



water and landscape

AGUA y TERRITORIO



DOSSIER

**POLÍTICA PÚBLICA Y GESTIÓN DEL AGUA Y
SANEAMIENTO EN ARGENTINA**



<http://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/atma>
aguayterritorio@gmail.com

Revista semestral patrocinada por el Seminario Permanente Agua, territorio y medio ambiente (CSIC) y editada por la Universidad de Jaén. Actúan como entidades colaboradoras la Universidade Federal de Minas Gerais, la Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, El Colegio de Michoacán, la Universidad de Costa Rica, la Universidad Autónoma de Chile, la Universidad de Guadalajara y la Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa.

La revista va dirigida a la comunidad científica que desde varias perspectivas científicas se muestra interesada en los enfoques sociales, económicos, territoriales e históricos que posibilitan los estudios sobre el agua en el ámbito iberoamericano y mediterráneo.

Agua y Territorio consta esencialmente de tres secciones: la primera (Dossier) está integrada por la publicación de artículos relacionados con una temática común. La segunda (Miscelánea) contiene artículos de temática libre. La tercera corresponde a Reseñas. Otras secciones no fijas son Documentos y Archivos, Entrevista, Relatos de experiencia, Eventos, Proyectos, y Opinión.

Agua y Territorio considera tan solo trabajos originales que no hayan sido publicados anteriormente ni estén a punto de publicarse o evaluarse.

Agua y Territorio quiere servir como un instrumento para la concertación entre los grupos sociales y los gobiernos que se ven involucrados en los numerosos conflictos y disputas por la utilización del agua, la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo y la promoción de alternativas posibles para contener el deterioro de los ecosistemas. Por su temática y por la proyección iberoamericana y mediterránea de la revista, *Agua y Territorio* tiene una clara vocación internacional que se refleja en su Consejo Asesor y de Redacción.

Agua y Territorio centra su atención en varios aspectos vinculados al agua: el de las políticas públicas y la participación ciudadana, el de los modelos de desarrollo y medioambientales, el del paisaje, la memoria, la salud y el patrimonio hidráulico. Por ello, publica y difunde trabajos que desde diferentes vertientes y disciplinas alientan los intercambios de experiencias a uno y otro lado del Atlántico como reflejo del contexto internacional en el que se ubica. Admite artículos en inglés, español, francés, italiano y portugués.

Agua y Territorio pretende ser una plataforma de estudios sobre el agua capaz de recoger realidades muy diversas, con peculiaridades económicas, sociales, culturales y ambientales muy definidas y heterogéneas.

Directores

Juan Manuel Matés Barco (Universidad de Jaén, España)

Pilar Paneque Salgado (Universidad Pablo de Olavide, España)

Editor

Jesús Raúl Navarro García (CSIC, España)

Secretaría

Mariano Castro Valdivia (Universidad de Jaén, España)

Consejo de Redacción

José Newton Coelho Meneses (Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil)
 Lucía De Stefano (Universidad Complutense, España)
 Fernando Díaz del Olmo (Universidad de Sevilla, España)
 Francisco Javier Escalera Reyes (Universidad Pablo de Olavide, España)
 María Luisa Feijoo Bello (Universidad de Zaragoza, España)
 Marcelo Gantos (Universidade Estadual do Norte Fluminense, Brasil)
 Luis Garrido González (Universidad de Jaén, España)
 Nuria Hernández Mora (Universidad de Sevilla, España)

Julia Martínez Fernández (Universidad Miguel Hernández, España)
 Leandro del Moral Ituarte (Universidad de Sevilla, España)
 Jorge Regalado Santillán (Universidad de Guadalajara, México)
 José Juan Pablo Rojas Ramírez (Universidad de Guadalajara, México)
 Martín Sánchez Rodríguez (El Colegio de Michoacán, México)
 Alicia Torres Rodríguez (Universidad de Guadalajara, México)
 Alejandro Tortolero Villaseñor (Universidad Autónoma Metropolitana de México, México)
 Ronny Viales Hurtado (Universidad de Costa Rica, Costa Rica)

Consejo Asesor

Luis Aboites Aguilar (El Colegio de México, México)
 Pedro Arrojo (Universidad de Zaragoza, España)
 Roberto Bustos Cara (Universidad Nacional del Sur, Argentina)
 Rafael Cámara Artigas (Universidad de Sevilla, España)
 Wagner Costa Ribeiro (Universidade de Sao Paulo, Brasil)
 José Esteban Castro (Universidad de Newcastle, Reino Unido)
 Concepción Fidalgo (Universidad Autónoma de Madrid, España)
 Juan Antonio González (Universidad Autónoma de Madrid, España)

González Rodríguez (Universidad Autónoma de Tamaulipas, México)
 Leo Heller (Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil)
 Abel La Calle (Universidad de Almería, España)
 Carlos Larrinaga (Universidad de Granada, España)
 José Manuel Lopes Cordeiro (Universidade do Minho, Portugal)
 Carmen Maganda (Universidad de Luxemburgo, Luxemburgo)
 Eloy Martos Núñez (Universidad de Extremadura, España)
 Juan Djeda (Universidad Pablo de Olavide, España)
 Vicente Pinilla (Universidad de Zaragoza, España)

Antonio Embid Irujo (Universidad de Zaragoza, España)
 Christopher Scott (University of Arizona, EE. UU.)
 Inmaculada Simón (Universidad Autónoma de Chile, Chile)
 Erik Swyngedouw (Universidad de Manchester, Reino Unido)
 Simone Teixeira (Universidade Estadual do Norte Fluminense, Brasil)
 María Luisa Torregrosa (FLACSO, México)
 Susan Vincent (University St. Francis Xavier, Canadá)
 Florencio Zoido (Centro de Estudios Paisaje y Territorio, España)

Edición

Jorge China
 (Wayne State University, EE. UU.)

Francesco D'Esposito
 (Università degli Studi G. D'Annunzio, Italia)

Frederico Alvim
 (CSIC-Universidad Pablo de Olavide, España)

Jean-Noël Salomon
 (Université Bordeaux Montaigne, Francia)

Beatriz Barrera
 (Universidad de Sevilla, España)

Alice Poma
 (CSIC-Universidad Pablo de Olavide, España)

Francisco Manuel Navarro
 (CSIC, España)

Elvira Giannetti
 (Università di Bologna, Italia)

Edición de reseñas

Andrea Noria

(Universidad Autónoma de Chile, Chile)

Revista Agua y Territorio

<http://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/atma>

ISSN 2340-8472 DL J-673-2013

ISSNe 2340-7743 DOI 10.17561/at.10

Correo electrónico: aguayterritorio@gmail.com

Dirección postal:

Departamento de Economía. Edificio D3 - Despacho 120
Universidad de Jaén. Campus Las Lagunillas, s/n
23071 - JAÉN (ESPAÑA)

Contacto principal:

Dr. D. Juan Manuel Matés-Barco

Dirección postal:

Departamento de Economía. Edificio D3 - Despacho 120
Universidad de Jaén. Campus Las Lagunillas, s/n
23071 - JAÉN (ESPAÑA)

Telf. (+34) 953 212076

Correo electrónico: jmmates@ujaen.es

Edita:

Servicio de Publicaciones. Universidad de Jaén (España)

<http://www10.ujaen.es/conocenos/servicios-unidades/servpub/inicio>

Dirección postal:

Campus Las Lagunillas, s/n. Edif. Biblioteca, 2ª planta
23071 - JAÉN (ESPAÑA)

Telf. (+34) 953 212355

Correo electrónico: servpub@ujaen.es

Contacto de soporte:

Dr. D. Mariano Castro-Valdivia

Telf. (+34) 953 212985

Correo electrónico: mcastro@ujaen.es

Patrocina:

Seminario Permanente Agua, Territorio y Medio Ambiente

Dirección postal:

Escuela de Estudios Hispanoamericanos. CSIC.

Calle Alfonso XII, 16. 41002 SEVILLA (ESPAÑA)

Correo electrónico: jraul.navarro@csic.es

Las opiniones y hechos consignados en cada artículo son de la exclusiva responsabilidad de sus autores. La Universidad de Jaén y el Seminario Permanente Agua, Territorio y Medio Ambiente y las posibles entidades colaboradoras no se hacen responsables en ningún caso de la credibilidad y autenticidad de los trabajos.

Los originales de la revista son propiedad de la entidad editora, siendo necesario citar la procedencia en cualquier reproducción parcial o total.

© Universidad de Jaén, 2017

Diseño logo y cabecera: Millena Lízia.

Diseño: J. Raúl Navarro y Juan Gallardo (CSIC)

Maquetación: Mariano Castro-Valdivia.

Fotografía de la cubierta: Río Gauleguaychú a su paso por el puente de hierro "Méndez Casariego" (Argentina). Fotografía de Verónica Lucía Cáceres.

