cabe aclarar que para esta instancia, fueron incorporadas otras variables que resultan imprescindibles para comprender el mapa hídrico que se presenta en la actualidad.

## **Situación actual del agua en Argentina**

### Contexto político-económico del país y rol del Estado

A comienzos de la década del 2000, Argentina estuvo subsumida a una profunda crisis económica y social. El modelo neoliberal que tuvo lugar unos años antes, aprovechando el retiro del Estado en tanto actor dinamizador de la economía, motorizó un proceso de privatización del agua, a partir de la instalación la idea de que el agua tenía que ser un bien de intercambio en el mercado. Con la privatización del servicio (Kulloock y Catenazzi, 1997; Lentini, 2002; Azpiazu, Catenazzi y Forcinito, 2004), también se sumó el aumento de tarifas, dejando entrever la manera en que el agua quedó relegada frente al valor económico. Esto fue acompañado por un acceso restringido del agua en algunas áreas, sobre todo en la periferia de las grandes ciudades, en un contexto de fuerte crecimiento de la población urbana (Cáceres, 2014). En este marco, se consolidaron procesos de construcción de demandas y las luchas por el acceso al agua en distintas áreas (Moreno y Tobias, 2019).

En el período 2003-2015, se instaló el modelo neodesarrollista, donde el Estado logró recuperar un rol activo en la economía y la política. Se nacionalizaron los recursos, aunque la medida no llegó al recurso hídrico. Se dio un avance de distintas actividades económicas impulsadas por el proceso de reprimarización de la economía (Teubal, 2008; Svampa, 2011; Slipak, 2013; entre otros), con la soja y otros monocultivos, minerales y el petróleo en el centro de la escena. Dicha expansión vino de la mano de la demanda y utilización de grandes cantidades de agua, lo que llevó a una sobreexplotación. Hasta acá, los grandes productores y empresarios tuvieron una gran intervención en la economía, mientras que el Estado se esforzó en aprovechar el impulso de estas actividades primarias con destino a la exportación para recaudar fondos y financiar programas de lucha contra la pobreza. Citando a Gudynas, el Estado “apuntó a actuar en el campo de la justicia social (un elemento clave para poder sostener sus autodefiniciones de izquierda), a la vez que intentó algunas medidas de compensación social y ambiental” (Gudynas, 2010, p.136). En paralelo, se reactivó la economía y la actividad industrial, sin embargo no llegó a desarrollarse plenamente y la reprimarización de la economía perduró, siguiendo el mito del progreso y del desarrollo bajo una nueva hibridación cultural y política. Aunque se evidenciaron ciertos cambios políticos y económicos, en materia ambiental hubo ciertas deudas. Se profundizan los conflictos por el uso del agua, sobre todo en provincias con grandes déficits y donde se promovieron diversas actividades económicas que demandaron mucha agua, aumenta la contaminación de las aguas vinculada al volcado de residuos y al avance industrial (muchas calificadas como de alto riesgo ambiental), y también producto de la actividad agrícola (uso de plaguicidas y fertilizantes en capas superficiales y también subterráneas y acuíferos).

En el año 2015 y con el cambio de gestión política, se produce un retorno del neoliberalismo, con un retroceso del rol estatal en diversos sectores y profundizando ciertos problemas que tuvieron lugar durante el modelo anterior. El contexto cambia cuando en 2019 tuvo lugar un nuevo modelo que intentó retomar el esquema propuesto por el gobierno progresista del período (2003-2015). Sin embargo, iniciando el año 2020, en Argentina como en el resto de los países del mundo, llegó la pandemia por coronavirus, complejizando el contexto económico del país y profundizando las brechas existentes. Al no poder llevarse a cabo

el censo de población previsto para ese año, se realizó durante el 2022 y se pudo conocer que la población superó los 47 millones de habitantes<sup>3</sup>, cumpliendo con la predicción realizada por Calcagno et al. (2000).

En términos económicos, las actividades y la demanda de agua continúan en expansión, y el desarrollo aun es una cuenta pendiente, debido a que el país continúa subsumido a una gran crisis económica.

### Actividades y sectores asociados al agua. Uso, demanda y abastecimiento

Tal como se sostuvo al inicio de este escrito, el agua es fundamental para el funcionamiento de la sociedad y desarrollo de distintos sectores económicos. De acuerdo al informe del Banco Mundial (2021), algunos datos ayudan a comprender el papel que hoy tiene el agua en las distintas actividades económicas consideradas como estratégicas.

Por un lado, la agricultura es la principal fuente de divisas del país. En cuanto al uso y manejo del agua, el 80 % del riego es gravitacional a partir de antiguas técnicas difundidas y utilizadas por la mayoría de los productores. En la actualidad, requieren de una mejora significativa en cuanto a eficiencia a fin de incrementar la superficie regada utilizando la misma cantidad de agua. Aun así, en el país se riega sólo el 5 % del área cultivada –2,1 millones de hectáreas– a partir de aguas superficiales y subterráneas y a pesar de su baja eficiencia relativa, esa superficie genera alrededor de un 13 % del valor de la producción agrícola nacional (INTA informa, 2016). Asimismo, la expansión de la superficie cultivada de secano (no regada), principalmente destinada al cultivo de cereales y oleaginosas, implicó un aumento significativo en la exposición ante la variabilidad climática (cantidad de precipitaciones y bajos niveles de aprovechamiento de agua en función de la degradación de los suelos). Las pérdidas anuales de producción agrícola no regada como consecuencia de escasez o excesos hídricos se estiman en 7,65% con respecto a una producción promedio óptima.

Respecto del sector industrial, más del 70% de la demanda de agua se encuentra en la Cuenca del Plata. Allí se registra que más del 50% de la demanda total de la industria se origina en las ramas de alimentos, bebidas y productos químicos con un alto consumo y dependencia de

---

3 Según datos del INDEC (2022). Recuperado de <https://www.indec.gob.ar/>

agua. Uno de los problemas asociados es que, si bien los grandes caudales de los principales ríos de cuencas garantizan la disponibilidad de agua para este sector, la discontinuidad del suministro puede ser perjudicial, dado que sólo el 44% de la demanda del mismo está cubierto por la red de agua y a su vez, en base a datos de la Encuesta Global de Empresas se puede estimar que las empresas argentinas enfrentan 0,2 días por mes sin agua, representando ciertas pérdidas económicas.

En relación con el comercio, la navegación a través de los ríos que integran la Cuenca del Plata garantiza el 84% de las exportaciones que se efectúan hacia el exterior a través de hidrovías. La utilización de este medio de transporte para el traslado de mercaderías ha permitido una reducción significativa en los costos, al integrar importantes áreas productoras, como también la congestión y contaminación, que por lo general es mayor si se efectuara a través del transporte terrestre. Sin embargo, la navegabilidad podría estar en riesgo si el cambio climático y las presiones de la demanda río arriba continúan aumentando por mayores permisos de explotación (Banco Mundial, 2021).

En cuanto a la producción energética, el agua es utilizada para extraer, potabilizar y distribuir. Según datos del Banco Mundial (2021) el 26% de la energía proviene de fuentes hidroeléctricas. En el mismo sentido y según la Comisión Nacional de Energía Atómica (2020) de la relación entre las distintas fuentes de generación energética, la energía hidráulica representa el 24,3% de la generación neta del mercado eléctrico.

El agua también está presente en otros procesos vinculados con la energía. Por ejemplo, procesos de extracción de combustibles fósiles como la fractura hidráulica o *fracking* que inyectan agua a alta presión, en formaciones rocosas subterráneas para fracturar la roca, permitiendo acceder al petróleo o gas que contiene. La minería a cielo abierto, por su parte, también es una actividad que utiliza grandes cantidades de agua, en particular durante el proceso de lixiviación (separación del mineral de la roca en los diques de cola o grandes piletones). Por la distribución del recurso, este tipo de actividad se realiza en zonas donde el agua es un bien que escasea, por lo que el impacto es aún mayor. Al respecto, mientras los empresarios mineros sostienen que la actividad consume el 1% del agua disponible, es decir, de cada 100 litros disponibles en el país, la minería solo consume 1 litro, y se recicla (CAEM, 2020), distintos académicos, desde una perspectiva crítica, anuncian la voracidad de la

megaminería afirmando que según datos oficiales, en un año de buena producción, el yacimiento de Bajo de la Alumbreira —en Catamarca— usó 85 millones de metros cúbicos de agua y consumió la energía eléctrica equivalente al doble del consumo residencial de toda la provincia (Lombardi, 2020).

Por otro lado, el sector turístico no queda exento del uso del agua. En la actualidad, el turismo absorbe el 1% del consumo mundial de agua. Es poco si se lo compara con el consumo de otras actividades, sin embargo, hay países en los que la actividad turística va en aumento y puede representar un pilar del desarrollo (We Are Water Foundation, 2015). En Argentina, la actividad turística está muy difundida y ligada al agua, porque representa un eje central para distintas atracciones, aunque no se conoce a ciencia cierta el porcentaje de consumo de la actividad en el país.

En cuanto al acceso al agua, según la Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento (2021) el sector de agua y saneamiento presenta brechas significativas en materia de cobertura, calidad y eficiencia. En ámbitos urbanos, y según estimaciones del Ministerio de Obras Públicas (2021), el 88% de la población urbana contaba con acceso a agua potable por red y el 63% a cloacas. Sin embargo, el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) identificó que, en el caso particular de dichos barrios, el acceso formal a los servicios de agua y cloaca alcanza sólo al 11,6% y 2,5% de su población, respectivamente. En zonas rurales, debido a la dispersión habitacional que presentan, existe un alto déficit en el acceso a servicios básicos, donde un 11% recolecta agua superficial y un 18% utiliza hoyos o excavaciones al aire libre (Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento, 2021).

Asimismo, se estima que el déficit de agua potable gestionada de forma segura alcanza al 20% de la población argentina, mientras que, en términos de saneamiento, el déficit llega al 44%. En el mismo sentido, el Banco Mundial (2021) sostiene que el 17% de la población del país carece de acceso a agua gestionada de forma segura y más del doble no tiene acceso a servicios de saneamiento gestionados del mismo modo, afectando principalmente a los sectores más vulnerables. Un dato no menor que arroja el mismo informe es que el déficit en la conexión a la red cloacal de los principales centros urbanos del país se reduce, entre el 2010 y 2020, un 3,9% pasando de un 35% a un 31%. Mientras tanto el

déficit en el acceso a agua potable ronda el 10% hace más de una década y para el mismo período señalado.

Para 2030, se han propuesto metas de cobertura diferenciadas por zona, tomando en cuenta la línea de base establecida en 2019. Para zonas urbanas formales, se aspira a llegar al 98% de acceso al agua potable por red, y al 75% para cloacas. En el caso particular de los barrios populares, se espera alcanzar una cobertura formal de 68% y 53%, respectivamente. En el caso de zonas rurales agrupadas, se estableció la meta de 97% de agua potable por red y 81% de cloacas. Por último, para zonas rurales dispersas, se espera alcanzar una cobertura del 98% de agua segura, incorporando otras fuentes mejoradas a la red, como por ejemplo perforación o recolección de agua de lluvia, y del 85% de saneamiento seguro, considerando, además de las redes de cloacas, otras tecnologías de saneamiento sustentable y descentralizado.

### Conflictos en torno al agua en Argentina

Estos panoramas fueron profundizando distintos conflictos en torno al agua. Dichos conflictos fueron surgiendo por distribución inequitativa, la competencia desmedida, las externalidades de su uso que derivan en problemas de contaminación, el cambio climático, entre otros. Todos ellos, se asocian a la diversidad de perspectivas, intereses y valoraciones de diferentes actores en torno al agua, y a que la gestión integral continúa siendo una cuenta pendiente. A su vez, se consolida un actor clave, que resiste al avance del capital en materia hídrica. Son quienes tensionan y ponen en discusión la manera de consumir, demandar y gestionar el agua, y a su vez, en muchas instancias, construyen una identidad común y colectiva en base a una serie de reclamos por encontrar respuestas y soluciones.

El nivel de contaminación de las aguas superficiales y subterráneas se incrementa en áreas metropolitanas, y también en zonas donde se llevan adelante actividades económicas tales como la actividad industrial que avanza sobre los ríos y arroyos aledaños transformándolos en vertederos de aguas residuales muchas veces sin tratar. Por otro lado, los procesos urbanos ligados a la expansión de la ciudad provocaron grandes transformaciones en áreas bajas, humedales, llanuras de inundación, etc. Dichos procesos, alteran e irrumpen los drenajes, promueven la consecuente pérdida de las funciones de estos ambientes (regulación

de flujos, el tratamiento y filtrado del agua, amortiguación de inundaciones), y terminan produciendo serios problemas, tales como la contaminación hídrica, inundaciones ligadas a la impermeabilización del suelo, la desaparición y disminución de bosques nativos y humedales, pérdida de biodiversidad, etc. Asimismo, el aumento de la población sobre estas áreas produce una gran demanda de agua para uso doméstico, provocando amenazas en la disponibilidad de este bien común que afectan su calidad (por ejemplo, la expansión de pozos para extracción de agua potable).

En el mismo sentido, en ámbitos rurales, la actividad minera que utiliza toneladas de agua para el procesamiento del mineral, el *fracking*, y la utilización de plaguicidas, fertilizantes, herbicidas en la actividad agrícola -con grandes niveles de agrotóxicos- percolan en las napas subterráneas o terminan en cursos de agua linderos con su consecuente contaminación. Esta última, ya no se reduce únicamente a las áreas chaqueña y pampeana, sino que con la llegada del paquete tecnológico, la actividad se expandió a otras regiones.