Agua y Territorio aspira a ser recogida en los más exigentes repertorios y bases de datos bibliográficas por lo que desde su primer número cumple los requisitos en esta materia. Actualmente se encuentra incorporada a:

 Dialnet

dialnet.unirioja.es/



CRUE

REBIUN

Red de Bibliotecas Universitarias

www.rebiun.org

MIAR 2015
Live

miar.uv.edu

Matriz de Información para el Análisis de Revistas



REDIB Red Iberoamericana
de Innovación y Conocimiento Científico

www.redib.org

BASE DE DATOS
ISOC

Revistas de Ciencias Sociales y Humanidades
<http://bddoc.csic.es:8080/ver/ISOC/revi/2411.html>



Sistema Regional de Información en Línea
para Revistas Científicas de América Latina,
el Caribe, España y Portugal
<http://www.latindex.unam.mx>



DULCINEA

<http://www.accesodirecto.net/dulcinea/>

Derechos de explotación y permisos
para el auto-archivo de revistas científicas españolas



ULRICHSWEB™
GLOBAL SERIALS DIRECTORY

<http://ulrichsweb.serialssolutions.com/login>



Clasificación Integrada
de Revistas Científicas

<https://clasificacioncirc.es/inicio>

Google Scholar

Índice H de las Revistas Científicas Españolas
según Google Scholar Metrics
(2012-2016)

Agua y Territorio

H Index
6

Mediana H
6

<http://doi.org/10.13140/RG.2.2.29279.56484>



water and landscape

AGUA y TERRITORIO



DOSSIER

POLÍTICA PÚBLICA Y GESTIÓN DEL AGUA Y
SANEAMIENTO EN ARGENTINA

Sumario





water and landscape
AGUA y TERRITORIO

Número 10

Dossier:	Política pública y gestión del agua y saneamiento en Argentina	
	<i>Public Policy and Water and Sanitation Management in Argentina</i>	7
	<i>Verónica L. Cáceres, coord.</i>	
<i>Presentación:</i>	<i>VERÓNICA L. CÁCERES</i>	8
	JOFRE, JOSÉ LUIS: <i>Reconversión agrícola y gestión del agua en Mendoza (1976-2015): Una aproximación institucionalista. Agricultural Recon- version and Water Management in Mendoza (1976-2015): An Institutional Approach</i>	11
	FERREYRA, ANA INÉS: <i>El agua como factor de conflicto y determinante en el precio de la tierra: Córdoba, Argentina, 1800-1855. Water as a Source of Social Conflict and Its Determinant Role in Land Prices: Córdoba, Argentina, 1800-1855</i>	30
	CHIAVASSA, SERGIO; ENSABELLA, BEATRIZ; DEÓN, JOAQUÍN ULISES: <i>Territorialidades en conflicto y acciones colectivas: las luchas por el agua en Sierras Chicas, provincia de Córdoba, Argentina. Territorialities in conflict and collective actions: The struggle for water in Sierras Chicas, Córdoba, Argentina</i>	43
	FERRO, MARIANO: <i>Participación ciudadana y gestión ambiental en la cuenca Matanza-Riachuelo, Argentina. Citizen Participation and Environ- mental Management in the Matanza-Riachuelo Basin, Argentina</i>	58
	ECHAIDE, JAVIER I.: <i>Condicionantes sistémicos para un concreto ejercicio del derecho humano al agua: Un análisis del caso de "Suez v. Ar- gentina" ante el Centro Internacional de Arreglos de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI). Systemic Constraints for a Concrete Realization of the Human Right to Water Access: An Analysis of the Case "Suez v. Argentina" at the International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID)</i>	72
	MINAVERRY, CLARA MARÍA: <i>Posibles herramientas jurídicas para la erradicación de la corrupción en el servicio de agua en Argentina. Possible Legal Tools for Eradicating Corruption in the Water Service of Argentina</i>	89
	CATENAZZI, ANDREA C.: <i>Cambios y continuidades de la gestión de las redes de agua en el área metropolitana de Buenos Aires. Changes and Continuities of Water Management in the Buenos Aires Metropolitan Area</i>	101
	CÁCERES, VERÓNICA L.: <i>La política de agua y saneamiento de la provincia de Buenos Aires, Argentina 1973-2012. The Public Policy of Water and Sanitation Services in the Province of Buenos Aires, 1973-2012</i>	112
Miscelánea		
	PANEZ-PINTO, ALEXANDER; FAÚNDEZ-VERGARA, RODRIGO; MANSILLA-QUIÑONES, CAMILO: <i>Politización de la crisis hídrica en Chile: Análisis del conflicto por el agua en la provincia de Petorca. Politicization of the Hydrological Crisis in Chile: An Analysis of the Conflict over Water in the Petorca Province</i>	131
	TORRES-SALINAS, ROBINSON; GARCÍA-CARMONA, ALFREDO; ROJAS-HERNÁNDEZ, JORGE: <i>Privatizando el agua, produciendo sujetos hídricos: Análisis de las políticas de escala en la movilización socio-hídrica contra Pascua Lama e HidroAysén en Chile. Privatizing Water, Producing Water Subjects: The Politics of Scale in the Socio-Hydric Mobilization against Pascua Lama and HidroAysén in Chile</i>	149
	Reseñas Bibliográficas	167
	Estadística y evaluación	176
	Normas de Publicación	178

Dossier

Política pública y gestión del agua y saneamiento
en Argentina

*Public Policy and Water and Sanitation Management
in Argentina*

Verónica L. Cacéres, coord.



Presentación

Verónica L. Cáceres

Universidad Nacional de General Sarmiento, Universidad de Buenos Aires, CONICET
Buenos Aires, Argentina
vcaceres@ungs.edu.ar

El agua dulce es un recurso natural estratégico vulnerable, crecientemente escaso, que cumple funciones ambientales, sociales, económicas y culturales. Aunque el 70 % del planeta está cubierto por agua solo el 2,5 % es dulce y gran parte de esta última se encuentra congelada en glaciares. El resto es salada¹. El consumo de agua dulce se triplicó en las últimas cinco décadas y para 2025 se estima que el 35 % de la población se verá afectada por estrés hídrico². Asimismo, el agua dulce se encuentra desigualmente distribuida y los reservorios más importantes se encuentran en América del Sur, por lo que la región se convierte así en un lugar estratégico por la disponibilidad del recurso, ya sea por la existencia de cuencas como la del Orinoco, esteros como los de Ibera y acuíferos como el Guaraní.

Los seres humanos utilizan agua en un conjunto diverso de actividades vinculadas a la esfera doméstica, agrícola, industrial, turística, minera, generación hidroeléctrica, etc. El agua dulce no tiene sustituto: si se agota o se contamina y no se le efectúan los tratamientos para recuperarla, se pierde.

Los países regulan los usos del agua de forma diversa. En la República Argentina, el esquema de organización federal adoptado reconoce que en materia ambiental le corresponde al Estado nacional la responsabilidad de "dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección" y a las provincias que tienen "el dominio originario de los recursos naturales

existentes en su territorio" complementarlas (artículos 41 y 124 de la Constitución Nacional). Por ello las provincias regulan las modalidades del uso del agua y lo hacen mediante un conjunto de normativas como los códigos de agua y otras leyes sectoriales.

El uso doméstico del agua se relaciona con la provisión de los servicios públicos de agua y saneamiento que, en el país, también recaen sobre las jurisdicciones provinciales y, por delegación de estas últimas, en algunos casos también sobre algunos municipios (gobiernos locales). Esto es así desde 1980, cuando el gobierno cívico-militar decidió descentralizar y transferir los servicios que se encontraran en las principales ciudades del país a cargo de la empresa Obras Sanitarias de la Nación (OSN). El Estado nacional, desde entonces, solo mantiene bajo su órbita la prestación en una porción del territorio comprendido por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y un conjunto importante de municipios del denominado Conurbano Bonaerense.

En tanto las provincias tienen el dominio originario de sus recursos naturales y los servicios están descentralizados no existe una ley nacional del agua que fije lineamientos de la política hídrica ni una política unificada de los servicios en todo el territorio. La trayectoria institucional de los servicios ha sufrido una transformación profunda en el marco de la descentralización y, posteriormente, con el ingreso de capitales privados a la gestión, tras las privatizaciones que se extendieron durante la década del noventa del siglo pasado y las re-estatizaciones siguientes en las principales provincias del país.

¹ Comisión Nacional del Agua, 2003.

² Buch, 2013.

Es de destacar que en el país, en 2010, fecha de la última medición realizada para todo el territorio, el 83,9 % de los hogares contaba con acceso al servicio de agua por red, cobertura superior a la registrada en otros países de la región, y el 53,2 % al servicio de cloacas. Estas cifras denotaban que aún continuaba siendo alarmante el porcentaje de hogares que resolvía el acceso al agua mediante formas menos seguras para la salud y el ambiente. Asimismo, la situación al interior de las jurisdicciones del país en materia de cobertura era sumamente desigual, ya que se observaban provincias con una cobertura cercana a abastecer todos los hogares (CABA, Santa Cruz y Tierra del Fuego) con otras que desatendían a una parte relevante de los mismos (Misiones, Buenos Aires y Santiago del Estero). A los problemas de cobertura se adicionaban otros desafíos en materia de calidad de la prestación y de la gestión de los recursos hídricos en general.

El presente dossier tiene como punto de partida el reconocimiento de que la gestión de los servicios de agua y saneamiento conforman miradores privilegiados de la acción estatal porque se vinculan a un derecho humano inalienable, integran eslabones centrales para el desarrollo económico, posibilitan la integración territorial y generan fuertes externalidades positivas en lo que concierne a la salud, a las condiciones de vida de la población y al ambiente en general.

A partir de la selección de un conjunto de casos se aporta material para el debate sobre la política pública y gestión del agua y de los servicios (su proceso de institucionalización y trayectoria, los conflictos por el uso y acceso, sus etapas y modelos de gestión en distintas jurisdicciones).

El primer artículo del dossier pertenece a José Luis Jofré, quien enfatiza la mirada en el centro oeste del país, puntualmente en la provincia de Mendoza. Como explica el autor un rasgo central de la provincia es la presencia de dos regiones disímiles: los oasis irrigados tradicionales, que representan el 3 % de la superficie provincial y donde se llevan adelante las principales actividades económicas, políticas y sociales; y el 97 % restante al secano, donde, “salvo algunas economías de enclaves vinculadas a la extracción de petróleo o la minería, su escasa población desarrolla prácticas económicas de subsistencia, con diferencias cualitativas respecto a los oasis”.

En ese marco, desde una perspectiva institucionalista, el autor se centra en la “historia reciente de la estructura agrícola regional y en los dispositivos institucionalizados para la administración del agua para riego”.

El siguiente artículo, de Ana Inés Ferreyra, aborda el estudio del centro del país, puntualmente la provincia de Córdoba, la segunda más poblada de Argentina. La autora, a partir de los expedientes judiciales, indaga en “los conflictos en torno a la provisión y posesión del agua, la organización burocrática encargada de administrarla y la normativa creada al respecto”. También aborda el lugar del agua “como determinante de precio de la tierra y variable de fluctuaciones en su circulación” a lo largo del siglo XIX. Esta problemática ha sido poco abordada en la historiografía provincial.

Por su parte, Sergio Chiavassa, Beatriz Ensabella y Joaquín Ulises Deón también se centran en la provincia de Córdoba, puntualmente en las Sierras Chicas, un territorio que cíclicamente padece insuficiencia hídrica e inundaciones. Esto ha dado lugar a distintos conflictos, más recientes, ligando los “intereses contrapuestos en torno al agua, el uso del suelo y el bosque”. A partir de fuentes documentales y el método etnográfico, los autores analizan “las acciones colectivas de las organizaciones sociales” que trabajan en el territorio y se movilizan en el marco de los conflictos ambientales y el uso del agua.

El artículo de Mariano Ferro acentúa la mirada en la situación de una cuenca específica del país, la cuenca Matanza-Riachuelo, que sin duda “es la más grave del país y una de las más graves del mundo”. A partir de la obtención de información mediante entrevistas y revisión bibliográfica-documental, el autor sostiene que tras la intervención del Defensor del Pueblo de la Nación y la declaración de competencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la denominada causa Mendoza, en 2006, “se creó un proceso de sinergia entre participación ciudadana e instituciones, que constituyó un factor operativo en el proceso de la institucionalización ambiental”.

Los artículos que siguen en el dossier sitúan la mirada en distintos casos vinculados a la gestión de los servicios de agua y saneamiento. Así, en primer lugar, el artículo de Javier Echaide analiza “la vinculación entre el derecho humano al agua y el régimen de protección de inversiones dado por los TBI en el derecho internacional”, en el marco de

los desafíos que legara el entramado institucional que se conformó en el país a propósito de las privatizaciones de las empresas prestatarias de los servicios, puntualmente de OSN.

Posteriormente, Clara Minaverry analiza en clave comparada los procesos de privatización y re-estatización del servicio de agua que afectaron a la mayor parte del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), territorio no descentralizado bajo jurisdicción aún del Estado nacional, y a un conjunto de ciudades de la provincia de Santa Fe. La autora enfatiza en “la medición de la corrupción” mediante “la adaptación jurídica” de un sistema de indicadores internacionales. A partir de estas experiencias señala que “las limitadas capacidades de supervisión y sanción tienen poco poder disuasivo sobre quienes contaminan el agua” y que “la existencia de marcos normativos débiles en materia de protección ambiental y los endeble mecanismos previstos para garantizar el cumplimiento de la ley, dejan con frecuencia vía libre a la corrupción”.

Por su parte, el artículo de Andrea Catenazzi analiza las continuidades y rupturas de la gestión del agua en el AMBA a partir de considerar los cambios institucionales en la empresa prestataria del servicio desde fines del siglo XX hasta la actualidad. La autora sostiene que “esos cambios institucionales incluyeron una creciente territorialización de la cuestión del acceso al agua desplegada en tensión con la gestión sectorial y centralizada heredada de Obras Sanitarias de la Nación”.

Por último, Verónica Cáceres sitúa la mirada en el centro-este, puntualmente en el principal distrito poblacional y económico del país: la provincia de Buenos Aires. A partir de entrevistas y fuentes documentales, la autora enfatiza en el proceso de institucionalización y en la trayectoria de los servicios de agua y saneamiento “cuyo derrotero ha llevado a la consolidación de tres subsistemas de prestación que cohabitan en el territorio”. Estos no han logrado generar sinergias y avanzar en resolver problemas ligados a la histórica falta de extensión de los servicios en una parte del suelo bonaerense.

BIBLIOGRAFÍA

- Buch, T. 2013: *Desarrollo y ecopolítica. Los grandes debates de la tecnología, el ambiente y la sociedad*. Provincia de Buenos Aires, Lenguaje Claro Editora.
- El Colegio de México, 2003: *Agua para las Américas en el Siglo XXI*. México DF, Comisión Nacional del Agua.
- Constitución de la Nación Argentina 1994. Disponible en <http://www.congreso.gob.ar/constitucionNacional.php>. Consulta realizada el 21 de febrero de 2015.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación 2006: Mendoza Beatriz Silvia y Otros C/ Estado Nacional y Otros S/ Daños y Perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo). Disponible en <http://wp.cedha.net/wp-content/uploads/2011/07/2007-07-20-Caso-Mendoza-Riachuelo.pdf>. Consulta realizada el 21 de febrero de 2015.

Reconversión agrícola y gestión del agua en Mendoza (1976-2015): Una aproximación institucionalista

Agricultural Reconversion and Water Management in Mendoza (1976-2015): An Institutional Approach

José Luis Jofré
Universidad Nacional de Cuyo
Mendoza, Argentina
jofrejoseluis7@gmail.com

Resumen — Tanto la actual estructura agrícola mendocina, como los dispositivos institucionales que la regulan, son el resultado de un conjunto de continuidades y rupturas en la dinámica social local que puede remontarse a la segunda mitad del siglo XIX. En este trabajo pretendemos concentrarnos, desde una perspectiva institucionalista, en la historia reciente de la estructura agrícola regional y en los dispositivos institucionalizados para la administración del agua para riego. En este sentido, proponemos un repaso por el marco institucional que regula el acceso al agua por parte de los emprendimientos agrícolas a lo largo del patrón de acumulación rentístico financiero y sus alcances hasta nuestros días poniendo en relación el comportamiento estratégico de los empresarios agrícolas con la morfología institucional del agua en Mendoza, suponiendo una relación de causalidad muy estrecha.

Abstract — *The current agricultural structure in Mendoza and the institutional arrangements that regulate it are the result of a set of continuities and ruptures that can be traced back to the second half of the nineteenth century. In this work we examine the recent history of the regional agricultural structure and institutionalized mechanisms employed in the management of irrigation water. In this connection, we propose to review the institutional framework that regulates access to water for agricultural enterprises as it relates to the patterns and scope of financial accumulation through the collection of public revenues to this day. In doing so, we link the strategic behavior of agricultural entrepreneurs with the institutional morphology of water in Mendoza, which implies a close causal relationship between them.*

Palabras clave: estructura agrícola, patrones de acumulación, régimen hídrico, reconversión agrícola, recursos naturales
Keywords: agricultural structure, accumulation patterns, hydrology, agricultural reconversion, natural resources

Información Artículo: Recibido: 14 marzo 2016

Revisado: 21 septiembre 2016

Aceptado: 3 marzo 2017

INTRODUCCIÓN

Mendoza es una provincia de la República Argentina, situada en la parte centro oeste del país, sus 148.827 km² de superficie representan el 5,4 % del territorio nacional. Allí residen 1,75 millones de habitantes, de los cuales el 65 % se concentra en la cuenca del Río Mendoza y Tunuyán Inferior, espacio en el que se localizan las principales ciudades.