Sumado a ello, la contaminación, eutrofización, y salinización de los acuíferos y otros cursos de agua por el manejo inadecuado de los drenajes en los oasis de riego, es aún mayor de lo que se podría haber anunciado años anteriores, poniendo en amenaza a los grandes reservorios de agua dulce y potable del país. Esta situación también genera que el sector de saneamiento presente brechas significativas en materia de cobertura, calidad y eficiencia. Se estima que el déficit de agua potable gestionada de forma segura alcanza al 20% de la población, mientras que, en términos de saneamiento, el déficit llega al 44%.

Argentina es uno de los países con la tasa más baja de tratamiento de aguas residuales de la región, con solo el 11% sobre el total de los efluentes generados (o 20% de las aguas residuales recolectadas por sistema cloacal) a nivel nacional en 2018. Los problemas de calidad de agua subterránea debido a la presencia de arsénico, también son relevantes, dado que 4 millones de personas sin acceso seguro al suministro de agua se encuentran expuestas a este contaminante (Banco Mundial, 2021).

Por su parte, el cambio climático entendido como el aumento de la temperatura y de los eventos climáticos extremos a nivel mundial, también produjo una serie de impactos en Argentina. La disponibilidad de agua se ve disminuida en todas las cuencas del país, mientras que

en términos de precipitaciones, según datos aportados por el Servicio Meteorológico Nacional en 2015, existen tendencias estacionales al alza en algunas zonas específicas (como en las provincias de Salta, Jujuy, San Luis, entre otras). Esto provoca daños y conflictos ligados a la intensificación de las inundaciones, produciendo un mayor nivel de exposición a la amenaza, y un aumento en la virulencia de los fenómenos climáticos. Por otro lado, el aumento de las temperaturas también amenaza a las provincias del norte con un gran aumento de olas de calor, y en el sur, con la disminución de la superficie de 48 de los 50 principales glaciares (SAyDS, 2015). Esta pérdida representa un riesgo para las zonas que dependen de ríos alimentados por el deshielo de los glaciares, produciendo una disminución significativa del caudal en estaciones en las que el agua del río es vital, y profundizando conflictos por el acceso y disponibilidad del agua.

### **Reflexiones finales**

Con este artículo se propuso un abordaje de la situación del agua en Argentina, retomando un análisis realizado hace más de 20 años y que ya anunciaba cual podría ser el escenario actual. Se buscó aportar con una actualización de datos e información en torno a la gestión del agua en el país, retomando las variables adoptadas por autores que realizaron un análisis previo. Del recorrido, se pudo entrever, por un lado, que la cuestión del desarrollo continúa estando en el centro de preocupación, y permanece anclado en una perspectiva económica. Por otro lado, las brechas entre las sociedades se fueron incrementando, lo que motivó a la maximización de problemas y conflictos vinculados a la competencia y sobreexplotación del agua tanto superficial como subterránea (el déficit es un denominador común hasta en aquellos países donde abunda), y la presencia de múltiples valoraciones en torno al mismo. Hay actores que entienden al agua como un servicio, un derecho o bien común, mientras que otros lo consideran un recurso estratégico (“oro azul”), materia prima y bien económico. Esto lleva a pensar en ciertas preguntas en torno a la gestión del agua, tales como ¿en qué medida se incorpora la noción de conflicto? ¿Qué actores son tenidos en cuenta e interpelados?

La gestión del agua, enmarcada en un contexto capitalista, se encuentra interpelada por actores enfocados en la obtención de ganancias, y otro

grupo de actores resisten a ese avance económico e involucran a actores del Estado demandándole regulación, gestión, etc. En este contexto, las discusiones en torno a la gestión del agua empiezan a incorporar perspectivas ambientales, integrales, y vinculantes, que contribuyen a que el paradigma de gestión integral del agua no solo se base en la idea de sustentabilidad, eficiencia, buenas prácticas, parámetros de racionalidad, etc., sino que incorpore lo *multi*: multidisciplinario, multisectorial, multiescalar, multidimensional.

Sobre el rol del Estado, se sucedieron diversos modelos económicos en el país que implicaron cambios, pero también continuidades. En lo relativo al agua, y a pesar de los esfuerzos que los gobiernos desarrollistas realizaron para resolver problemas, como el de cobertura de agua en barrios populares y áreas relegadas, no se vio un cambio significativo. Sin embargo, en los últimos años, la cuestión ambiental fue tomando impulso y se fue instalando en la agenda de gestión y planificación, aunque en general continúa mayormente presente en el plano discursivo.

Con respecto a las políticas ambientales que velan por los bienes de la naturaleza, persiste la falta de regulación, y aun se debaten leyes de importancia, como la tan aclamada ley de humedales. Otra arista abordada fue la cobertura y el acceso al agua potable, que aún se presenta en un plano utópico, ya que se han planteado metas al 2030 para ampliar el porcentaje en áreas rurales y urbanas, e implementar otras tecnologías de saneamiento sustentable. Estos últimos años, la prestación segura de los servicios de agua, saneamiento e higiene resultaron esenciales para prevenir enfermedades y proteger la salud, como dejó en evidencia la reciente pandemia de COVID-19. Con ella, se resaltó la importancia del uso del agua para prevenir esta enfermedad, entre otras, como una de las medidas más económicas y efectivas. Sin embargo, como ya se ha señalado, un porcentaje de los hogares de país aún no cuenta con el acceso al agua potable, lo que deja entrever que es una cuenta pendiente garantizar en ciertas áreas el acceso a un servicio y derecho básico.

Para finalizar, se pudo entrever que el primer escenario descrito por Calcagno *et al* (2000) para el año 2025 es el que continúa prevaleciendo, y que el camino a una gestión integrada del agua que se perfila a un uso y manejo realmente sustentable, es una cuenta pendiente en Argentina. Se consideran conceptos que en el plano discursivo apuntan a mejorar la situación y lograr la integralidad, pero en la práctica carecen de conte-

nido. Por ello, insistir en la participación genuina y representativa, la incorporación de diversas disciplinas y actores, un marco normativo serio y que se regule, un Estado comprometido, miradas críticas que tengan en cuenta los conflictos, mayor educación ambiental, y elaboración de diagnósticos para conocer el territorio, podrían ser caminos viables para que la gestión integral y ambiental del agua sea un hecho.

### Agradecimientos

Se agradece particularmente al Proyecto de Investigación “Problemas y conflictos ambientales. Aportes para su mitigación desde la planificación y gestión ambiental en el partido de La Plata (2000-2020)” enmarcado en el Centro de Investigaciones Geográficas del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (CIG, IdIHCS), Universidad Nacional de La Plata, por brindarnos un espacio de participación, investigación y discusión colectiva sobre las múltiples problemáticas y conflictos en torno al agua. Esperamos realizar un aporte actual y significativo al análisis de la gestión del agua, incorporando un enfoque integral y ambiental, para promover debates que no solo incluyan la mirada económica del ambiente, sino que se incorporen otras variables que hoy son imprescindibles para la agenda nacional.

## Referencias bibliográficas

- Azpiazu, D. Catenazzi, A. y Forcinito, K. (2004).** Recursos públicos, negocios privados: agua potable y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires, *Serie Informes de Investigación*, N° 19.
- Banco Mundial (2021).** *Argentina. Valorando el agua. Diagnóstico de la seguridad hídrica*, Banco Mundial, Washington, DC. [En línea]. Recuperado de <https://www.bancomundial.org/es/country/argentina/publication/valorando-el-agua> (22 de Mayo de 2022).
- Cáceres, V.L. (2014).** Estrategias de acceso al agua y saneamiento en la periferia del AMBA, Argentina, *Sustentabilidad(es)*, Vol. 9, N° 5. Recuperado de <http://www.sustentabilidades.usach.cl/numero-9-ano-5-enero-2014>.
- Calcagno, A., Mendiburo, N. y, Gaviño Novillo, M. (2000).** *Informe sobre la gestión del agua en la República Argentina*. Global Water Partnership y World Water Vision.
- Cámara Argentina de Empresarios Mineros (CAEM) (2020).** El agua y la industria minera. [En línea]. Recuperado de <https://www.caem.com.ar/uncategorized/el-agua-y-la-industria-minera/#:~:text=Como%20se%20expres%C3%B3%20anteriormente%2C%20y.permanente%2C%20opero%20no%20se%20consume> (11 de Agosto de 2022).
- Comisión Nacional de Energía Atómica (2020).** *Síntesis del Mercado eléctrico mayorista*. Año XX, N° 229. [En línea]. Recuperado de [https://www.cnea.gob.ar/nuclea/bitstream/handle/10665/954/CNEA\\_SGPE\\_sintesis\\_MEM\\_2020\\_20\\_229.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.cnea.gob.ar/nuclea/bitstream/handle/10665/954/CNEA_SGPE_sintesis_MEM_2020_20_229.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (22 de Mayo de 2022).
- Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento (2021).** Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica. Agua Potable y Saneamiento. Ministerio de Obras Públicas. [En línea]. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/hidricas/agua-potable-y-saneamiento-0#:~:text=En%20Argentina%2C%20el%20sector%20de,y%20el%2063%25%20a%20cloacas> (22 de Mayo de 2022).
- Dourojeanni, A. (2014).** *Sobre manejo de cuencas y consejos de cuencas*, Santiago de Chile: Fundación Chile.
- Gudynas, E. (2010).** El nuevo extractivismo progresista: tesis sobre un viejo problema bajo nuevas expresiones, *El Observador*, N° 8, 1-16.
- GWP-TAC (2000)** Manejo integrado de recursos hídricos, *Background Papers*, N° 4. Recuperado de: <https://www.gwp.org/globalassets/global/toolbox/publications/background-papers/04-integrated-water-resources-management-2000-spanish.pdf>

- INTA informa (19 de octubre de 2016).** La Argentina, con potencial para triplicar la superficie bajo riego. [En línea]. Recuperado de: <https://intainforma.inta.gob.ar/la-argentina-tiene-potencial-para-triplicar-la-superficie-bajo-riego/#:-:text=Actualmente%2C%20en%20el%20pa%C3%ADs%20se,de%20la%20producci%C3%B3n%20agr%C3%ADcola%20nacional> (4 de Junio de 2022)
- Jouravlev, A., Saravia Matus, S. y Gil Sevilla, M. (comps.) (2021).** *Reflexiones sobre la gestión del agua en América Latina y el Caribe*. CEPAL. Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46792/1/S2000908\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46792/1/S2000908_es.pdf)
- Kullock, D. y Catenazzi, A. (1997)** Política de agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Estrategias de Acceso de los sectores de bajos recursos, antes y después de la privatización. Subsidio UBACyT. Buenos Aires
- Lahoud, G. (2009).** La problemática de la gestión del agua en la Argentina: usos y sostenibilidad, *Miríada*, Vol. 2, N° 3, pp. 47-68. Recuperado de: <https://p3.usal.edu.ar/index.php/miriada/article/view/398> (5 de diciembre de 2022).
- Larsimont, R. y Grosso, V. (2014).** Aproximación a los nuevos conceptos híbridos para abordar las problemáticas hídricas, *Cardinalis*, 2 (2), 1-20. [En línea]. Recuperado de: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/cardi/article/view/7380> (4 de Junio de 2022)
- La Voz (15 de noviembre de 2017).** Cuánta agua hay y cuánta se gasta en Argentina. [En línea]. Recuperado de: <https://www.lavoz.com.ar/espacio-de-marca/cuanta-agua-hay-y-cuanta-se-gasta-en-argentina/> (7 de Junio de 2022)
- Lentini, E. (2002).** El impacto en la concesión de agua y saneamiento del Área Metropolitana. En Seminario *Los servicios públicos en el nuevo escenario económico*. Buenos Aires: ETOSS. (5 de diciembre de 2022).
- Lombardi, V. (12 de marzo de 2020).** Los costos de la megaminería. *Agencia de Noticias TSS*. Universidad Nacional de San Martín. [En línea]. Recuperado de: <https://www.unsam.edu.ar/tss/los-costos-de-la-megamineria/> (21 de Junio de 2022)
- Martín, L. y Justo, J.B. (2015).** Análisis, prevención y resolución de conflictos por el agua en América Latina y el Caribe, *CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 171. Recuperado de: [https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/analisis\\_prevenccion\\_y\\_resolucion\\_de\\_conflictos\\_por\\_el\\_agua\\_en\\_america\\_latina\\_y\\_el\\_caribe\\_se\\_ruega\\_no\\_circular.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/analisis_prevenccion_y_resolucion_de_conflictos_por_el_agua_en_america_latina_y_el_caribe_se_ruega_no_circular.pdf) (5 de diciembre de 2022).
- Martínez Valdés, Y., y Villalejo García, V. M. (2018)** La gestión integrada de los recursos hídricos: una necesidad de estos tiempos, *Ingeniería hidráulica y*

*ambiental*, Vol. 39, N° 1, pp. 58-72. Recuperado de: <http://scielo.sld.cu/pdf/riha/v39n1/rihao5118.pdf>

**Ministerio de Obras Públicas de la Nación (2021)**. Informe de coyuntura sobre Acceso e igualdad al agua y al saneamiento [En línea]. Recuperado de: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_de\\_coyuntura\\_sobre\\_acceso\\_e\\_igualdad\\_al\\_agua\\_y\\_al\\_saneamiento\\_o.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_coyuntura_sobre_acceso_e_igualdad_al_agua_y_al_saneamiento_o.pdf) (4 de Junio de 2022)

**Moreno, L. y Tobias, M. (2019)**. Luchas por el acceso al agua en barrios populares de la zona norte y sur del Gran Buenos Aires, Argentina, *Antropología Americana*, 4 (8), 137-167. Recuperado de: <https://revistasipgh.org/index.php/anam/issue/view/67/36> (6 de diciembre de 2022).

**SAYDS (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación) (2015)**. Tercera Comunicación Nacional del Gobierno de la República Argentina a las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: SAYDS.