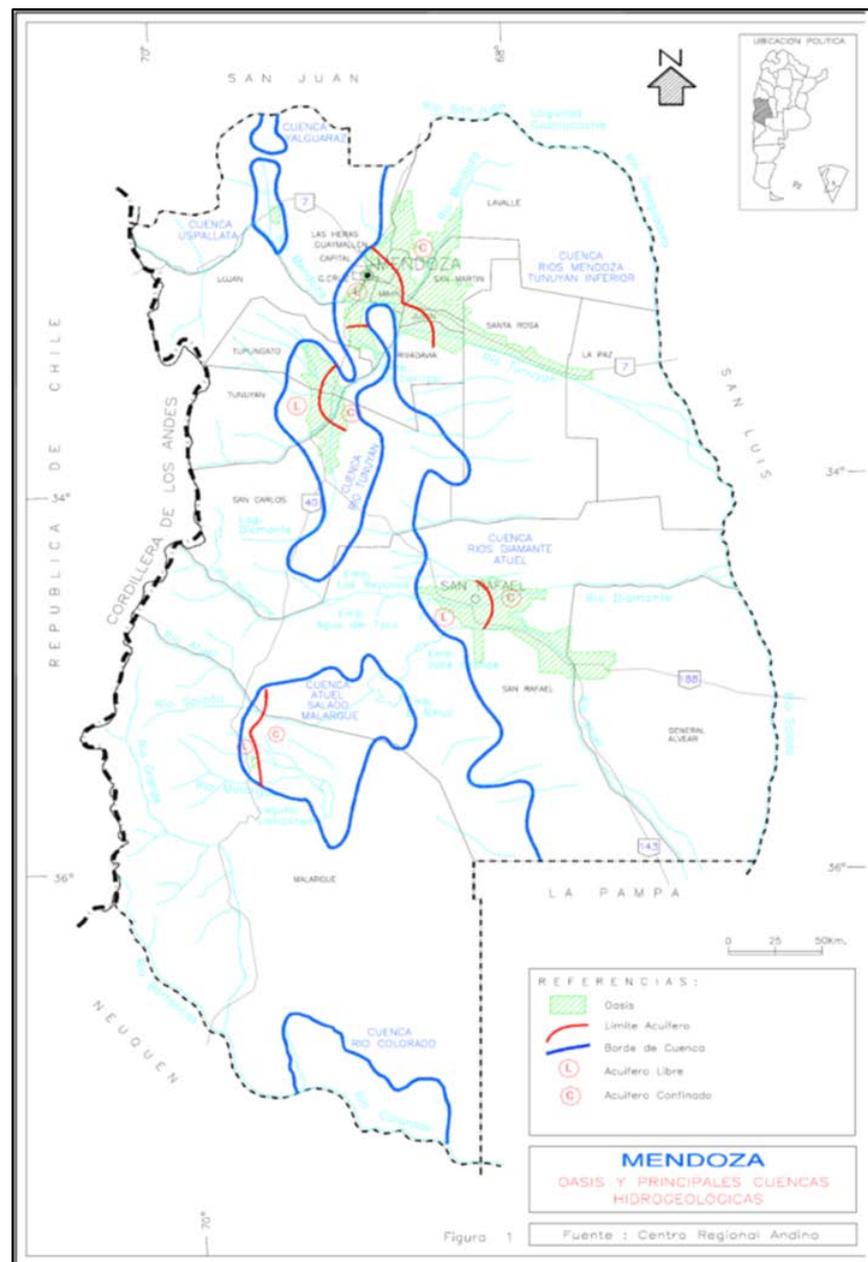
Las actividades económicas más significativas son la extracción de petróleo y los servicios vinculados al turismo y la agricultura, ellas explican gran parte del producto bruto geográfico total de la provincia. La actividad agrícola, por ser la que registra el mayor índice de ocupación y por su capacidad de dinamizar la industria y los servicios, se ha constituido en el motor de la economía provincial.

En lo que respecta al espacio geomorfológico provincial existen dos regiones muy disímiles. Por un lado, los oasis irrigados tradicionales, Norte, Centro y Sur, conformados por unas 360.000 ha que representan el 3 % de la superficie total de la provincia y donde se realiza prácticamente la totalidad de las actividades económicas, políticas y sociales. Los oasis conforman las zonas en las que se ha coordinado la red de distribución del agua y se pueden utilizar para cultivos u otras actividades productivas. Mendoza es la provincia con mayor superficie irrigada del país, representando un 25 % del total nacional. Distinguimos tres oasis consolidados, el Norte, que contiene a la primera (Maipú y Luján) y segunda (San Martín, Rivadavia, Junín, Santa Rosa, La Paz y Lavalle) zonas agrícolas. Estas son regadas por los cursos medio e inferior de los ríos

Mendoza y Tunuyán respectivamente. El oasis Centro irrigado por el curso superior del Río Tunuyán en el Valle de Uco, conforma la tercera zona agrícola de la provincia (Tupungato, Tunuyán y San Carlos). Y el oasis Sur que se extiende a lo largo de los cursos de los ríos Diamante y Atual, conformando la cuarta zona agrícola.

Por otro lado, el 97 % restante del territorio mendocino corresponde al secano, donde, salvo

Mapa 1. Oasis irrigados de la provincia de Mendoza



Fuente: Martinis y Hernández, 2007.

algunas economías de enclaves vinculadas a la extracción de petróleo o la minería, su escasa población desarrolla prácticas económicas de subsistencia, con diferencias cualitativas respecto a los oasis. Asimismo, dentro del secano distinguimos el árido montañoso del árido de la planicie central, donde las prácticas socio económicas naturalmente también difieren.

Los contrastes entre el oasis y el secano se intensifican desde la segunda mitad del siglo XIX, cuando comienza a constituirse el circuito agrícola regional. Esto se produce merced a la búsqueda de un proyecto económico alternativo al proyecto agroexportador pampeano. Así se difunde por los oasis mendocinos el cultivo de la vid como eje de un nuevo modelo productivo.

Dado que el nivel de precipitaciones es bajo, entre 200 y 250 milímetros anuales en promedio, desde su inicio la agricultura mendocina ligó su suerte a la capacidad de regular el caudal de sus principales ríos y distribuirlo con criterios de promoción del modelo emergente. Así, en 1884, se sancionó la ley de aguas, actualmente vigente, que sienta las bases legales para la conformación de un verdadero estado paralelo orientado a la gestión del agua en la Provincia de Mendoza. Para ello crea el Departamento General de Agua, con competencia en la administración, legislación y sanción de normas en materia hídrica.

La práctica de la agricultura en un contexto semiárido como el señalado, revaloriza a los recursos hídricos como insumo básico para su desarrollo. A su vez, la disponibilidad del recurso, si bien depende de factores ambientales asociados al ciclo hidrológico, de carácter estocásticos, como la energía radiante del sol, las evaporaciones y filtraciones, los regímenes níveos y pluviales, las escorrentías superficiales y subterráneas, etc., igualmente depende de la estructura institucional con que se administran y emplean esos recursos, es decir, también dependen de lo que en este trabajo denominaremos régimen hídrico.

Separamos analíticamente al régimen hídrico en tres subsistemas operativos (apropiación, distribución y aprovechamiento) o, según su rango institucional, en seis órdenes jerárquicos (constitucional, institucional, organizacional, rutinario, convencional y habitual). Para alcanzar un mayor detalle de nuestro objeto real de investigación, a continuación emplearemos este último ordenamiento analítico, comenzando por el orden constitucional y siguiendo en forma

decreciente con los restantes órdenes de menor rango institucional.

MARCO TEÓRICO

El marco conceptual del que partimos tiene su respaldo en la Teoría de la Regulación, la cual es suficientemente conocida y solo la desarrollaremos en sus aspectos esencialmente vinculados a este trabajo, dejando al lector interesado las referencias de la escuela francesa¹, las profundizaciones de la escuela vienesa respecto a la incorporación de los recursos naturales en el marco de estudio² y las adaptaciones llevadas a cabo en el Instituto Multidisciplinario de Estudios Sociales Contemporáneos (IMESC-IDEHESI-CONICET) para el estudio de patrones de acumulación a escala subnacional³.

La Teoría de la Regulación nos habilita a movernos en los siguientes seis planos institucionales:

a) Orden constitucional

La Constitución Nacional de la República Argentina de 1853 confiere a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio, con plena facultad para crear sus propias instituciones locales, por lo tanto no existe una legislación de aguas que abarque todo el territorio nacional. Ello ha generado gran heterogeneidad en la gestión de los recursos hídricos en las distintas provincias, según necesidades diferenciales de prioridades de uso, clasificación de los usos, régimen de concesiones, procedimientos, etc.

Una de las provincias que mayor desarrollo ha logrado en esta materia es Mendoza, que jaqueada por las condiciones de aridez natural, montó una sofisticada arquitectura institucional para la expansión de sus oasis productivos a fines del siglo XIX. Ello fue acompañado de un conjunto de obras hidráulicas con el objetivo de racionalizar sus principales ríos.

Uno de los instrumentos institucionales más importantes del sistema hídrico mendocino es la Ley General de Aguas de 1884. Consideramos esta ley como el acto fundacional de la actual organización de las instituciones hídricas,

¹ Aglietta, 1996. Boyer y Saillard, 1996. Lipietz y Benko, 1997. Coriat y Weinstein, 2005, entre otros.

² Becker y Raza, 2000.

³ Jofré y Ferreyra, 2010.

independientemente de que antes existieran varias herramientas legales para regular los conflictos entre los productores por la apropiación del agua.

La Ley de Aguas representó el marco jurídico que permitió formar una compleja red institucional para la administración del agua, lo que constituye un indicio claro de las pretensiones de estabilidad del modelo vitícola. Dicha estructura institucional adoptó como norma los siguientes principios doctrinales:

1) En primer lugar el “principio de perpetuidad”: Según el artículo 127 de la Ley de Aguas “las concesiones de aguas hechas individual o colectivamente a los propietarios de las tierras para el riego de estas serán a perpetuidad, o mientras el concesionario quiera emplear el agua para el riego del terreno para que fue destinada; pero no podrán emplearla para el riego de otro terreno, sin una nueva concesión”.

2) En segundo lugar, la Ley General de Aguas amplía y ratifica el “principio de inherencia” contenido en la Constitución Provincial. Por ejemplo, en el artículo 24 establece que “todo contrato sobre un terreno cultivado comprende también el derecho de agua correspondiente al mismo”. Por su parte, el artículo 25 dispone que “el derecho de agua no puede ser embargado ni enajenado, sino juntamente con el terreno para que fue concedida”.

3) Finalmente, el “principio de especificidad”: en su artículo 15 la Ley establece que “todo contrato de agua destinándola a otro uso que aquel para el cual se hizo la concesión, es nulo...” Este principio impide el uso de los derechos de agua otorgados para riego agrícola en otras actividades diferentes, por tanto, considera la conservación de los escasos recursos hídricos para la práctica exclusiva de la agricultura, definiendo de esta forma el perfil productivo de la provincia. Estos principios, junto con todo el articulado de la ley, adquieren rango constitucional en 1916, creando una agencia autárquica para el manejo general de las aguas, con absoluta competencia en la administración de las aguas y plena independencia política y financiera.

Los tres pilares básicos sobre los que se apoyó el sistema hídrico, perpetuidad, especificidad e inherencia son, sin embargo, principios ordenadores que abrigan las demandas de los emprendedores agrícolas del momento. Ello no significa la organización de una vez y para siempre

del sistema hídrico, sino más bien que este puede ir evolucionando en función de la orientación de la política hídrica y del comportamiento estratégico de los agentes agrícolas.

b) Orden institucional

En nuestro caso particular, el orden institucional hace referencia a una percepción abstracta e histórica, que estructura los vínculos entre los dispositivos para la regulación del agua y los productores agrícolas mendocinos.

Este orden introduce cierta moralidad en el reparto del agua, disciplinando y moldeando la idiosincrasia colectiva en torno a ciertos valores que fijan lo que está bien o mal, y con ello reprime los cuestionamientos sobre posibles inequidades en el reparto del recurso.

Si nos referimos a la administración del agua en Mendoza el orden institucional se hace presente en la convicción hegemónica a lo largo de la historia de que el poder público es el legítimo propietario de los recursos naturales, y por lo tanto que la distribución del agua que se efectúa responde a criterios comunitarios y no privados. Es decir, el agua en Mendoza es un bien del dominio público, lo que constituye un dato de gran relevancia, porque este criterio institucional moldea el andamiaje organizacional para la gestión de los recursos hídricos. Distinto es el caso chileno, por ejemplo, donde los recursos hídricos se reconocen como un patrimonio público, pero su gestión y manejo queda sujeto a los criterios del libre mercado y a las normas de la propiedad privada, como si de cualquier bien o servicio se tratase, sin considerar su carácter de derecho básico para la vida.

c) Orden organizacional

Hay que evitar confundir las organizaciones con las instituciones. Mientras que las organizaciones se inscriben en el orden constitucional, las instituciones ponen en marcha un principio de poder y control por parte de ciertos grupos sociales. Es decir, el orden institucional está más cerca de los criterios sociales que legitiman las apropiaciones privadas o colectivas del agua, mientras que el orden organizacional son instancias operativas intermedias entre el orden constitucional y los comportamientos individualistas de los productores agrícolas.

La exposición del orden organizacional de los recursos hídricos en Mendoza nos exige la diferenciación de dos ámbitos diversos. Por un lado un organismo que, si bien es estatal, conserva

autonomía y autarquía del Estado provincial; además reviste un carácter participativo, lo que le permite mantener un perfil técnico y una relativa independencia de las oscilaciones políticas y económicas del gobierno local. El otro ámbito involucrado con la gestión del agua para riego es un conjunto de consorcios manejados de forma democrática y directa por los mismos empresarios agrícolas que hacen uso del recurso, ellos operan la distribución del agua para riego.

El organismo autónomo es el Departamento General de Irrigación (DGI), que administra, reglamenta y fiscaliza los recursos hídricos provinciales de forma descentralizada y autárquica, poder que emana de la Constitución Provincial de 1916 (artículos 186 a 196).

También dispone de atribuciones jurisdiccionales que lo erigen como tribunal de agua para resolver los conflictos que se suscitan entre los usuarios del recurso. Igualmente recae sobre el DGI la responsabilidad de controlar, conservar y aprovechar las aguas subterráneas por Ley N° 4036. En definitiva, el DGI constituye un verdadero Estado paralelo, con competencia en el manejo de las aguas públicas.

Del DGI dependen las Subdelegaciones de Aguas, dispositivos intermedios que ejercen la administración de los ríos más importantes de la provincia. Cada Subdelegación tiene funciones similares al DGI en lo referido a la distribución equitativa del agua para distintos usos a nivel primario, asimismo coordina el manejo de los sistemas secundarios y terciarios que se encuentran a cargo de las Inspecciones de Cauces (IC).

La Inspección de Cauce es un organismo autárquico y descentralizado formado por los usuarios, que tiene amplia responsabilidad en el manejo y administración de las redes secundarias. Entre sus tareas se cuenta "la administración, uso, control, conservación, mantenimiento y preservación de los canales, hijuelas y desagües de riego"⁴.

Las Inspecciones de Cauce son el nexo directo entre la estructura burocrática que administra el agua (DGI) y los distintos usuarios públicos y privados, entre ellos, municipios, emprendimientos agrícolas, de agua potable, industriales o hidroeléctricas.

Hacia mediados de la década del noventa, se crea una estructura burocrática intermedia entre las inspecciones y las Subdelegaciones. Por ley 6405 se crean las Asociaciones de Inspecciones de Cauce con la intención de agrupar a las IC para cumplir de forma más acabada con sus objetivos, o para la defensa de los derechos y protección de los intereses de las comunidades de usuarios agrupadas.

d) Orden rutinario

En este orden ubicamos todos aquellos procedimientos que facilitan la interacción de las organizaciones (Departamento General de Irrigación, Asociaciones de IC, Inspecciones de Cauce) con los agentes agrícolas particulares. Entra dentro de este orden un amplio abanico de disposiciones administrativas tales como el otorgamiento o prescripción de concesiones eventuales o permanentes, el ajuste de la tarifa, aplicación de multas, la fijación de estándares de calidad del agua, la disposición de turnos de riego, etc.

e) Orden convencional

Encontramos una gran semejanza entre la eficacia teórica de este rango institucional y "la innovación" como forma de adaptación individual a la contradicción entre los objetivos culturales y los medios institucionales para su obtención, que fueran desarrollados por el sociólogo Robert Merton. La innovación, al igual que la convención, consiste en el rechazo de las prácticas institucionalizadas, no obstante, la conservación de las metas culturales. Resulta muy valioso el llamado de Merton a "estudiar estos fenómenos como el producto de los procesos sociales y no como algo que prevalece por casualidad".

En nuestro caso, reconocemos la primacía de los intereses particulares de los productores agrícolas sobre las normas reguladoras. Por ello no hablamos de anomia al estilo mertoniano. Con este criterio, es comprensible que algunas prácticas de los productores para el acceso al insumo hídrico entran en conflicto con el orden organizacional vigente.

El caso más ostensible son ciertas trasgresiones cotidianas al principio de inherencia cuando los productores que gozan de esos derechos no quieren o no pueden utilizarlo. En ese caso, transfieren, pese a que la ley lo impida, sus derechos a otros productores que puedan hacerlo.

⁴ Díaz Araujo y Bertranou, 2003, 28.

f) Orden habitual

Si bien este orden no constituye parte sustancial de nuestro trabajo, entendemos que es elemental para la internalización de las normas que regulan el acceso al agua por parte de los productores agrícolas.

El *habitus* es lo que dirige las prácticas de los individuos sin que entre en contradicción con las instituciones establecidas, por ello su evolución suele ser muy lenta. No obstante, en el caso del circuito agrícola mendocino en el período en el que la consideramos, algunas transformaciones estructurales, como el arribo de capitales globales, la apertura a los mercados internacionales o los cambios en la composición de la demanda, introducen nuevos *habitus* que en ocasiones entran en conflicto con las normas instituidas, compeliendo un nuevo rumbo en la orientación de la política hídrica.

Cada uno de estos órdenes, de una u otra forma, están involucrados en la gestión y uso de los recursos hídricos y se encuentran en constante tensión entre dos extremos tendenciales de regulación, el mercantil y el estatal.

ESTRUCTURA AGRÍCOLA MENDOCINA

Históricamente, en el circuito agrícola mendocino persistió un régimen que podríamos definir como de abajo hacia arriba. El mecanismo consistía en que cada etapa del proceso productivo promueve a la subsiguiente hasta el momento de la comercialización minoritaria. Es decir, los agricultores entregan su producción al eslabón industrial por un porcentaje de su valor, postergando el resto en cuotas. Lo mismo ocurría con la industria y el eslabón comercializador. Este sistema, regresivo para los primeros eslabones del encadenamiento, no obstante, aseguraba un equilibrio tenso, que esparcía las inestabilidades de la actividad entre todos los agentes del sector y contaba con un importante respaldo de los bancos provinciales y la bodega Giol, propiedad del gobierno local.

La liberalización de las tasas de interés, operadas a través de la Reforma Financiera de 1977, alteró radicalmente el equilibrio de la estructura agrícola mendocina. Por su parte, a nivel nacional, deducimos que la aparición de tasas de interés libradas a las exigencias de acumulación de los agentes financieros privados significó la fórmula que termina consolidando a los

capitales rentistas, ya que en un contexto de fuerte contracción monetaria, incide naturalmente en el aumento de las tasas de interés, fomentando la valorización del capital a través de la especulación financiera.