**Slipak, A. (2013)**. ¿De qué hablamos cuando hablamos de reprimarización? Un aporte al debate sobre la discusión del modelo de desarrollo, en *VI Jornadas de Economía Crítica: Economía Política y Política Económica*. Facultad de Ciencias Económicas, UNCuyo, Mendoza. [En línea] Recuperado de: [https://www.academia.edu/7188437/De\\_qu%C3%A9\\_hablamos\\_cuando\\_hablamos\\_de\\_reprimarizaci%C3%B3n\\_Un\\_aporte\\_al\\_debate\\_sobre\\_la\\_discusi%C3%B3n\\_del\\_modelo\\_de\\_desarrollo](https://www.academia.edu/7188437/De_qu%C3%A9_hablamos_cuando_hablamos_de_reprimarizaci%C3%B3n_Un_aporte_al_debate_sobre_la_discusi%C3%B3n_del_modelo_de_desarrollo) (6 de diciembre de 2022).

**Svampa, M. (2011)**. Extractivismo neodesarrollista y movimientos sociales ¿Un giro ecoterritorial hacia nuevas alternativas?, en Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo, Miriam Lang y Dunia Mokrani (Comp.) *Más allá del desarrollo*, Quito: El Conejo.

**Teubal, M. (2008)**. Expansión de la soja transgénica en la Argentina, *Grupo de Trabajo sobre Desarrollo y Medio Ambiente en las Américas, Trabajo de Discusión*, N° 22. [En línea] Recuperado de: <https://sites.tufts.edu/gdae/files/2020/03/DP22TeubalJuly08.pdf> (6 de diciembre de 2022).

**We Are Water Foundation (5 de Mayo de 2017)**. Turismo y agua, una relación difícil que debe ser modélica. [En línea]. Recuperado de: [https://www.warewater.org/es/turismo-y-agua-una-relacion-dificil-que-debe-ser-modelica\\_282641](https://www.warewater.org/es/turismo-y-agua-una-relacion-dificil-que-debe-ser-modelica_282641) (21de Junio de 2022).

# Reconfiguraciones suburbanas contemporáneas y turismo poscovid ¿Nuevos desafíos?

NÉSTOR JAVIER GÓMEZ, MARIELA DEMARCHI

CONICET- Departamento de Geografía, Facultad de Humanidades y Ciencias,  
Universidad Nacional del Litoral, Argentina

[jgomezfhucunl@gmail.com](mailto:jgomezfhucunl@gmail.com), [marielademarchi@hotmail.com](mailto:marielademarchi@hotmail.com)

 10.14409/rl.2022.7.e0005

## RESUMEN

En las últimas décadas, en Latinoamérica las tendencias hacia la urbanización extendida se han acrecentado y parecen no restringirse únicamente a las grandes ciudades. En Argentina, la dinámica expansiva de la ciudad y sus pautas difusoras usualmente se han apreciado a partir de un elemento físico como es la extensión de la urbanización y la idea de 'aglomeración'. Sin embargo, la dilatación física del espacio construido hace cada vez más complejo delimitar las ciudades y, por eso, es cada vez más frecuente encontrar caracteres específicamente urbanos en zonas rurales, cada vez más alejadas de los grandes centros urbanos.

A partir de la exploración de datos poblacionales, se aborda la dinámica expansiva del Área Metropolitana de Santa Fe (AMSF) la cual se viene registrando desde hace un tiempo, pero que luego de la pandemia de COVID 19 y en el contexto de rasgos de revalorización turística del área de estudio a partir de una práctica de 'turismo de cercanía', es posible pensar en un aceleramiento o diversificación de dicha expansión. En el caso de las ciudades, las prácticas turísticas posteriores a la pandemia podrían constituirse como un rasgo que retroalimenta la desconcentración urbana.

PALABRAS CLAVE: expansión suburbana; turismo; pos-pandemia

....

Recepción: 29/08/2022 | Evaluación: 14/10/2022 | Aceptación: 21/10/2022



## **ABSTRACT**

Contemporary suburban reconfigurations and post-covid tourism.  
New challenges?

In recent decades, in Latin America the trends towards urban sprawl have increased and seem not to be restricted only to large cities. In Argentina, the urban expansion and the diffusion patterns have usually been appreciated from the idea of 'urban agglomeration'. However, the physical expansion of built space makes it increasingly complex to delimit cities and, for this reason, it is increasingly common to find specifically urban characteristics in rural areas, increasingly further away from large urban centers. From the exploration of population data, the urban sprawl dynamics of the Santa Fe Metropolitan Area (AMSF) is addressed, which has been happening for some time. The COVID 19 pandemic and the practice of 'local tourism' would be accelerating this expansion.

In the case of cities, post-pandemic tourism practices could become a feature that feeds urban deconcentration.

KEYWORDS: urban sprawl; tourism; post-pandemic

....

## RESUMO

Reconfigurações suburbanas contemporâneas e turismo pós-covid.  
Novos desafios?

Nas últimas décadas, na América Latina, as tendências de urbanização estendido aumentaram e parecem não se restringir apenas às grandes cidades. A dinâmica expansiva da cidade e seus diretrizes de difusão na Argentina costumam ser apreciados a partir de um elemento físico como é a extensão da urbanização e a ideia de 'aglomeração'. No entanto, a expansão física do espaço construído torna cada vez mais complexa a delimitação das cidades e, por isso, é cada vez mais comum encontrar características especificamente urbanas em áreas rurais, cada vez mais distantes dos grandes centros urbanos. A partir da exploração dos dados populacionais, aborda-se a dinâmica expansiva da Área Metropolitana de Santa Fe (AMSF), que vem sendo registrada há algum tempo, mas após a pandemia de COVID 19 e no contexto de características de reavaliação turística na área de estudo de uma prática de 'turismo local', é possível pensar numa aceleração ou diversificação dessa expansão. No caso das cidades, as práticas turísticas pós-pandemia podem se tornar um recurso que retroalimenta a desconcentração urbana.

PALAVRAS-CHAVE: expansão suburbana; turismo; pós-pandemia

....

## Introducción

El Área Metropolitana de Santa Fe (de ahora en más AMSF) experimenta desde hace unos años una tendencia hacia la urbanización extendida en concordancia con lo observado de manera generalizada en otras ciudades de Latinoamérica. Los datos poblacionales que se analizan en este trabajo así lo demuestran. En la pospandemia del COVID-19, - y si bien aún no es posible contar con datos empíricos completos- se comenzaron a observar tendencias que profundizarían o acelerarían el proceso de expansión urbana, a partir del auge de nuevas prácticas de movilidad vinculadas a los traslados pendulares y al ocio.

En este marco, el objetivo se orienta a reflexionar acerca de algunas dimensiones que estarían acelerando la dinámica expansiva del AMSF iniciadas hace por lo menos dos décadas, tales como los movimientos inmobiliarios y el interés por residencias permanentes suburbanas, la creciente oferta de servicios en el cinturón externo metropolitano y, más recientemente –y acrecentado en el contexto de pospandemia-, nuevas prácticas turísticas vinculadas al ‘turismo de cercanía’ o ‘de fines de semana’.

Estos aspectos en el área de estudio son explorados por medio de la observación directa y de información periodística la cual posibilita iniciar una línea interpretativa de que el AMSF, particularmente en el corredor de la ruta provincial N°1 y en el contexto de pandemia-pospandemia, se viene registrando durante los meses de verano, vacaciones de invierno y los fines de semana largo, primordialmente, un nuevo auge de poblamiento e incremento de la actividad turística. Esto responde a un nuevo proceso de valorización; con la intención de hacer turismo muchos eligieron destinos turísticos en los cuales encontraban una cierta ‘sensación de seguridad’ en cuanto a posibles contagios. La ‘sensación de seguridad’ se explicaría sobre todo por la presencia de espacios abiertos, la posibilidad del contacto con la naturaleza, la ausencia de concentración de personas, la cercanía a centros de salud ante la aparición de síntomas, entre otros. De este modo es posible pensar que la pandemia y ciertos cambios derivados de ella vinculados con las pautas o modos de vida, en algunos puntos, se articula con las reconfiguraciones espaciales suburbanas.

En este sentido, para indagar en la dinámica expansiva del AMSF, el trabajo toma la información poblacional de los últimos cuatro censos poblacionales (INDEC): 1980, 1991, 2001 y 2010. En específico, se extrajo

el dato del total poblacional para los 25 gobiernos locales involucrados actualmente en el AMSF, para cada momento censal y luego se calcularon las tasas de crecimiento medias anuales cada 100 habitantes para los periodos intercensales. Por otro lado, se plantean algunas reflexiones interpretativas respecto de las nuevas tendencias o modos de vida suburbanos y, particularmente, las que podrían estar asociadas al turismo.

### **Desconcentración urbana contemporánea**

En Latinoamérica, en las últimas décadas, las tendencias hacia la urbanización extendida se han acrecentado y constituyen un proceso que no parece restringirse únicamente a los entornos de las grandes ciudades. La dinámica expansiva de la ciudad y la urbanización 'física' usualmente se han apreciado territorialmente a partir del concepto de 'aglomeración'. Sin embargo, la constante y no siempre continua expansión del espacio construido hace cada vez más complejo delimitar las ciudades y sus procesos, por lo cual, es cada vez más frecuente encontrar caracteres específicamente 'urbanos' en lugares 'rurales'.

En el caso particular argentino, el denominado proceso de urbanización adquirió un ritmo acelerado a partir de la década de 1950, en coincidencia con la industrialización, cuando la población urbana pasó de constituir el 62,2 % del total en 1947 al 79 % en 1970. Esta rápida urbanización ha implicado un proceso de redistribución de la población, en tanto que se ha venido sustentando en procesos de migración campo-ciudad. De este modo, la urbanización aceleró el crecimiento de las ciudades capitales al aglutinar mayores volúmenes poblacionales provenientes de ámbitos no urbanos. Más recientemente, las ciudades mayores del sistema urbano argentino comenzaron a experimentar procesos de metropolización (Gómez, 2021).

De esta forma, el sistema urbano argentino durante las diversas estrategias de industrialización por sustitución de importaciones (Torrado, 1997) desde mediados del S. XX, profundizó los marcados rasgos de concentración y centralidad gestados durante el modelo económico agroexportador. En efecto, la macrocefalia del sistema urbano argentino alcanzó su máxima expresión en 1970 al concentrar el 36% de la población total del país. Sin embargo, ha venido disminuyendo lentamente a partir de esta fecha debido al mayor ritmo de crecimiento demográfico

de localidades urbanas de volúmenes poblacionales inferiores al medio millón de habitantes radicadas en su mayoría en el Noroeste, Noreste y en la Patagonia.

En efecto, a partir de 1970 se inicia una tímida tendencia de desconcentración urbana, que se reflejó en la dinamización urbana de regiones extrapampeanas, primordialmente de los principales centros urbanos patagónicos. En este sentido varios estudios dan cuenta que luego de 1970 el sistema de asentamientos de Argentina experimenta transformaciones debido a una disminución de la macrocefalia urbana, aunque con mantenimiento de la primacía (Vapñarsky y Gorojovsky, 1990; Vapñarsky, 1995; Lindemboim y Kennedy, 2003; Erbiti, 2007; Linares y Velázquez, 2008; Usach y Garrido, 2009). Es decir, a pesar de que la diferencia en la magnitud poblacional del Aglomerado Gran Buenos Aires en relación a la segunda ciudad -Gran Córdoba- continúa manteniéndose, su ritmo de crecimiento es inferior al experimentado por el resto de las localidades del sistema urbano. Las localidades más dinámicas están representadas por las denominadas “aglomeraciones de tamaño intermedio” -ATIs- (Vapñarsky, 1995).

En el abordaje de la dinámica urbana no deben soslayarse las instancias de integración regional, de apertura y globalización de la economía, así como de la revolución tecnológica que enfrentan a las empresas con la necesidad de reestructurarse en la búsqueda de nuevos niveles de competitividad, modificando de esta manera la estructura productiva de las ciudades. Soja (2005,45) indica al respecto que, desde la década de los años sesenta se observa una mayor velocidad en la globalización del capital, el trabajo y la cultura. Estos cambios se producen en el contexto de “una paulatina pero profunda transformación de los sistemas de producción y, de las maneras de organizar el trabajo productivo” (Nel.Lo y Muñoz, 2007: 275). En efecto, de un sistema organizado en grandes factorías industriales aprovechando las economías de escala y de aglomeración, comenzó a cristalizar una estructuración en red, con una distribución más segmentada, especializada y dispersa (Nel. Lo y Muñoz, 2007). Esta situación repercute en las ciudades y en la vida urbana de todo el mundo. Se conforma en este sentido un espacio físicamente centralizado entre los lugares estratégicos concretos y transterritorial ya que enlazan puntos distantes pero interconectados (Sassen, 1995).

Bajo esta perspectiva, Montoya (2004) sostiene que en el marco de un cambio urbano “la sociedad tiende a organizarse en red de asentamientos, formando la ‘no ciudad’ pues desaparece la relación centro-periferia que constituía a la urbanización ‘por aglomeración’. La hiperconcentración en el nivel agregado y la desintegración en la escala próxima” (p. 30). De este modo, podría recuperarse la idea de la existencia de una dinámica urbana que desborda a la ciudad. Según Nel-Lo y Muñoz (2007) hacia 1990 las pautas difusoras del hecho urbano se apreciaban a partir de un elemento físico como es la extensión de la urbanización. Indovina por medio del concepto de ‘ciudad difusa’ planteó, analizando casos europeos, que la dilatación física del espacio construido hace cada vez más fácil encontrar ‘características propias de la ciudad’ en lugares que tradicionalmente no experimentan dichos rasgos. Desde este entendimiento, lo urbano antes que una ‘forma’ adquiere carácter de ‘proceso’. De acuerdo a Nel.Lo y Muñoz (2007, 298) “ciudad y producción dejan de ser conceptos equivalentes”.

Es así como los cambios urbanos acontecen en el marco de las nuevas formas de vida contemporáneas. En efecto, se puede reconocer que la ciudad compacta y multifuncional de amplia tradición en las diferentes revoluciones urbanas y que delineó la pauta urbana durante el industrialismo, viene modificándose a partir de la convergencia de distintos factores relevantes. Entre ellos es posible hacer mención a la crisis y reestructuración del capitalismo emergida a mediados de la década de 1970, las nuevas tecnologías de la información y paralelamente, los cambios en los modos de consumo y en las formas de vida y en la manera en que los ciudadanos se organizan. Estos aspectos se reflejan en el modelo de crecimiento de las ciudades, en esta nueva configuración el espacio de los flujos (Santos, 2000) adquiere centralidad y contribuiría a modelar una nueva territorialidad urbana: la denominada expansión urbana dispersa. Monclús (1998) transmitió la idea de que en este nuevo modelo urbano la ciudad se sigue expandiendo con la sociedad misma, el énfasis radica en que la sociedad va en búsqueda del entorno rural y lo transforma en urbano.

La priorización por el espacio verde, por residir en ámbitos urbanos diferentes a los habituales, menos densificados, con la posibilidad de estar en entornos con acceso a bienes naturales – naturaleza, espacios de agua, asoleamiento, paisajes rurales, aire más limpio- se conjuga con el

requerimiento de disponer de amenities, espacios para el ocio, el esparcimiento, equipamiento, recursos recreativos, espacios para actividades al aire libre y deportivas.

En suma, la elección por residir en entornos menos densificados y menos contaminados, se relaciona con la posibilidad acceder a una mayor calidad de vida y más saludables. La conjugación de estas tendencias de vida que conjugan los espacios residenciales y los del trabajo, vienen jugando un rol clave las tecnologías de la comunicación y la información. En el contexto de la pandemia del Covid-19 con el auge del denominado teletrabajo o trabajo mixto -presencial y a distancia- potenció estas tendencias lo cual incrementó la demanda de espacios residenciales suburbanos preparados para vivir, trabajar y a la vez descansar. A su vez, en los momentos de cuarentena cuando no eran posibles los desplazamientos largos, o entre provincias, estos entornos cercanos a las ciudades, vieron incrementada la demanda como lugares elegidos para el turismo. Vacacionar cerca de casa, comenzó a generar una dinamización de los entornos suburbanos en torno a la oferta de alojamientos, oferta de servicios de restauración y comercios para atender la demanda de los visitantes.

### **Acerca de la dinámica del turismo y de construcción social del espacio turístico**

...Durante décadas, el turismo ha experimentado un continuo crecimiento y una profunda diversificación, hasta convertirse en uno de los sectores económicos que crecen con mayor rapidez en el mundo. El turismo mundial guarda una estrecha relación con el desarrollo y se inscriben en él un número creciente de nuevos destinos. Esta dinámica ha convertido al turismo en un motor clave del progreso socioeconómico... (OMT, 2020)

El turismo es una de las actividades económicas que históricamente ha mostrado una gran sensibilidad e incertidumbre ante los vaivenes socioeconómicos; expuestos a factores externos, resulta ser la actividad económica que rápidamente se contrae experimentando descensos de gran relevancia en la participación relativas de los PBI de los países. Contrariamente, salvados los momentos de crisis, es el sector que en poco tiempo y sin mucha inversión, muestra signos de reactivación; en

un corto plazo se reactiva la hotelería, la gastronomía, los circuitos turísticos, y con ello todas las actividades económicas vinculadas indirectamente al turismo. “...El turismo mundial registró su peor año en 2020, con una caída de las llegadas internacionales del 74%, según los últimos datos de la Organización Mundial del Turismo (OMT). Los destinos de todo el mundo recibieron en 2020 mil millones de llegadas internacionales menos que el año anterior, debido a un desplome sin precedentes de la demanda y a las restricciones generalizadas de los viajes. En comparación, el declive registrado durante la crisis económica global de 2009 fue del 4%...” (OMT, 2020).

No son solo las crisis económicas las que generan efectos en el turismo, sino también lo son los cambios sociales y culturales que forjan nuevos gustos, motivaciones, modas, costumbres en cuanto a las prácticas turísticas. En este sentido, la vulnerabilidad del turismo en general y de los destinos turísticos en particular se explica en parte por el surgimiento de nuevos atractivos, nuevos procesos de valorización y con ello nuevos espacios turísticos.

El turismo, en el contexto de pandemia, sin lugar a dudas ha sido uno de los sectores de la economía mundial que comenzó a registrar los efectos negativos casi de manera inmediata. Cierre de fronteras, restricciones, cuarentenas y aislamientos generaron la interrupción de la movilidad de turistas y excursionistas. Con el tiempo, las imágenes se multiplicaron: aeropuertos vacíos, aviones sin despegar, ciudades turísticas sin turismo, regresos postergados, turistas varados, cruceros en un ‘tránsito detenido’, entre otros tantos ejemplos.

Ahora bien, dependiendo del momento, pero sobre todo de los espacios geográficos que analicemos, muy lentamente se comienza a observar a distintas escalas un intento por volver a algunas prácticas sociales, culturales y económicas consideradas como ‘normales’ y en este sentido, el turismo, aunque lejos de ser lo que era antes de la pandemia, empieza a mostrar algunos signos de reactivación. Cabe preguntarnos en esta instancia cuáles serán los aspectos, las prácticas, los destinos que en mayor o menor medida dejarán de ser ‘normales’, en definitiva, cuánto de aquel turismo que conocemos puede permanecer al menos por ahora.

Imágenes de Barcelona durante el verano europeo del año 2021, muestran una ciudad ‘vívida’ por los barceloneses. Una ciudad con muy poco turismo extranjero provocó que los barceloneces se ‘re-apropien de su

ciudad y de sus principales paseos'. Muchos de ellos visitaron después de décadas sin hacerlo, la Basílica de la Sagrada Familia como así también la Rambla y la playa de la ciudad. En consecuencia, tal vez podríamos preguntarnos ante esta situación qué desean los residentes de Barcelona respecto al regreso de un turismo extranjero masivo en la ciudad luego de este período en el cual los residentes de algún modo se reconciliaron con su ciudad.

Ejemplos como estos se multiplican en el mundo, y en lo que respecta al turismo y el contexto de pandemia, podemos entonces pensar sobre los desafíos que se aproximan a modo de oportunidades para unos y otros, teniendo en cuenta aquella situación considerada como 'normal', una costumbre, antes de la pandemia y aquello que tal vez será una nueva normalidad en un futuro.

La geografía como ciencia que estudia las transformaciones espaciales como consecuencia de múltiples factores y actores sociales puede hacer sus aportes a modo de reflexión e interpretación acerca de qué cuestiones nos deja lo vivenciado a partir de la expansión del Covid 19 en el mundo. Para esto se hace necesario considerar que el espacio turístico es un espacio social resultante de la intervención de actores sociales, dentro de un contexto histórico social, económico y cultural específico. Esta intervención es atravesada por intereses, objetivos y estrategias coherentes con ese contexto y actores sociales. La combinación de estos elementos da como resultado el surgimiento de espacios sociales singulares a partir de la creación de nuevos o la refuncionalización de otros. Es, precisamente, el 'valor' el que da lugar a nuevos espacios sociales resultantes. El autor Hiernaux (2001:40) hace referencia a que el turismo es ante todo una práctica social colectiva que integra mecanismos de relación al espacio y que se hace necesario evidenciar algunos elementos para su conceptualización desde una perspectiva sociogeográfica. Agrega, además, que el turismo es una práctica social genuinamente territorial reafirmando la idea de su abordaje desde una mirada sociogeográfica analítica que intente explicar nuevas formas de hacer turismo en una sociedad posmoderna. Bertoncello (2002:42) sostiene que "...el territorio del turismo es el resultado de una dinámica social que tiene en su núcleo la valorización de la diferenciación de lugares en el marco de una definición y construcción territorial. En este territorio del turismo se articulan distintos lugares, y esta articulación es social,

implicando por supuesto las dimensiones materiales y subjetivas de cada uno de ellos...”.

Lo mencionado hasta aquí permite entonces interpelarnos como sociedad y sobre los procesos de valorización que convierten a un espacio geográfico en un espacio turístico. Vale decir que no todos los espacios geográficos son destinos turísticos. Encontramos en el mundo numerosos espacios con una atractividad similar pero no todos son turísticos. Pensemos en las numerosas playas del Caribe, no todas son destinos turísticos porque no todas han sido valoradas como tales por las sociedades de origen del turista y por los diversos actores sociales. Considerar el contexto social requiere de dos dimensiones: espacio y tiempo. Ambas son indispensables para el análisis de la construcción social del espacio turístico a partir de prácticas turísticas singulares. “La sociedad actúa en un espacio, lo incorpora en su dinámica, y al tiempo que lo transforma se transforma a sí misma...” (Soja, 1993 en Bertonecello, 2002:40).

En este contexto, pretendemos abordar estos cambios y reconfiguraciones a nivel del turismo y de las ciudades. Durante la pandemia, e incluso en la nueva etapa de pospandemia, comenzó a desarrollarse un creciente interés de los habitantes urbanos por realizar actividades de turismo en entornos de proximidad y en localizaciones semi-urbanas, que presentan menor densidad, son cercanas y ofrecen una oferta menos masiva. No obstante ello, el interés de los habitantes de las áreas centrales de las ciudades por el entorno adyacente a partir de diversas motivaciones no es nuevo. Los procesos de desconcentración urbana vienen marcando la pauta urbana en diversas ciudades argentinas desde la década de 1980. Este fenómeno es propio de ciudades ‘grandes’, pero al mismo tiempo se visibiliza en ciudades ‘medias’. A su vez, este fenómeno es creciente y el contexto de pandemia estaría reimpulsando el proceso. De esta forma, las nuevas tendencias se relacionarían con la continuación y aceleración de procesos de suburbanización y contraurbanización. Sin embargo, podrían mencionarse dos cuestiones: pandemias anteriores habían generado el mismo efecto, otras motivaciones llevaban a las personas a ese traslado y, por tanto, esa movilidad no es un descubrimiento en sí mismo. De esta forma, en este contexto del siglo XXI, con un alto desarrollo urbano y una masificación de la actividad turística en comparación con décadas anteriores, la novedad residiría, en el creciente interés de los habitantes urbanos por realizar actividades de

turismo en destinos de proximidad y en localizaciones semi-urbanas, y de este modo los entornos de las ciudades de pronto comienzan a redescubrir posibilidades de oferta para esas nuevas demandas turísticas y residenciales. Con todo lo que esto implica en cuanto a los servicios e infraestructura demandados.

Es así como el traslado poblacional temporal o definitivo desde la ciudad hacia zonas menos urbanizadas o al campo por el virus, que si bien en los primeros meses de 2020 parecía ser algo episódico, se consolidó como tendencia durante el 2021 para una población con los recursos y medios suficientes para trabajar a distancia. Algunas familias de las clases medias y altas comenzaron un éxodo, alquilando o comprando en los suburbios en busca de viviendas con más metros cuadrados que sus departamentos urbanos y con acceso al aire libre.

Estos cambios urbanos de alguna forma se van articulando con la idea de sostenibilidad. De hecho, los debates en torno a la sostenibilidad de las ciudades vienen marcando la agenda desde hace muchos años y, en esa línea, se han venido proponiendo alternativas para hacer las ciudades cada día más sostenibles. En este contexto, la irrupción de la pandemia, en un primer momento dio lugar a una nueva coyuntura, un estado particular de las ciudades, donde sus habitantes vieron trastocar su cotidianidad. De este modo, parece que un nuevo modelo urbano puede empezar a gestarse porque en esta oportunidad se están produciendo cambios a nivel social. La pandemia ha significado un cambio en las formas de relacionamiento y el impacto en la conciencia social y política hace más susceptible la motorización de transformaciones, focalizando en la proximidad, la adaptabilidad y la flexibilidad de las ciudades en las que las personas -y su salud- ganaron terreno en la toma de decisiones y el diseño.

De esta forma, surgen nuevos recursos turísticos, valorización de recursos recreativos de base natural, espacios verdes y entornos y bordes ribereños; y propuestas asociadas a esos ámbitos tales como sendas para bicicletas, itinerarios temáticos urbanos, paseos costeros o circuitos gastronómicos en espacios abiertos. Las ciudades buscan adaptarse a los nuevos intereses, descubrimientos de los visitantes y propios habitantes y, a su vez, emerge la oportunidad de que éstos puedan vivenciar al turismo de manera diferente a la tradicional. Así, las ciudades apuntan hacia un turismo menos masivo, o avanzan en la búsqueda de modelos urbanos que priorizan a los peatones, los espacios verdes y abiertos. Pero a su vez, emerge el interés por los entornos suburbanos. Así las loca-

lidades adyacentes a las grandes ciudades se tornan potenciales áreas de interés: la ruralidad, los espacios abiertos. Nuevos productos para nuevas demandas.