Esta orientación del régimen de acumulación nacional, perfila dos grupos diferentes de productores definidos en función de sus estrategias de acumulación. Coexistían productores que se adaptaron rápidamente al naciente patrón de acumulación con otros que se aferraban a la inercia del patrón de acumulación de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI). Entre los primeros las unidades productivas pasaron a tener importancia primordialmente como garantía para tomar créditos, que luego se destinaban a la especulación y no a la expansión de la capacidad productiva. Según sostiene Gregorio: "...otro efecto notorio de esta situación fue la paulatina conversión de pequeños y medianos empresarios en especuladores de mercado, dado que en muchos casos era mayor el rendimiento de un certificado de plazo fijo que el de un negocio o actividad corriente y, además, no pagaba impuestos. En lugar de adquirir bienes de producción o de capital, se colocaba el dinero en un interés inmediato que ni siquiera corría con los riesgos de cualquier empresa, porque los depósitos bancarios estaban garantizados por el Estado"⁵.

El segundo grupo de empresarios agrícolas, definidos por su permanencia en actividades productivas, se ven empujados a un proceso de endeudamiento exponencial, en un principio alentado por el alza especulativa en el precio del vino a granel, que otorgaba buena perspectiva a los negocios. De esta forma, la permanencia en la actividad exigía la toma de crédito, cuyo costo había alcanzado precios altísimos producto de la reforma de 1977. El desenlace generalizado de este grupo de productores, una vez estallada la burbuja especulativa del vino en 1980, fue la quiebra, el abandono de la actividad o la pauperización de los emprendimientos. De este proceso, que no cabe desarrollar en este trabajo, pueden consultarse en detalle otros trabajos⁶.

El que perseguimos consiste en vislumbrar la incidencia de la estructura agrícola mendocina en la etapa rentística financiera (1978-2001) y en la etapa de post-convertibilidad (2002-2015) sobre el régimen hídrico para la regulación del agua,

⁵ Gregorio, 2003, 15.

⁶ Ferreyra y Jofré, 2013.

Tabla 1. Taxonomía de los emprendimientos en el patrón de acumulación rentístico financiero

	Empresas agrícolas tradicionales	Nuevos emprendimientos / Reconvertidos
Fuerza de trabajo	<p>Difusión del contratista: participación en los riesgos y beneficios de la producción, obreros asalariados en tareas estacionales.</p> <p>Formadora de la demanda: históricamente concibieron al salario como dinamizador del consumo, actualmente esa percepción se ha debilitado.</p>	<p>Régimen gerencial: generalización de la relación salarial.</p> <p>Costo de producción: como los trabajadores no forman el mercado al que estos emprendimientos apuntan, el salario es una de las variables preferidas de ajuste.</p> <p>Reducción del uso de mano de obra extensiva y mayores exigencias de calificación.</p>
Mercados	<p>Diferenciamos entre productos susceptibles de sumarle valor agregado mediante su industrialización o aquellos que llegan al consumidor tal como salen de las unidades productivas. Estos últimos representan una minoría estadística en cuanto a producto bruto generado. Respecto a las materias primas destinadas a industrias, casi en su totalidad son procesados en fábricas locales, pero orientados a diferentes mercados según describimos a continuación.</p> <p>Mayoritariamente interno: Extienden la inercia del régimen ISI en la fase rentística. Priorizan el desarrollo de los mercados nacionales. Destacan las campañas por recuperar el mercado interno de vinos.</p>	<p>Mayoritariamente externo: elaboran productos orientados a sectores de alto poder adquisitivo locales o externos.</p> <p>Vislumbran que tendencialmente habrá una sustitución en el consumo de cantidad de vinos comunes por calidad de vinos varietales.</p>
Recursos financieros	<p>Protección pública: históricamente asistidos por los bancos provinciales (Banco de Mendoza y de Previsión Social) para la siembra, cosecha, acarreo de la producción. La liquidación de estos bancos dejó a estos productores desprovistos de un instrumento vital para subsistir. Actualmente, el Fondo para la Transformación y el Crecimiento y algunas políticas de exenciones impositivas son el principal respaldo financiero para los pequeños productores.</p>	<p>Estrategia de integración: generalmente están integrados horizontalmente con agentes financieros transnacionales (grupos, fondos), de donde consiguen recursos e insumos claves para sus actividades.</p> <p>Estos capitales buscan inversiones productivas seguras y rentables en tiempos de volatilidad financiera.</p> <p>La política monetaria que mantiene alto el dólar en la etapa inicial de la post-convertibilidad aseguró la rentabilidad de sus negocios.</p>
Prácticas agrícolas/ Tecnologías	<p>Uso de técnicas de producción relativamente precarias, desgaste de plantaciones, erosión de suelos, técnicas de riego poco eficientes.</p> <p>Proceso de semi-abandono de fincas con la consiguiente retracción del oasis.</p>	<p>Cultivos genéticamente modificados, secciones clonales, sofisticadas técnicas de riego y consiguiente uso eficiente del agua.</p> <p>Sistemas innovadores de producción que les permite extender el oasis irrigado en zonas no tradicionales.</p>
Capital simbólico	<p>Cuentan con la imagen arraigada en la idiosincrasia mendocina que ve al oasis como el fruto del "labriego tesonero", idea con la que los empresarios agrícolas tradicionales han logrado legitimar su rol dominante en la estructura agrícola local.</p>	<p>Han sabido ganarse la imagen de empresas agrícolas ambientalmente responsables, sobre todo entre profesionales, técnicos y ambientalistas.</p>
Regulación hídrica impulsada	<p>Por derechos como la vigente: insisten en la plena vigencia del derecho de inherencia, esto es, la tierra que tiene derechos se riega, con relativa independencia de los volúmenes demandados.</p>	<p>Por mercado, aprovechando el bajo consumo de agua por sus técnicas de riego perfeccionadas, insisten en la necesidad de que se pague los volúmenes consumidos.</p>

Fuente: Elaboración propia.

teniendo en cuenta el nivel de detalle institucional comentado en el apartado anterior.

El que perseguimos consiste en vislumbrar la incidencia de la estructura agrícola mendocina en la etapa rentística financiera (1978-2001) y en la etapa de post-convertibilidad (2002-2015) sobre el régimen hídrico para la regulación del agua, teniendo en cuenta el nivel de detalle institucional comentado en el apartado anterior.

Corresponde mencionar a modo de “hipótesis orientativa”, que la estructura agrícola pauperizada de 1980, luego de tres años en que la burbuja especulativa en el precio del vino había expandido considerablemente la inversión rural, sienta las bases para la redefinición de ganadores y perdedores en la estructura agrícola y junto con ello, la discusión de una nueva morfología institucional del régimen hídrico más afín a los ganadores del período.

Veamos primero una breve descripción de los dos modelos de productores entre los que se polariza la estructura agrícola mendocina y luego abordemos el caso del régimen hídrico mendocino. Todo ello en función de los cambios estructurales del régimen de acumulación y su reposicionamiento respecto a algunos dispositivos institucionales.

Ahora sí podemos avanzar en los efectos de la estructura agrícola sobre cada uno de los tres subsistemas operativos en los que separamos analíticamente al régimen hídrico, esto es la apropiación de agua, su distribución y aprovechamiento.

ASIGNACIÓN-APROPIACIÓN DEL AGUA Y SU APROVECHAMIENTO

La estructura agrícola mendocina desde su constitución se procuró un sistema de distribución del agua por una densa red de canales primarios o matrices, secundarios o ramas, terciarios o hijuelas y cuaternarios o ramos, que constituyó en su momento el sistema más eficiente y económico para el reparto del agua.

El diseño de esta red se perpetró sobre dos factores primordiales, las pugnas entre los productores por la apropiación del recurso y la inclinación de los terrenos, resultando privilegiados aquellos cuya pendiente favoreciera la circulación del agua. Cabe aclarar que una cosa no está separada de la otra, ya que muchas veces el trabajo semi-esclavo de los pueblos originarios

capturados en la “campaña del desierto” a fines del siglo XIX, fue utilizado para la nivelación de los suelos de los generales, que se apropiaban de los mejores suelos productivos de la provincia.

Estos factores concurren incluso antes de la sanción de la Ley General de Aguas, y esta última ejerce la función de prescribir la manera en que los productores de entonces resolvieron las pugnas por el agua. En este sentido, la fijación de los cupos de los derechos de riego, el reparto por un sistema de turnos según la extensión de la propiedad y el vínculo del agua a la tierra constituyen los principios fundamentales sobre los que se desarrolló la red de riego en la provincia de Mendoza. Así, la Ley de Aguas que plasmaba estas disposiciones, era la garantía jurídica de los productores agrícolas para extender la red de riego, que generalmente se emprendían con inversión privada. Estos criterios para la apropiación del agua, junto con la red hídrica para la distribución han perdurado por más de un siglo y todavía se mantiene en la mayor parte de la estructura agrícola mendocina.