### **Algunas indagaciones en torno a la desconcentración urbana en el área metropolitana de Santa Fe**

Las localidades que orbitan en torno a aglomerados urbanos argentinos de tamaño grande y medio vienen experimentando una dinámica poblacional y urbana muy notoria a partir de un proceso de desborde no ya de las ciudades centrales, sino de los aglomerados que conforman. Es decir, pequeñas localidades ubicadas por fuera de los aglomerados urbanos estarían quedando involucradas en procesos urbanos metropolitanos. Se trataría de localidades dentro del radio de influencia de los grandes aglomerados-, pero que estadísticamente figuran como localidades no aglomeradas. Así, surge la inquietud, que si se considerasen como unidad de análisis a las ‘áreas metropolitanas’ en lugar de los ‘aglomerados’ podrían visibilizarse de manera más adecuada aquellos procesos de desconcentración urbana contemporáneos, enmarcados en posibles fenómenos de contraurbanización. Al mismo tiempo, la ocurrencia de dicha desconcentración podría estar relacionada, aunque parezca paradójico, con la necesidad de sostener la ‘sobrecentralidad’ urbana (Sassen, 1999). De este modo, se podrían estar dinamizando núcleos urbanos –y/o centralidades- periféricas en articulación con la escala metropolitana, a partir de procesos de centralidad-difusión.

En este contexto, se propone la exploración de un caso testigo, el del área metropolitana de Santa Fe. A fin de intentar construir una base empírica con el propósito de indagar en torno a los procesos de concentración-desconcentración urbanos y, a su vez, la inserción y valorización de nuevas actividades –como el turismo- en los entornos suburbanos.

En Argentina han primado, al menos a nivel estadístico, las definiciones morfológicas o físicas de ‘localidad’ para reflejar la dimensión urbana. En efecto, para el caso de los relevamientos censales, la localidad “se concibe como porción de la superficie de la tierra caracterizada por la concentración espacial de edificios conectados entre sí por una red de calles” (INDEC, 1998, p. 25). Según Gómez (2021) “estas localidades adquieren la denominación de «aglomeraciones» siempre que se extiendan íntegra-

mente sobre una sola jurisdicción o área de gobierno local. Si no, se denominarán «aglomerados»<sup>2</sup>. De este modo si bien el concepto de localidad es genérico y por tanto aplicable a todo centro poblacional más allá de la magnitud poblacional, su utilización sigue el patrón de definición ‘morfológica’, por lo cual, debe existir un fenómeno de concentración o de aglomeración para poder dar cuenta de su existencia.

En el marco del auge de los procesos de interacción y metropolización actuales, tal concepto para ciertos análisis no estaría alcanzando a englobar la totalidad del fenómeno urbano, al menos cuando se lo intenta conceptualizar como un “proceso”.

En la provincia de Santa Fe, la sanción de la Ley N° 13.532 (2016) viene incentivando la integración regional de los diversos gobiernos locales que orbitan –y que no necesariamente se encuentran aglomerados- entorno a cinco ciudades cabecera –Rosario, Santa Fe, Rafaela, Reconquista y Venado Tuerto-. Esta dinámica metropolitana se enmarca en lo que acontece ya sea de modo espontáneo o enmarcado legalmente en el resto de la Argentina y en otros países latinoamericanos. En el caso de la ciudad de Santa Fe, que cumple el rol de ser la capital de la provincia, el proceso de institucionalización del área metropolitana se inició en 2016 cuando se constituyó el Ente de Coordinación del Área Metropolitana de Santa Fe (ECAM, 2016). El proceso de integración tiene por objeto el desarrollo conjunto de los gobiernos locales involucrados, es por eso que el ECAM se constituye en un ámbito supralocal para la planificación de proyectos y de políticas públicas conjuntas en aras de la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

En la actualidad el proceso de integración metropolitano reúne a 25 gobiernos locales (Informe ECAM, 2019), de los cuales 6 son municipios y 19, comunas<sup>2</sup>. El AMSF comprende un territorio de 5.046,43 km<sup>2</sup> de superficie, de la cual el sector urbanizado se restringe en la actualidad a aproximadamente 1.872,32 km<sup>2</sup>. El AMSF reunía una población total de 588.784 habitantes (INDEC, 2010), si se tienen en cuenta los 25 gobiernos locales que actualmente conforman el Ente de Coordinación Metropolitano (ECAM). Respecto de la dinámica metropolitana, desde hace unas décadas se vienen observando tendencias de desconcentración

---

2 La provincia de Santa Fe se integra de 363 distritos (gobiernos locales). Estos pueden revestir la categoría de ‘municipio’ o ‘comuna’ según alcancen o no 10.000 habitantes, respectivamente (Ley provincial N° 2756, 1986).

demográficas y de servicios desde la ciudad de Santa Fe hacia el resto de los gobiernos locales -municipios y comunas- próximos, conforme se cuenta con infraestructura apropiada para el acceso vehicular.

Desde el punto de vista físico-natural, el emplazamiento del AMSF se caracteriza por un modelado de llanura baja asociadas al paleocauce del río Paraná. Se trata de un territorio de convergencia fluvial que presenta exposición a desbordes de las aguas de los numerosos cuerpos de agua que forman parte de su valle de inundación a los cuales se suman el río Salado, que tributa al río Paraná. Los terrenos bajos, susceptibles a inundaciones por precipitaciones extraordinarias se presenta seccionado por albardones naturales cuya mayor altitud topográfica tiende a direccionar el trazado de las infraestructuras y las áreas de urbanización, las cuales, a su vez, usualmente requieren de terraplenes y anillos defensivos contra las inundaciones. Sin embargo, paralelamente, esta configuración insular en el sector vinculado al río Paraná constituye un elemento paisajístico que con el paso de los años ha experimentado un proceso de valorización.

Tradicionalmente, la población asentada en el área del albardón de la costa santafesina –asociado al río Paraná- era incipiente desde el punto de vista cuantitativo, y su ocupación se vinculaba principalmente a actividades primarias (pesca, agricultura y ganadería). Con el correr de los años, en las últimas décadas, el uso de suelo comenzó a dinamizarse a partir de las inversiones inmobiliarias. El proceso de loteo fue en creciente expansión y la venta de terrenos destinados a la construcción de casas de fin de semana se hizo cada vez más relevante. En este sentido, habitantes de la ciudad de Santa Fe se trasladaban a sus casas con la intención de pasar los fines de semana o en los períodos vacacionales. Se puede hablar, entonces de un ‘valor’ de uso asociado a prácticas turísticas de un determinado sector socioeconómico que residía en el centro de lo que hoy denominamos AMSE.

En la actualidad, es posible apreciar en el área de estudio coexisten las viviendas de uso recreativo-vacacional, muchas de ellas incorporadas en los últimos años al mercado de alquiler, y las viviendas de uso residencial que, sin embargo, siguen siendo las predominantes. El aumento de la población en las últimas décadas, el dinamismo cotidiano que la caracteriza y las nuevas y diversas necesidades que demanda dicha población han ocasionado fuertes cambios que pueden ser visualizados: surgimiento de barrios, construcción de áreas comerciales, creación de vías

de comunicación y transporte, construcción de obras de defensa contra inundaciones, oferta de servicios gastronómicos y centros recreativos, solo por mencionar algunos ejemplos.

Cabe resaltar la importancia cuantitativa y cualitativa de la oferta inmobiliaria destinada al turismo. La oferta de casas y complejos de cabañas y bugalows han crecido sostenidamente en los últimos años de acuerdo a lo que se ha podido apreciar. Es posible pensar que esta infraestructura asociada al ocio atrae nueva población y actores sociales, nuevos intereses y nuevas demandas se agregan a la cotidianidad del área mencionada.

Los Censos Nacionales de Población (INDEC) brindan la posibilidad de reunir información para el conjunto de las unidades espaciales –entre ellas los gobiernos locales, con el objeto de proceder al relevamiento estadístico de información poblacional, lo cual posibilita estudiar diferentes procesos en los espacios territoriales. De este modo, se ha tomado la información poblacional de los 25 gobiernos locales involucrados actualmente en el AMSF a través de cuatro censos poblacionales: 1980, 1991, 2001 y 2010 (INDEC). En específico se extrajo el dato del total poblacional para las localidades involucradas, para cada momento censal y luego se calcularon las tasas de crecimiento medias anuales cada 100 habitantes para los periodos intercensales.

Santa Fe y su entorno urbano, en el contexto argentino, puede entenderse como un centro urbano de tamaño ‘medio’ (Ati menor). En conjunto con su entorno urbano no alcanzaba el medio millón de habitantes en 1980. Este centro urbano y su entorno ha venido incorporando desde 1980, en términos generales, unos 50 mil habitantes por década. Al igual que otros centros urbanos incluso ‘mayores’, si se aísla la localidad central de las localidades aglomeradas y, por otra parte, las localidades no aglomeradas pero que integran las áreas metropolitanas de ambos centros urbanos, se observan claros crecimientos demográficos diferenciales (cuadro 1). Para el caso de Santa Fe, hacia el período 1980-1991 la ciudad central aumentaba a un ritmo de 1,50 habitantes cada 100 por año, mientras que las ‘localidades aglomeradas’ a Santa Fe duplicaban esa velocidad (3,45 habitantes cada 100 anual). En el último período intercensal (2001-2010), la ciudad central, además de reducir su ritmo de crecimiento (0,66), pierde ventaja frente a las ‘localidades aglomeradas’ ya que éstas triplican su ritmo de crecimiento (1,91 habitantes

cada 100 por año). Más notoria es la brecha con las localidades que integran el área metropolitana de Santa Fe, las cuales cuadruplican el ritmo de crecimiento de la ciudad central (3,12). En la actualidad, en el caso de los 3 cordones urbanos de Santa Fe, sólo el ‘metropolitano’ crece a un ritmo mayor que el de 1980, lo cual denota la existencia de una pauta de desconcentración. Si se considera la estimación poblacional al año 2021 (IPEC, 2016), los cordones metropolitanos santafesinos continúan con un ritmo de expansión que supera a las zonas centrales de la metrópoli.

	TCMA 1980-1991	TCMA 1991-2001	TCMA 2001-2010	TCMA 2010-2021 (estim.)
<b>Santa Fe</b>	1,50	0,57	0,66	1,10
<b>Localidades aglomeradas</b>	3,45	3,68	1,91	1,89
<b>Localidades metropolitanas</b>	1,85	1,55	3,12	1,91
<b>TOTAL</b>	<b>1,77</b>	<b>1,15</b>	<b>1,24</b>	<b>1,37</b>

**Cuadro 1.** Santa Fe. Tasas de Crecimiento Medias Anuales cada 100 habitantes (1980-2010).

*Fuente: Censos de Población, INDEC, 1980, 1991, 2001 y 2010. Estimación del IPEC, 2016.*

En la figura 1, que refiere a la expansión territorial del fenómeno metropolitano biprovincial en torno a Santa Fe y Paraná, es posible apreciar el proceso, particularmente en la provincia de Santa Fe. Es apreciable cómo durante 1991-2001 la mayor dinámica se centra en localidades inmediatas a la ciudad de Santa Fe –núcleo central-. En cambio, el mayor ritmo expansivo suburbano durante el último periodo intercensal del cual se disponen datos (2001-2010) ha ido dinamizando localidades cada vez más alejadas de la ciudad de Santa Fe. La suburbanización va tomando forma de contraurbanización, al posarse en comunidades tradicionalmente rurales.

En suma, se aprecia que las periferias de ciudades vienen cobrando auge, y se reconfiguran como áreas que ofrecen mayor flexibilidad donde incluso es posible encontrar usos del suelo y actividades económicas tradicionalmente localizadas en los centros urbanos de mayor jerarquía. Así, pequeñas ciudades, en proximidad de grandes centros metropoli-

tanos, comienzan a emerger como centros urbanos que se van posicionando dentro de procesos económicos.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Censos de Población, INDEC,

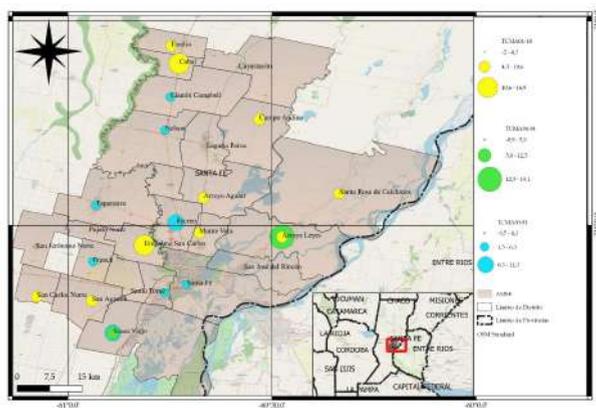


Figura 1. Área Metropolitana de Santa Fe.TCMA 1980-1991, 1991-2001 y 2001-2010.

### Dinámica suburbana y turismo poscovid ¿articulaciones?

Dentro de esa dinamización económica: ¿Cómo ha sido el turismo pos pandemia? ¿qué rol han tenido los entornos suburbanos ante el turismo pospandemia? Estas han sido preguntas recurrentes en distintos encuentros, congresos, publicaciones, y en este sentido, se ha mencionado a la pandemia como una posible oportunidad de replantearnos acerca de la actividad y de los actores sociales -y sus prácticas- involucrados tanto en el destino como en el lugar de origen.

El espacio turístico cuenta con cualidades –naturales y materiales- que en su conjunto constituyen un atractivo. Los atractivos “... no son atributos absolutos de un lugar sino que se construyen en términos relacionales con la sociedad de origen de los turistas (...) sólo se valorizará como atractivo si logra coincidir con las demandas existentes en la sociedad de origen de los turistas...” (Bertoncello, 2002:42-43). Por esta razón, y retomando el interrogante acerca de cómo fue desarrollándose el turismo pospandemia, la respuesta en gran medida depende si por un lado tenemos en cuenta los elementos naturales o culturales del destino,

pero además, si el contexto de esos atractivos fueron percibidos como seguros en cuanto a los posibles contagios. "...La valorización social está acompañada por una serie de acciones destinadas a proveer la infraestructura y el equipamiento necesarios para la permanencia de los turistas junto a dichos recursos y su disfrute (...) se articulan dos dimensiones: recurso turístico y sitio para el desarrollo de la actividad..." (Bertoncello, 1998:123).

Se observó a partir de la irrupción de la COVID-19 un mayor interés por destinos que permiten el contacto con la naturaleza, y el formato "escapada" se impuso en cualquier momento del año. En este sentido, uno de los hábitos observados en este tiempo de pandemia tiene que ver con vacaciones más cortas, tipo 'escapadas' que, si bien ya existían en Argentina, ahora se han hecho más relevantes y no siempre en coincidencia con fines de semana largos. Esto se debe, por un lado, a un cambio en ciertas prioridades que tiene que ver con la mayor flexibilidad sobre todo en cuanto a las políticas de cancelación de reservas hoteleras o aéreas como también a los posibles reembolsos en caso de ser necesarios, que presenta hacer viajes dentro de los límites nacionales, y no así en los casos de viajes internacionales.

Dentro de los destinos más elegidos fueron aquellos cuyas propuestas se vinculan al contacto con la naturaleza o bien con ciudades cuyas ofertas brindan relativa seguridad gracias a la menor masividad de personas. Al menos en el corto plazo fueron favorecidos destinos naturales, amplios, donde hay menos concentración de personas. En el mediano y largo plazo, habrá que ver si la actividad en los centros urbanos se recupera con la fuerza que tuvo en otras épocas, incluyendo el turismo cultural y de espectáculos. Según la información a nivel global, con datos recabados por la Organización Mundial del Turismo, se estima que hasta 2023 el turismo internacional no volverá a los niveles de afluencia turística previos a la pandemia.

A priori es posible pensar en nuevas normalidades que deberán ser evaluadas, planificadas y gestionadas a partir del trabajo en conjunto entre distintos actores sociales tanto del sector público como privado y que intenten por un lado, garantizar la salud y el bienestar de los trabajadores y la seguridad del entorno de trabajo turístico, pero además, que las empresas del sector reciban el apoyo para la implementación de los nuevos protocolos y en la formación de su personal al respecto como así

también en el uso de tecnología para que los viajes brinden a los turistas la seguridad no sólo en el destino sino también durante el trayecto.

Adaptar trámites y procedimientos, promover nuevos productos y destinos para nuevos turistas, y generar promociones que incentiven al mercado interno son algunos de los desafíos que al menos a corto y mediano plazo se avizoran como indispensables para la reactivación del sector. El turismo, y esto involucra a agentes de viajes, transporte, hoteleros, gastronómicos entre otros, y el área de salud de los gobiernos locales deben en este sentido trabajar de manera solidaria.

Volviendo entonces a los desafíos en tiempos de pandemia y pospandemia, podemos establecer una línea de análisis entre aquello que valoráramos -o valoraremos- y en este sentido, cuáles serán los nuevos destinos turísticos que pueden tener una oportunidad en un nuevo contexto de reactivación turística y nuevas prácticas o formas de hacer turismo. En qué medida los espacios de uso y consumo en una ciudad como puede ser la de Santa Fe deben reconfigurarse y posicionarse como una oportunidad para que sean valorados por los turistas como destinos turísticos atractivos y seguros. La zona del corredor de la ruta provincial N° 1 reúne condiciones ambientales propicias y atractivas para actividades vinculadas al ocio y a la recreación, siendo un área caracterizada por la existencia de viviendas de descanso y de fin de semana, pero que en los últimos años vienen reconvirtiéndose a nuevos usos y nuevos visitantes (Gómez et al, 2017). “...Los modos de hacer turismo tienen que ver, precisamente, con la premisa inicial acerca del turismo como un fenómeno social del cual derivan actividades económicas diversas y de las implicancias territoriales que encierra. Pero, sobre todo, tiene que ver con analizar el turismo y sus prácticas dentro de una sociedad específica, con comportamientos singulares y en un momento histórico particular. Por esta razón, el turismo no es un hecho aislado ni ajeno al contexto en el cual se desarrolla, sino que es ‘parte de’ o ‘producto de’. Los cambios que se dan en la organización de las prácticas turísticas tienen directa correlación con los cambios en las sociedades y, en consecuencia, con las nuevas organizaciones espaciales... (Demarchi, M. 2009).

Hiernaux (2001) expone que el devenir de un espacio geográfico en espacio turístico se explica a partir de las acciones relacionadas a su ‘uso’. Un territorio puede ser potencialmente turístico, pero para que se convierta en real, requiere de determinadas prácticas respecto

al uso-consumo del mismo. El uso que se hace de un espacio turístico no se da del mismo modo que en el caso de las actividades económicas productivas tradicionales. El espacio turístico se crea y recrea como valor de uso – y de cambio-. Es importante aclarar que no es el espacio en sí lo que se usa y consume, sino todo aquello que hace posible la llegada y permanencia del turista. Pensemos entonces qué cuestiones son imprescindibles para llevar a cabo ciertas prácticas turísticas ante este nuevo contexto de pandemia. Siguiendo a Sánchez (1985:108), el espacio turístico asume una función productiva por el hecho de tratarse del consumo de recursos geofísicos in situ que precisan una serie de servicios y equipamientos para que dicho uso-consumo se efectivice. Pero lo que verdaderamente se convierte en productivo es el territorio en el cual se localizan los establecimientos gastronómicos, el alojamiento, las actividades recreativas, etc., que hacen posible el uso del espacio de ocio.

Este proceso valorativo tiene fuertes implicancias territoriales provocando reorganizaciones y refuncionalizaciones espaciales a partir de los nuevos usos dando como resultado la invención de lugares turísticos. Siempre se debe tener presente que esto se da en el marco de una sociedad con rasgos singulares y nunca aislado ni neutral de ella.

## **Reflexiones Finales**

Las áreas o ‘suburbios santafesinos: tendencias, nuevos usos, nuevas demandas.

Durante la pandemia, la política de movilidad basada en los permisos de circulación, y a su vez, las pautas de habilitaciones marcadas por cada una de las provincias argentinas, hizo que los límites provinciales sean determinantes en la movilidad de los ciudadanos, y de esa forma, el tiempo libre y el turismo estuvieron muy condicionadas por esas pautas. En ese contexto, la idea de un ‘turismo de cercanía’, el sector privado y público ha trabajado desde el momento a partir del cual se generaron ciertas aperturas en cuanto a la movilidad de las personas hacia destinos turísticos de proximidad, la idea de un turismo seguro, cercano y de corta duración y en muchos casos, esto implicó incrementar los viajes y desplazamientos dentro de los límites provinciales.

En el caso de la ciudad de Santa Fe y su entorno metropolitano, el albardón de la costa santafesina -corredor de la ruta provincial N°1-, donde se ubican las localidades de Colastiné Norte, San José del Rincón, Arroyo Leyes, Santa Rosa de Calchines y Cayastá, entre otras, podría estar experimentando ciertos beneficios en el contexto de pospandemia, fundamentalmente en los meses de verano y durante las vacaciones de invierno a partir de un nuevo proceso de valorización –que al menos por ahora no sabemos si se perpetuará en el tiempo- por turistas que con la intención de hacer turismo eligieron destinos turísticos en los cuales encontraban una cierta ‘sensación de seguridad’ en cuanto a posibles contagios.

En este sentido, la revalorización de esta zona podría encontrar una asociación con el potencial de los recursos y sus características paisajísticas; es por eso que constituyen sitios que posibilitan el contacto con la naturaleza, particularmente en relación a la presencia de cursos fluviales y abiertos, pero situado en proximidades de la ciudad de Santa Fe. De modo conexo, la pandemia transcurre en el marco de cambios paisajísticos notorios. En parte, ellos son producto de la histórica bajante que experimenta el río Paraná. De este modo esa mirada a los espacios abiertos, suburbanos, rurales del entorno urbano de pronto se convierte en un punto de atracción para el turismo impensado durante la prepandemia.

Las localidades mencionadas situadas sobre el corredor de la ruta provincial N°1, algunas de ellas dentro de los límites del AMSF y otras un poco más alejadas, estarían experimentando de acuerdo a lo observado un notorio incremento en la oferta y demanda de alquileres de alojamientos por fines de semanas o períodos de vacaciones relativamente cortos. Esta situación estaría permitiendo que, en muchos casos, estos sitios de alquiler sean el lugar para que familias y amigos puedan reencontrarse luego del período de cuarentena vivido en el país. De esta forma, se viene observando una oferta creciente de casas de fines de semana puestas en el mercado de alquiler ante una sostenida demanda.

Como consecuencia de esta tendencia, se observa en la zona noreste del AMSF, particularmente en el corredor de la ruta provincial N° 1, la instalación en numerosos establecimientos gastronómicos (bares, paradores, etc) pero también deportivos (gimnasios y clubes privados) cuyos espacios son amplios y abiertos, y que en algunos casos se trataba de emprendimientos que se encontraban localizados en áreas centrales de

la ciudad y, ante las restricciones y cierre de sus actividades, encontraron como alternativa el traslado hacia aquellos lugares gracias a la posibilidad de contar con mayor espacios y menores limitaciones en cuanto a los aforos y distancias permitidas. El creciente aumento de esta oferta de servicios se presenta como una alternativa que potencialmente es de interés tanto para residentes del lugar como para turistas que lo visitan.

En el caso de la provincia de Santa Fe, una de las restricciones que se extendió por mucho tiempo fue la imposibilidad de trasladarse en determinadas franjas horarias, por esta razón para muchos residentes del lugar como también turistas, contar con una amplia y diversificada oferta en servicios gastronómicos cercanos facilitó 'quedarse' en la zona y no trasladarse hacia otros sitios tal vez demandados en otros momentos.

Por otra parte, y casi como una segunda tendencia, la cual aún es muy pronto para dar cuenta si esto se extenderá en el tiempo del mismo modo que aún no es posible contar con datos empíricos que lo avalen, se observan ciertos indicios en relación a movimientos inmobiliarios que estarían mostrando el interés por encontrar en el AMSF la residencia permanente que para muchos era en el centro santafesino. De esta manera, en el AMSF se intensifica una tendencia que es, por un lado, la que se viene observando desde hace al menos dos décadas, un crecimiento de las áreas de residencia permanente, pero por otra, una creciente demanda en torno al turismo de fines de semana o períodos de vacaciones, con una creciente oferta en cuanto a servicios gastronómicos, de alojamiento y recreativos en general.

Los espacios al aire libre, la amplitud de los mismos, la ausencia de áreas con masividad de público, la dispersión geográfica son aspectos de gran relevancia a la hora de elegir en la actualidad los destinos turísticos. La cercanía a los centros de salud, localizados en las áreas céntricas de la ciudad, son otros de los argumentos que pesan al momento de decidir vacacionar.

Es posible observar, a partir de lo sucedido durante la pandemia y en todo caso preguntarnos cuanto de esto podrá seguir estando presente en un futuro, un cambio en la valorización de los espacios geográficos y sus usos. El contexto sanitario y sus implicancias sociales, económicas y culturales generó al menos por ahora, ciertos comportamientos signados por prioridades y por aquello que se asocia con la idea de seguridad.

Se afirma la premisa que ciertas prácticas turísticas son en tanto el contexto socioeconómico y cultural en las cuales se dan y que son en las ciudades donde se vivencian de manera más exacerbada los cambios, no

solo porque encontramos en ellas una mayor concentración de población sino que en este caso, es donde las restricciones y posible expansión de los contagios se dan en mayor medida.

Para finalizar, es posible pensar entonces que las reconfiguraciones mencionadas en el presente trabajo, estarían probablemente acentuando el proceso de desconcentración antes expuesto. Aquello iniciado en muchas ciudades y que se fundamentan a partir de otras causas, podría profundizarse —o no— como consecuencia de los efectos de la pandemia.

## Referencias bibliográficas

- Bertoncello, R. (1998).** *Turismo alternativo en Argentina: una nueva forma de consumo del patrimonio cultural?* Uruguay:Geo, 2:117-132.
- Bertoncello, R. (2002).** Turismo y territorio. Otras prácticas, otras miradas. Aportes y transferencias, 6 (2): 29-50. Mar del Plata: UN Mar del Plata.
- Demarchi, M. (2009).** El espacio turístico: implicancias socio-espaciales de la práctica turística. Trabajo presentado y evaluado en el marco del seminario dictado por prof. Rodolfo Bertoncello. Doctorado de Geografía. UNNE. Resistencia. Chaco.
- Erbiti, C. (2007).** Transformaciones del sistema urbano argentino a fines del siglo XX: desafíos para la gestión del territorio. Conferencia presentada en el IV Seminario de Ordenamiento Territorial: Ordenamiento Territorial y Problemáticas Urbanas. Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza. Recuperado de: [http://ffylt.uncu.edu.ar/IMG/pdf/problematika\\_urbana\\_1.pdf](http://ffylt.uncu.edu.ar/IMG/pdf/problematika_urbana_1.pdf)
- Gómez, N. J. (2021).** Cien años de evolución y espacialidad del sistema urbano argentino. Consideraciones de la aplicación de la regla rango-tamaño. En: Jhon Williams Montoya y Francisco Maturana-Miranda (eds.) *Sistemas urbanos en América latina, el Caribe y Estados Unidos. Un balance en los albores del siglo XXI*. Bogotá, Ed. Universidad Nacional de Colombia.
- Gómez, N. J.; Tarabella, L.; Castelnuovo, J.; Demachi, M. (2017).** El albardón costero del Gran Santa Fe. Rasgos de su dinámica demográfica y calidad de vida. VI Congreso Nacional de Geografía de Universidades Públicas. Universidad Nacional del Nordeste, Resistencia, Chaco.
- Hiernaux-Nicolas, D. (2001).** Elementos para un análisis sociogeográfico del turismo. En Adyr Balastrieri Rodrigues (org.) *Turismo e Geografía. Reflexiones teóricas y enfoques regionales*. San Pablo: Hucetic.
- INDEC (1998).** *El concepto de localidad: definición, estudios de caso y fundamentos teóricos metodológicos*. Censo Nacional de Población y Vivienda 1991, Serie D, Nro. 4. Buenos Aires. [En línea] Recuperado de: <https://biblioteca.indec.gob.ar/bases/minde/1c1991d4.pdf>
- Linares, S. y Velázquez, G. (2008).** La conformación histórica del sistema urbano. En Velázquez, G. (comp.) *Geografía y Bienestar. Situación local, regional y global de la Argentina luego del Censo 2001*. (pp. 358-390). Buenos Aires: Eudeba