No obstante, en los últimos años la detentación de capitales productivos se ha diversificado en la agricultura mendocina, y el capital tecnológico para el riego de los predios no ha sido la excepción. Este hecho coloca al régimen hídrico en una nueva coyuntura histórica, donde si bien mantiene su autonomía para la normalización del reparto del agua, la relatividad de esta autonomía se manifiesta en un conjunto de disposiciones administrativas orientadas a satisfacer las demandas de una estructura agrícola más heterogénea, donde coexisten empresas agrícolas tradicionales con otras que han alcanzado una modernización integral de sus procesos productivos.

Estas últimas empresas, en muchos casos provenientes del exterior, transforman el perfil tecnológico, social y económico del circuito vitivinícola mendocino, impactando además sobre las formas de regar los cultivos. La principal variable en este sentido es la radicación de sus fincas en zonas alejadas de los oasis tradicionales, es decir, retiradas de donde se concentran las concesiones de derechos de agua para riego agrícola. La única forma de compensar este inconveniente en un clima semidesértico es la instalación de pozos para la extracción de aguas subterráneas. Asimismo, el bombeo de agua en relieves precordilleranos, exige el cambio de las tradicionales técnicas de riego gravitacionales por

técnicas presurizadas, más acordes a las nuevas exigencias de calidad de la producción agrícola.

El riego presurizado, por goteo o aspersores, no solo les ha permitido a las empresas innovadoras un uso más eficiente del agua, sino también un considerable ahorro de mano de obra, en tanto que puede alcanzarse una automatización completa del sistema de riego, así como el aporte controlado de agroquímicos y la reducción en el crecimiento de malezas.

Esta técnica innovadora de riego también constituyó la alternativa más adecuada para emprendimientos que alejaban sus inversiones de los oasis tradicionales y las consolidaban en el piedemonte, donde el terreno rocoso o con fuertes pendientes dificulta la aplicación del riego tradicional.

En otro sentido, las nuevas tecnologías de riego permiten suministrar controladamente el agua de acuerdo a las necesidades fisiológicas de cada especie. Incluso permite prácticas agrícolas relativamente novedosas como el estrés hídrico para controlar el vigor de la planta, lo que causa ciertos beneficios productivos y económicos al favorecer alguna cualidad del producto que sea apreciada luego en el mercado. Por ejemplo: aumento del color para uvas tintas o ajustar el calibre comercial en frutales.

La coexistencia de dos técnicas diferentes de riego, las gravitacionales y las presurizadas, no obstante, también permite la emergencia de productores que implementan un sistema híbrido, consistente en recibir el agua por el sistema tradicional de distribución, depositarla en un embalse al interior de la finca y luego reencauzarla por el sistema de bombas, filtros y tuberías propios del sistema presurizado. Este sistema mixto tiene la ventaja del costo relativamente bajo del agua, en tanto que se usufructúa de la concesión, solo sufragando el correspondiente canon de la distribución superficial del agua más el plus que significa reencauzarla aplicando energía eléctrica.

No obstante, lo más frecuente en el riego por goteo aplicado en Mendoza es usar como fuente preferente de agua la subterránea, sobre todo por la menor presencia de sólidos suspendidos que puedan obstruir y deteriorar los goteros o aspersores.

Otra ventaja de usar el agua subterránea es la disponibilidad según el momento en que lo necesiten los cultivos y no en función de turnos,

que, si bien en algunos casos es flexible, en Mendoza siempre están sujetos a la oferta natural que proponen los deshielos cordilleranos.

Por otra parte, la disposición de pozos para la extracción de agua históricamente se empleó como complemento al riego superficial en años hidrológicos pobres, o como única fuente para regar predios que se ubican al margen del oasis productivo tradicional. Esta fuente de agua fue la base sobre la que se extendieron incentivos fiscales a fines de la década del sesenta y principios de la década del setenta para cultivos en zonas áridas.

Los incentivos referidos afectaron el desempeño histórico del régimen hídrico, dado que flexibilizaron el tradicional sistema de distribución del agua. A su vez, interfirieron en la estructura agrícola a la que asiste, pues el aumento en la producción agrícola primaria, que significó la extensión del oasis, introdujo una redistribución regresiva de las utilidades que obtenían los agentes del eslabón primario.

Tanto en el caso de la extensión de la frontera agrícola de la década del sesenta y del setenta, como la relocalización de la producción primaria en la década del noventa, la disposición de pozos para obtener el agua es una alternativa admitida para regar propiedades que a priori no cuentan con derechos de riego, dependiendo casi exclusivamente del poder económico de los agentes o de la capacidad de articular intereses para acceder a concesiones públicas, generándose así un mercado tácito de aguas.

Los criterios para la administración del agua subterránea nos remiten una vez más a nuestro marco analítico, según el cual definimos al régimen hídrico en la intersección dinámica entre dispositivos públicos para la distribución del agua con criterios de cohesión social y las competencias individuales de los productores para conseguir el insumo hídrico en los términos más convenientes. En el caso de las aguas subterráneas, la adquisición de permisos para su uso no obedece tanto a las normas instituidas para la regulación del agua como sí de la detentación de capital tecnológico y financiero que los agentes cuenten para realizar las perforaciones necesarias⁷.

En otras palabras, luego de los incentivos fiscales para el cultivo en zonas áridas de fines de los sesenta y principios de los setenta, la demanda de agua subterránea se incrementó

⁷ Montaña y otros, 2007.

exponencialmente. Muchas veces a riesgo de la sostenibilidad del recurso, es decir, sobreexplotando y degradando la calidad de estas aguas. La reacción pública a este problema fue la regulación de la extracción de aguas subterráneas por ley 4035 (BO: 16 agosto 1974) y la disposición de su administración bajo la competencia del DGI por ley 4036 (BO: 16 agosto 1974) con su respectivo decreto reglamentario N° 1839/75 (BO: 30 enero 1975).

Independientemente de ello, visualizamos respecto a estas regulaciones una brecha marcada entre el plano normativo, definido en los preceptos legales, y el plano de lo que ciertamente acontece con las intervenciones efectivas del Departamento General de Irrigación sobre las prácticas agrícolas que riegan con agua subterránea.

Esta vulnerabilidad institucional en el régimen hídrico permitió la radicación de inversiones transnacionales en zonas que no pertenecían a los oasis tradicionales, como es el piedemonte, que si bien no contaba con la infraestructura de canales para el acceso al agua, solucionaba esta carencia con la extracción de recursos subterráneos, combinado con técnicas de riego presurizadas.

Creemos que el centenario régimen de regulación de aguas para riego agrícola ha experimentado algunas transformaciones institucionales durante los últimos años, principalmente impulsadas por la introducción del criterio de eficiencia en los cambios de los métodos de irrigación que venimos comentando. En este sentido, la orientación de estos cambios se define en la intersección entre intransigencias ante propuestas de grandes transformaciones en la forma de regular los recursos hídricos y esfuerzos por su flexibilización.

Esta tensión en ciertas coyunturas se ha hecho manifiesta explícitamente; mencionaremos tan solo dos acontecimientos institucionales que fueron testigos de estos conflictos por definir los criterios ordenadores del régimen hídrico, estos son las reacciones a las resoluciones del Honorable Tribunal Administrativo del DGI N° 266 y 267 en 1997 y el tratamiento legislativo del proyecto de Ley de Suelos en 2005.

Sendas resoluciones del HTA estaban orientadas a lograr un uso más eficiente del agua en el circuito agrícola. Para ello proponía alcanzar un mayor control sobre los volúmenes de agua consumidos en este uso, la resolución 266

contemplaba estos controles para el agua subterránea, principalmente estableciendo caudalímetros para los pozos nuevos que se establezcan, mientras que la 267 extendía estas regulaciones a la infraestructura pública para la distribución del agua superficial. Ambas resoluciones encontraban su fundamento en el valor económico del agua, lo que entraba en contradicción abierta con el régimen hídrico tradicional, que no le concede autonomía específica al agua, sino que su valor se define en la relación inherente con la tierra. La resistencia de los productores frenó el avance de un esquema más estricto de regulación del agua, próximo a la introducción de los criterios marginalistas. En este marco, la resolución 266 continuó vigente hasta 2002, donde por resolución 899 del DGI se deja sin efecto lo dispuesto en 1997 por esta misma vía reglamentaria. Respecto a la resolución 267 continúa en vigencia, y si bien en algunos lugares la resistencia de los productores detuvo la iniciativa, en otras zonas de riego permitió la renovación del riego superficial, haciendo más eficiente la distribución del agua.

Por su parte, el proyecto de Ley de Usos del Suelo proponía, entre otros objetivos, modificar los principios rectores de la gobernabilidad de los recursos hídricos, en pos de argumentos de racionalización del recurso, trastocando de esa manera derechos adquiridos por los sectores tradicionales. La reacción generalizada de los productores agrícolas, a través de las cámaras empresarias que los nuclea, es un indicio de la articulación institucional del modelo histórico de gestión de los recursos hídricos con la realidad generalizada de los productores agrícolas mendocinos.

DISTRIBUCIÓN

Esta tensión entre dos modalidades institucionales de regular los recursos hídricos también se plasma en el plano de la distribución del agua. El modelo centenario de asignación administrativa del agua, una vez que definió los cupos de derechos de agua y cuáles iban a ser las tierras a las que se ligarían inseparablemente, diseñó una infraestructura hídrica para riego según los sectores donde se concentraría el agua, de forma tal que vaya siempre a la misma superficie.