- Lindenboim, J. y Kennedy, D. (2003).** Cambios y continuidades en la dinámica urbana de Argentina. Ponencia presentada en las VII Jornadas de Estudios de la Población de la República Argentina –AEPA-. Tafi del Valle. Tucumán.
- Montoya, J. (2004).** Sistemas urbanos en América Latina. Globalización y urbanización. Cuadernos de Geografía Nro. 13 (pp 41-58).
- Nel.Lo, O. y Muñóz, F. (2007).** El proceso de urbanización. En Romero, J. (coord.) *Geografía humana. Procesos, riesgos e incertidumbres en un mundo globalizado*. Barcelona: Ariel
- OMT.** Organización Mundial de Turismo (2020). ¿Por qué el turismo? [En línea]. Recuperado de <https://www.unwto.org/es/turismo>
- Peretti, G. y Gómez, N.J. (2011).** Ralentización del crecimiento poblacional de la provincia de Santa Fe. Período 1991-2010. Revista Párrafos Geográficos Vol. 10 Nro. 1. (pp. 395-405).
- Sánchez, J.E. (1985).** *Por una geografía del turismo de litoral. Una aproximación metodológica*. Madrid: Estudios Territoriales. 17:103-122.
- Sassen, S. (1995).** *La ciudad global. Una introducción al concepto y a su historia*. Brown Journal of World Affairs. Vol. 11(2): 27- 43. [En Línea]. Recuperado de: <https://bjwa.brown.edu/11-2/the-global-city-introducing-a-concept/>
- Sassen, S. (1995).** *La Ciudad Global, Una introducción al concepto y su historia*. En Brown Journal of World Affairs, vol. 11(2): 27-43. Recuperado de [bit.ly/34WJMjb](http://bit.ly/34WJMjb) (consulta: 01/10/2020)
- Sassen, S. (1999).** *La Ciudad Global. Nueva York, Londres, Tokio*. Buenos Aires: Eudeba.
- Santos, M. (2000).** La naturaleza del espacio. Barcelona: Ariel.
- Soja, E. (2005).** Algunas consideraciones sobre el concepto de ciudades región globales. *Ekonomiaz*. Revista vasca de economía Nro. 58, 1er. Cuatrimestre (pp 44-75).
- Torrado, S. (1997).** Estructura social de la Argentina: 1945-1983. Buenos Aires: Ediciones de la Flor.
- Usach, N. y Garrido, R. (2009).** Los cambios en el sistema urbano argentino: especialización y diversidad. Ponencia presentada en el Congreso de la Asociación Española de Ciencia Regional – XXXV Reunión de Estudios Regionales. Valencia, España.
- Vapñarsky, C. y Gorojovsky, N. (1990).** *El crecimiento urbano en la Argentina*. Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED-América Latina). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Vapñarsky, C. (1995).** Primacía y macrocefalia en la Argentina: la transformación del sistema de asentamiento humano desde 1950. En *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 35, Nro. 138. (pp. 227-254).

## Otras Fuentes

ECAM. Ente de Coordinación de Área Metropolitana de Santa Fe. Estatuto. 2016.

ECAM. Informe. Ente de Coordinación de Área Metropolitana de Santa Fe. Informe. 2019.

INDEC (1980) Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas.

INDEC (1991) Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas.

INDEC (2001) Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas.

INDEC (2010) Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas.

IPEC (2016) Estimación de Población por localidades para la Provincia de Santa Fe.

Ley N° 2756, 1986. Provincia de Santa Fe. Ley Orgánica de Municipalidades.

Recuperado de: <https://www.santafe.gov.ar/tribunalelectoral/wp-content/uploads/2019/06/2756-LOM.pdf>

Ley N° 13532, 2016. Provincia de Santa Fe. De Creación De Áreas

Metropolitanas. Recuperado de: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/228816/1198134/file/Ley%20de%20Areas%20Metropolitanas.pdf>

**Reseña de Dalla Torre, J.; Sales, R.; Quiroga Ríos, J. (2022). *Las fronteras en la vida cotidiana de las ciudades neoliberales. El caso del área metropolitana de Mendoza*. Mendoza: Teseo, 237 Pp.**

JAVIER NUÑEZ

Universidad de Buenos Aires, Argentina; Instituto de Investigaciones Gino Germani, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina  
[javiern1991@gmail.com](mailto:javiern1991@gmail.com)

 10.14409/rl.2022.7.e0006

La preocupación creciente por la escala metropolitana de la espacialidad (Duhau y Giglia, 2016), la reformulación de las acepciones tradicionales de segregación -que tendían a asemejar la ciudad a un mosaico, relegando movilidades y circulaciones (Segura, 2012)- el énfasis en el papel del Estado en la recreación de procesos de diferenciación espacial (Rodríguez y Di Virgilio, 2011) y nuevos abordajes del espacio público (Carrión, 2016) se encuentran entre las tendencias de los últimos años en los estudios urbanos en Argentina y otros países de América Latina. Junto con estos focos, se ha producido cierto desplazamiento de estudios de casos -usualmente a escala barrial- a trabajos comparativos entre territorios y, paralelamente, se han incrementado las investigaciones acerca de ciudades medianas o grandes por fuera del AMBA (Apolaza y Zenteno Torres, 2019). *Las fronteras en la vida cotidiana de las ciudades neoliberales*, coordinado por Dalla Torre, Sales y Quiroga Ríos, representa en buena medida algunos de estos cambios, mientras busca renovar la atención acerca de la noción de frontera -de larga data en investigaciones acerca de la ciudad (Simmel, 2014)-, usualmente tematizada bajo otros conceptos afines aunque no necesariamente idénticos.

El libro se estructura en tres grandes secciones, además de su introducción. La primera parte refiere a las fronteras entre lo urbano y rural,

concentrándose en el piedemonte de Mendoza. La segunda se concentra en las fronteras interurbanas. Finalmente, los últimos capítulos remiten a la gestión estatal de procesos de urbanización, en particular zonificaciones y códigos urbanos.

En la Introducción, los compiladores critican el uso genérico de la noción de frontera en los estudios urbanos, identificado con cualquier forma de fragmentación espacial. Si bien se proponen dos grandes dimensiones –material y simbólica– para dar cuenta de estas demarcaciones, el texto invita a avanzar en su discusión desde la constatación de la creciente importancia en las dinámicas urbanas. Se remarca el carácter cualitativamente distinto de los espacios diferenciados así como las propiedades emergentes de las propias fronteras.

La primera parte contiene tres capítulos en los que se estudian definiciones de los contornos de lo rural y lo urbano en artículos académicos, en políticas públicas y como experiencia de paisaje. Las tres secciones se interesan por el piedemonte, la zona de mayor expansión del Área Metropolitana de Mendoza, en la que se han dado tanto desarrollos de clases altas y medias altas como modalidades de hábitat popular.

En el capítulo 1, Verdugo, Rubio y Sales revisan cómo se ha delimitado al piedemonte mendocino, indagando en el reconocimiento de fronteras materiales y simbólicas de distinto tipo. La falta de una definición común, tanto en instancias oficiales –normativa legal, municipios– como en trabajos académicos subyace al análisis de documentación y a la revisión bibliográfica emprendida por los autores.

El segundo capítulo, de Dalla Torre, Blanco Ávila y Sales, realiza un análisis comparativo de las modalidades de delimitación y definición del piedemonte en los planes de ordenamiento territorial de los cuatro municipios que tienen jurisdicción sobre esa área. El interés por estos planos radica en que, en sí mismo, conforman una frontera entre lo rural y lo urbano, que el Estado consagra en términos tanto materiales como de imaginario urbano –en este caso, en sus límites. De esta manera, estatalmente se postulan áreas consideradas naturales como urbanas pero se implementan variados criterios para esa diferenciación. Destacan entre los hallazgos del capítulo cómo los estados municipales toman constancia tanto de la falta de acceso a servicios que deben garantizar como el reconocimiento de formas de fragmentación del espacio derivadas de urbanización privadas. Los disímiles grados de coordinación entre

oficinas públicas así como la existencia de modalidades participativas resaltan como elementos divergentes entre regulaciones municipales y en cómo ellas abordan a las fronteras entre lo concebido como rural y como urbano.

Una interesante articulación el desarrollo de urbanizaciones privadas, las falencias de la regulación estatal y el paisaje de fronteras con lo rural es realizado por Esteves en el tercer capítulo. Si bien la imagen insularizante que suele caracterizar la representación de estos territorios por sus habitantes ha sido reiteradamente indagada (Svampa, 2001), el modo en que fragmentan la experiencia urbana y segmentan circulaciones -y su relación con el rol del Estado en la privatización de espacios de acceso público- constituye un eje de indagación no tan explorado (Duhau, y Giglia, 2016). El autor contrasta las normativas -y sus limitaciones- con los espacios de tránsito linderos a estas urbanizaciones, permitiendo un acercamiento cualitativo a la generación de fronteras generada por barrios privados.

La segunda parte del libro inicia con un trabajo de Ávila, Nabarreta y Bernabeu sobre el surgimiento de nuevas fronteras interurbanas a partir de procesos de recuperación de áreas céntricas, una temática clásica de los estudios urbanos de las grandes ciudades pero en reiterada reformulación (Benach Rovira, 2021). El capítulo resalta cómo desarrollos urbanos de los últimos años han solapado las tradicionales fronteras de centro y periferia a partir de la construcción de grandes edificaciones que imitan las socialibilidades recortadas de barrios privados, llevándolas a áreas céntricas. Se rastrea el rol estatal de promoción del mercado inmobiliario tanto como su faceta represiva frente a asentamientos populares. El análisis de la sanción de excepciones normativas constituye uno de los elementos a destacar de esta sección, así como el modo en que lo estatal elabora fronteras simbólicas al consagrar una modalidad de recuperación de espacios céntricos.

Siguiendo esta línea, el quinto capítulo, de Magallanes y Quiroga Ríos, explora una serie de proyectos de transformación de espacios que permanecieron vacantes tras las reformas neoliberales que llevaron el cierre de líneas ferroviarias en los años 90. Nuevamente, resalta el papel de estados municipales como facilitadores de emprendimientos privados, aunados a recomposiciones elitistas del espacio público. Los aportes materiales y simbólicos a estos procesos son entendidos en la

clave de la generación de nuevas fronteras, que no son ajenas ni al apoyo oficial a desarrollos inmobiliarios ni a la represión a ocupaciones. La continuidad entre planificación estatal y excepcionalidad normativa, ya presente en el capítulo anterior, conforma un elemento nodal para el análisis de políticas públicas, constituyendo un aporte de interés del libro.

Una revisión del empleo del concepto de imaginario urbano en el campo académico nacional es llevada a cabo por Frías en el capítulo sexto. El autor repasa una serie de críticas que han recibido los abordajes cualitativos, en los que esa noción es por momentos usada de manera imprecisa y con dificultades para clarificar el nivel de abstracción a la que remite. Las fronteras simbólicas en el Área Metropolitana de Mendoza son reconocidas como una vacancia, que ha sido fragmentariamente cubierta por investigaciones conexas. Destaca la propuesta de una mejor conciliación entre la descripción morfológica de la ciudad y el plano de sentido, vínculo que –como se ha señalado (Segura, 2012)- a veces es resuelto en una clave de homología demasiado directa.

Finalmente, la tercera parte atiende la gestión estatal de zonificaciones y alquileres, abordándola como modos de construcción de fronteras. En el séptimo capítulo, Berón diagnóstica la falta de ajuste de las demarcaciones estatales en relación al crecimiento del espacio urbano. En este sentido, si las zonificaciones establecen fronteras, también padecen de dificultades para establecer criterios claros de demarcación, que den cuenta de la expansión urbana. Los planes de ordenamiento territorial de los municipios son analizados como documentos imprescindibles para este objeto de estudio, que diferencian el conjunto del espacio al tiempo que mantienen una relación tensada con sus características y transformaciones.

El último capítulo del libro, de Miranda Gasull y Ginestar, indaga cómo las políticas públicas tramitan y recrean fronteras en situaciones de precariedad habitacional, focalizándose sobre las regulaciones de alquileres. El tema ha sido reconocido como un factor de segmentación clave en barrios populares hace tiempo (Cravino, 2009), pero el capítulo innova al considerar el período 2019-2021, doblemente marcado por la pandemia –y la consecuente prohibición de desalojos- y la sanción de la ley de alquileres, fuertemente discutida. El capítulo describe las especificidades provinciales –marcadas por una nueva legislación coercitiva-,

las ambigüedades de la normativa y las políticas públicas municipales en materia de inquilinos, una cuestión escasamente estudiada en relación a la Argentina reciente.

*Las fronteras de la vida cotidiana de las ciudades neoliberales* aporta un valioso conjunto de investigaciones empíricas sobre el Área Metropolitana de Mendoza. Sin embargo, desafortunadamente no profundiza en discusiones cercanas a sus objetos de estudio. El papel estatal en la promoción de emprendimientos inmobiliarios es recurrentemente presentado a partir de diferentes mecanismos tensados con la normativa. Esta cuestión ha sido profusamente trabajada en términos de la construcción estatal de informalidad (Roy, 2005), que permite articular los efectos de políticas públicas con lo habitacional y lo laboral. La operacionalización de las fronteras en términos de dimensiones simbólicas y materiales resulta de utilidad, al tiempo que articula diferentes niveles de abstracción pero, por momentos, subyace al libro cierto énfasis en lo residencial en detrimento de otras modalidades de demarcación ancladas en movilidades (Segura, 2012). Finalmente, la regulación estatal de asentamientos populares ha sido pensada en relación a la politicidad popular y de las complejidades de las formas estatales territorializadas, desde donde podrían repensarse algunas de las descripciones de la gestión pública que atraviesan al libro.

En todo caso, *Las fronteras de la vida cotidiana de las ciudades neoliberales* consigue rastrear diferentes planos en que el espacio metropolitano de Mendoza resulta diferenciado. El tratamiento de distintos procesos comunes a otros grandes centros urbanos permite entrever posibilidades de comparación. La búsqueda de un balance entre lo morfológico y lo símbolo así como entre distintas escalas y actores invitan a repesar las modalidades en las que se concreta la segregación y, en particular, su compleja imbricación con las políticas públicas.

## Referencias bibliográficas

- Apaolaza, R., Zenteno Torres, E. (2019).** Asentamientos (in) formales en ciudades intermedias y pequeñas metrópolis de Sudamérica: Estado de situación y debate actual, *Revista F@ ro*, Vol. 2, N° 30, 1-5.
- Benach Rovira, N. (2021).** En las fronteras de lo urbano, *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Vol. 25, N° 2, pp. 11-35.
- Carrión, F. (2016):** El espacio público es una relación, no un espacio, en Ramirez Kuri, P. (coord.) *La reinención del espacio público en la sociedad fragmentada*. México DF: UNAM.
- Cravino, M. C. (2009).** La metamorfosis de la ciudad informal en el Área Metropolitana de Buenos Aires, *Revista Líder*, N° 15, pp. 31-55.
- Duhau, E. y Giglia, A. (2016).** *Metrópolis, espacio público y consumo*, México: FCE.
- Rodríguez, M. C., & Di Virgilio, M. (2011).** *Caleidoscopio de las políticas territoriales*, Buenos Aires: Prometeo.
- Roy, A. (2005),** Urban Informality. Toward an Epistemology of Planning, *Journal of the American Planning Association*, Vol. 71, 147-158.
- Segura, R. (2012).** Elementos para una crítica de la noción de segregación residencial socio-económica: desigualdades, desplazamientos e interacciones en la periferia de La Plata, *Quid 16: Revista del Área de Estudios Urbanos*, N°2, pp. 106-132.
- Simmel, G. (2014).** El espacio y la sociedad, en Simmel, G.: *Sociología: estudios sobre las formas de socialización*, México: FCE.
- Svampa, M. (2001).** *Los que ganaron: la vida en los countries y barrios privados*, Editorial Biblos.

# Expansión de la periferia urbana de la ciudad de San Juan impulsada por la política habitacional 2004-2014. Alternativas para una planificación integral territorial<sup>1</sup>

ANDREA ELIANA SARRACINA

Universidad Nacional de San Juan, Argentina

[asarraci@yahoo.com.ar](mailto:asarraci@yahoo.com.ar)

 10.14409/rl.v6i6.11957

El presente resumen presenta la organización del avance de la tesis doctoral denominada “Expansión de la periferia urbana de la ciudad de San Juan impulsada por la política habitacional 2004-2014. Alternativas para una planificación integral territorial”. Dicha investigación se realiza en el marco del Doctorado en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Universidad Nacional de Cuyo.

La investigación se realiza desde el abordaje disciplinar de la Geografía con la perspectiva del Ordenamiento Territorial; si bien éste es básicamente una práctica que requiere un enfoque multidisciplinar e integrador, la ciencia geográfica con sus postulados teóricos y analíticos realiza importantes aportes al conocimiento del espacio geográfico; interpretando fenómenos, utilizando diversos instrumentos para estudios del medio natural, social y humano. La Geografía aporta al análisis y conocimiento de distintas escalas territoriales y a la planificación integral.

## Problema, hipótesis y objetivo

El principal problema identificado es el crecimiento inadecuado de la periferia por la implementación de la política habitacional. Este es un problema enfrentado por gran parte de las ciudades argentinas. La constante en este proceso es la ocupación de suelos no aptos para urbaniza-

---

<sup>1</sup> Doctorado realizado en la Universidad Nacional de Cuyo, Argentina, bajo la dirección del Dr. Jorge Pickenhayn y la codirección de la Dra. Verónica D’Inca.

ciones y alejados de la ciudad compacta.

La hipótesis de la investigación sostiene que la política habitacional contribuye a la expansión de la periferia urbana de la Ciudad de San Juan, produciendo cambios de usos de suelo y generando territorios deficitarios en cuanto a la provisión de infraestructuras, equipamientos y servicios por ausencia de una planificación integral.

Conocer las fuerzas que actúan sobre el territorio es crucial para su planificación y gestión. Articular políticas habitacionales y expansión urbana es decisivo al momento de discutir sobre el tipo de ciudad que se produce y desea. En tal sentido el objetivo general que guía la investigación es generar alternativas estratégicas que aporten a la planificación integral territorial de la Ciudad de San Juan, en relación con la política habitacional que impulsa la expansión de su periferia urbana caracterizada por el creciente cambio de uso de suelo a residencial.

## **Metodología**

Para la investigación se propone la metodología sistémica adoptada en el Ordenamiento Territorial que permite analizar el Sistema Territorial, entendido como una construcción social que representa el estilo de desarrollo de la sociedad.

El Ordenamiento Territorial es considerado un proceso secuencial e iterativo, por lo que su metodología sistémica se desarrolla en tres fases, que, conviniendo un esquema secuencial, en la práctica es un continuo ir y venir, teniendo presente la realidad compleja, cambiante e incierta del sistema. La 1ª fase comprende el análisis y diagnóstico territorial, implica conocer y entender cómo es, cómo funciona, qué imagen transmite y cómo evoluciona el ST, qué problemas y conflictos, le afectan y de qué potencialidades dispone, todo detallado de manera objetiva que sirva para tomar decisiones acertadas sobre su futuro. La 2ª fase es la planificación territorial, proceso racional de anticipación y toma de decisiones sobre acción futura, consiste en diseñar -en función del diagnóstico realizado e intereses actuales del ST- una serie de medios de intervención y regulación listados en alternativas estratégicas de manera que se logre una planificación integral. La 3ª fase es la gestión territorial, fase ejecutiva en la que se materializan en el territorio las acciones

de ordenamiento que se proponen en la fase anterior. Es la puesta en marcha de la planificación.

En la tesis solo se abordan la 1ª y la 2ª fase, ya que la 3ª es la aplicación de las propuestas más adecuadas para lograr un sistema espacial optimizado y corresponde a quienes tienen la responsabilidad política de gestionar el territorio.

### **Delimitación temporal y espacial**

La tesis tiene como delimitación temporal el periodo comprendido entre los años 2004 al 2014, tiempo en que se construyeron y mejoraron la mayor cantidad de viviendas de comienzos de Siglo. Desde el año 2015 a la actualidad, con nuevas políticas habitacionales, el rol del Estado y los resultados en la expansión de las ciudades es el mismo, con mayor o menor intensidad dependiendo de la coyuntura.

La delimitación espacial comprende la periferia urbana de la Ciudad de San Juan ubicada entre el espacio urbano compacto y el rural, caracterizada por su multifuncionalidad ya que se intercalan vocaciones urbanas y rurales. La Ciudad de San Juan se localiza en el oasis de Tulum, el mayor de la provincia, sobre la margen derecha del río del mismo nombre y está conformada por la totalidad del departamento Capital y los espacios urbanos de Chimbás (norte), Santa Lucía (este), Rawson (sur), Pocito (sur) y Rivadavia (oeste). A partir de su núcleo histórico se han manifestado continuas tendencias de expansión hasta conformar actualmente el conglomerado urbano identificado también como Gran San Juan. La ciudad es el espacio urbano de mayor jerarquía provincial que según datos censales para el año 2010 alcanza los 460.714 habitantes, cifra que representa el 68% de la población total provincial. Representa el centro con mayor dinamismo, determinado por los usos del suelo y su rol concentrador en el que se interrelacionan diversos aspectos, económico, sociales, culturales, etc.

La Ciudad de San Juan no es ajena al proceso de expansión, en ella la restricción de suelo es cada vez mayor, con predominio del uso de suelo residencial por sobre los demás usos. Esta situación genera la necesidad de espacios suficientes para la instalación de población, por consiguiente, también la construcción de viviendas con equipamientos, infraestructuras y servicios. Como consecuencia de ello el crecimiento se experimenta en distintas direcciones, avanzando sobre suelos con otros usos, produciendo la desarticulación entre el espacio urbano y consolidado en su aproximación al rural.

## **Organización**

En primer lugar, se aborda el marco teórico de la investigación, comenzando por los temas relacionados con la expansión de las ciudades y las periferias urbanas; luego la política pública y específicamente la habitacional que tuvo al Estado como protagonista, destacando la necesidad de la política de ordenación territorial y planificación integral para alcanzar el desarrollo sostenible.

Como antecedente y contexto general se caracteriza la política habitacional a nivel nacional y provincial. Para ello se organizan los contenidos en tres partes. En primer lugar se realiza una referencia a la política habitacional argentina como marco y antecedente de la política analizada en el periodo de la investigación 2004-2014; en segundo lugar un análisis la Política Federal de Vivienda y su alcance nacional; por último la política habitacional provincial con un análisis de los diferentes programas implementados y algunos resultados generales.

Se aborda específicamente el diagnóstico de la periferia urbana de la Ciudad de San Juan, para ello se analiza la dirección de la expansión, atendiendo los departamentos en los que más viviendas se construyeron; se localizan los barrios dando cuenta de las densidades que éstos generaron en algunos sectores. Se caracteriza también el proceso de movilidad residencial intraurbana originado a raíz de la implementación de la política habitacional que moviliza población desde los asentamientos irregulares hacia la periferia.

Continuando con el análisis del espacio de estudio, se considera la transformación de la periferia por ampliación de uso de suelo residencial, dicha ampliación se da en la mayoría de los casos a expensa de otros

usos como el agrícola, de reserva urbana, sobre espacios baldíos (que surgen a medida que se desarrollaban los proyectos de vivienda) o el uso industrial que provoca problemas ambientales que afectaban a la población de viviendas cercanas. La transgresión al Código de Zonificación es otro de los temas relevantes del capítulo, ya que es la norma que regula y protege los usos de suelo en la ciudad y su periferia.

Se estudia la disponibilidad de equipamientos e infraestructuras que brindan servicios en la periferia a los nuevos barrios con vivienda social. El estudio permite identificar las densidades de los equipamientos de salud, educativo y de seguridad; y también de la infraestructura de saneamiento y de transporte público de pasajeros. Se advierte una clara deficiencia en la prestación de los servicios por la baja densidad de éstos.

Como resultado del estudio, se elabora un diagnóstico integrado a través de problemas (causa-efecto) y potencialidades identificadas. Respecto a los problemas se identifican tres grupos con un problema general cada uno, a su vez cada grupo contiene varios problemas que luego sirven para establecer también los objetivos.

Como parte de la planificación, se elaboran las alternativas estratégicas a partir de los problemas identificados y de los objetivos posibles, destacando la importancia del territorio como soporte de la planificación integral. Se proponen alternativas relacionadas, por un lado, con la transgresión a la normativa existente y a la ausencia de instrumentos normativos relacionados con el Ordenamiento Territorial; y por otro, con la construcción descontrolada de viviendas sociales en la periferia y estrategias para la disponibilidad de servicios.

La necesidad de sistematizar el tema de la expansión urbana y la política habitacional, justifica la relevancia de la investigación de posgrado, siendo un anhelo dar a conocer el estudio sobre la Ciudad de San Juan en otros ámbitos además del local y provincial, como ya se ha logrado con ciudades en Chaco, Córdoba, Buenos Aires, Mendoza, entre otras. La bibliografía consultada para la provincia de San Juan evidenció aportes más puntuales relacionados con el aspecto formal de la ciudad y en relación directa con el trabajo de profesionales que abordan el tema del diseño de la vivienda y usos de suelo.

La academia, en general, y, en particular los especialistas en el tema desalientan la expansión dispersa y de baja densidad de las ciudades – independientemente del tamaño que poseen- ésta es inevitable (en la

mayoría de los casos). La demanda de vivienda es un factor tan fuerte que transforma los espacios periféricos y junto a la especulación del valor del suelo y la inacción del Estado como regulador de los usos de suelo y de todas las actividades que se desarrollan en el territorio dan como resultados sectores –como es el caso de la Ciudad de San Juan– donde la deficiencia de servicios es tan importante que deja a población por fuera de los estándares mínimos. A lo escrito hay que sumar el vacío legal existente sobre Ordenamiento Territorial y otras herramientas legales y de gestión que son insuficientes para contener el crecimiento no planificado.

Si bien hay una gran satisfacción por los resultados logrados hasta ahora, en ellos se fusionaron conocimientos de la ciencia geográfica y el Ordenamiento Territorial, cuya relación es importante reivindicarla una vez más, sobre todo en la actualidad donde la apropiación, explotación y dominio de los espacios rigen los destinos de los territorios –su organización y ordenamiento. Con la investigación se pretende hacer un modesto aporte sobre los procesos territoriales como resultados de la implementación de políticas y las alternativas estratégicas propuestas –y una vez dadas a conocer– sirvan de consulta y guía para lograr un cambio en la visión de quienes tienen a su cargo la gestión de territorio en beneficio del bien común, interrelacionando fuerzas de distinto orden, necesidades sociales y políticas decisionales tal como se espera realizando seriamente Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.