Dadas las limitaciones estructurales para la transición hacia un sistema de regulación del agua escindido de la tierra, el tradicional modelo goza de plena vigencia. No obstante, percibimos una

conversión en los valores que promueve el mismo régimen institucional. Durante nuestro período de estudio, observamos elementos que tienden a enfatizar la búsqueda de mayor eficiencia en el uso de los recursos hídricos y un relativo alejamiento del desempeño histórico de promover la actividad agrícola. En este sentido, las comunidades de regantes (Inspecciones de Cauce, IC) son testigos privilegiados de esta transición. Su reorganización interna fue la clave para la modernización del régimen hídrico con mantenimiento del principio de inherencia.

La modernización de las Inspecciones de Cauce, si bien no es un fenómeno homogéneo en todo el territorio provincial, ha marcado hasta la actualidad el sentido, los límites y las posibilidades del régimen hídrico.

Hemos dicho anteriormente que el año 1980 fue una bisagra del circuito agrícola mendocino, caracterizada por una crisis estructural del régimen de productividad, correlato de una crisis en el régimen de demanda desatada un lustro atrás. En este marco de crisis estructural del circuito empiezan a diseñarse las transformaciones de los dispositivos para el reparto del agua, que en un primer momento estaban orientadas a dotar de una mayor jerarquía institucional a las IC, que previsiblemente aumentarían su representatividad territorial.

Para ello se propuso la unificación de IC por resolución N° 6393 del Honorable Tribunal Administrativo del DGI. El resultado de este proceso derivó en la integración de pequeñas ICs en una de mayor escala, contando en la actualidad con 163 IC, que contienen a las más de setecientas IC que existían al iniciarse este proceso.

Chambuleyron y Derra comentan que “la idea de la Compañía de Riego no es nada más que la del redimensionamiento de la inspección tradicional. Dicho en otras palabras, es la de elevar la superficie actual de 100 a 500 ha a unas 10.000 o 15.000 ha con una base organizativa similar a la actual”⁸.

No obstante, este proceso de unificación de IC se desarrolló ocasionando pequeñas crisis intrainstitucionales, ya que la IC constituye un dispositivo que confiere una porción de poder a quien la controla. Este poder estaba diseminado en cada una de las 700 pequeñas IC, que

constituyeron una fuente de resistencias a los cambios que se proponían verticalmente desde el DGI. En la mayoría de los casos, el inspector de cauce recibía por sus servicios el insumo hídrico de forma gratuita en su predio, en lo que definimos como un esquema público, pero cuas-tributario de administración del agua. Denominamos al proceso político de desintegración de estas IC y su unificación en una de gran escala de desfeudalización del control y distribución del agua, en provecho de una estructura administrativa con mayores competencias en la planificación, ejecución y control del sistema físico e institucional de distribución del agua.

Si bien las unificaciones constituyeron un avance para reorganizar el régimen hídrico en dirección a un uso más eficiente, según información compilada en el trabajo de campo, esta medida no era el objetivo final, sino un paso previo para constituir los equivalentes funcionales de las Compañías de Agua en Fort Collins, Colorado, USA, y lograr un instrumento de gestión empresarial del agua.

Como toda iniciativa empresarial exigía la racionalización de los recursos disponibles. Una de las principales variables de ajuste fue la de personal a cargo de las IC. Según nos informa el inspector de cauce de Montecaseros en el área que interviene su IC, unas nueve mil ha antes de la unificación, existían 29 inspectores y más de setenta tomeros: en la actualidad, en la misma superficie regada, hay un inspector, tres administrativos, dos operarios y ocho tomeros.

Entre las IC más próximas al modelo empresarial de gestión del agua surgió la necesidad de efectuar un re empadronamiento de todas las propiedades con derechos de riego. Ello permitió un mayor control del agua por parte de la administración de la IC, corrigiendo algunas reasignaciones informales de agua otorgadas discrecionalmente por los tomeros, y ajustando los cuadros de turnos de agua a las asignaciones que ha efectuado la legislatura provincial. En estos procedimientos se les quita el manejo del agua a los tomeros. Según uno de nuestros informantes “el tomero antes era dueño y señor del agua” y ahora “el tomero se ha convertido en un repartidor de papeles”.

Aunque la unificación de IC no garantizaba por sí sola el éxito en el cumplimiento de los nuevos objetivos que imperaban en la administración del agua. No bastaba con agrupar pequeñas IC tecnológicamente precarias, financieramente

⁸ Chambuleyron y Derra, 1986, 12.

insolventes e institucionalmente desarticuladas, en una gran IC que reuniera los mismos atributos, se requería emprender un proceso de transferencia de recursos económicos, informáticos y administrativos de forma tal que se las convirtiera en autosustentables. Así fue que se encaró el proceso de descentralización administrativa del DGI hacia las IC.

En el mismo movimiento en que se dispuso la descentralización administrativa del DGI, por ley provincial 6405/96, se estableció una alternativa institucional para aquellas IC que no habían resuelto satisfactoriamente la crisis interna que proponía la unificación. En este caso, cada IC conservaba su porción de autoridad territorial, pero –en busca de unidades de gestión más acordes con la economía de mercado– se integraba con otras IC en lo que se denominó Asociaciones de Inspecciones de Cauce (AIC). Actualmente existen 17 AIC donde las IC se organizan para mejorar su escala de funcionamiento, sin perder la individualidad, competencia y jurisdicción que la ley les confiere. De las más de ciento cincuenta IC que hay en Mendoza, solo 54 no están asociadas, presumiblemente porque han adquirido una estructura de funcionamiento tanto o más sólida que la que posee una Asociación.

La creación de las AIC, como salida alternativa a la unificación, si bien les otorga mayor capacidad empresarial a estas unidades de gestión, también –según nuestros informantes– genera un dispositivo intermedio entre el DGI y las IC que burocratiza excesivamente el andamiaje institucional para el reparto del agua.

Pese a ello, tanto las IC unificadas como las Asociaciones se vieron fortalecidas en menos de cinco años por un doble proceso institucional, la concentración del poder territorial dado por la pulverización o agrupación de las pequeñas IC y la absorción de recursos de gestión derivados de la descentralización del DGI.

La descentralización del DGI también generó una crisis al interior del régimen de distribución del agua, sobre todo porque el fortalecimiento de las IC implicaba el desguace de la estructura burocrática del DGI, con los correspondientes ajustes de personal y presupuesto.

El proceso de descentralización del DGI y de fortalecimiento institucional de las IC trajo como resultado principal la consolidación de una nueva cultura de pago por el servicio, impuesta por la

decisión política de dejar sin agua a quien no cumpliera con el canon. Por resolución 999/04 el DGI establece un procedimiento administrativo para auditar el cumplimiento del artículo 27 de la Ley de Aguas, que contempla el corte de la dotación de agua a quienes incurran en mora del pago de los impuestos correspondientes. Estas auditorías quedan a cargo de la División de Corta de Agua.

Con la jerarquización de las funciones recaudadoras de la IC se testifica la transición en los valores que orientan al régimen hídrico, de objetivos promocionales del desarrollo agrícola a otros enfocados en mejorar la eficiencia en todos los planos. Esta propensión la percibimos reiteradamente en nuestro trabajo de campo, donde los funcionarios del DGI y de las IC no se refieren a los concesionarios de derechos de riego como regantes, sino como clientes.

SEGREGACIONES ESPACIALES INTRA-OASIS

Estos cambios institucionales forjan al interior de cada Inspección de Cauce una estratificación entre agentes con capacidad de pago y con pleno ejercicio de sus derechos al insumo hídrico y otros agentes que pese a contar con derechos definitivos permanecen segregados del circuito productivo por no poder acceder periódicamente al recurso vital, dada su condición de morosos. Este sub-estrato con derechos pero sin disponibilidad efectiva de agua está conformado por una pluralidad de pequeños productores que se encuentran al límite de la supervivencia, siendo el abandono de las fincas una alternativa frecuente.

La dinámica socio-agraria mendocina en las regulaciones hídricas se hace explícita si analizamos la competencia institucional de estas modificaciones y sus consecuencias eficientes sobre la misma.

La emergencia de un estrato agrícola desarticulado del circuito productivo, no es resultado exclusivo, ni determinante, de la política hídrica provincial, sino que en ello tienen su responsabilidad las políticas económicas nacionales. La transición de gobiernos autoritarios en el período 1976-1983 a los sucesivos gobiernos democráticos no implicó un cambio en la orientación económica inicial. En lo que respecta a las economías regionales, tendió a enfrentar a los productores agrícolas con reglas de competitividad que trascendían las fronteras nacionales. Este factor es de gran relevancia, pues no solo explica la

exclusión de numerosos pequeños productores del circuito económico, sino además la avidez de las empresas agrícolas mejor posicionadas por reducir al máximo sus costes de producción, no solo del trabajo, sino también de los insumos productivos, entre los que contamos el agua para riego. Esto señala que las transformaciones del régimen hídrico no están desarticuladas de lo que acontece a nivel nacional. Por el contrario, siguen de cerca su orientación, aunque con distintas cadencias, producto de la especificidad del entramado institucional local.

Por lo tanto, la privación del acceso al uso del agua pública para los productores morosos, operada mediante las mutaciones institucionales arriba comentadas, no es la raíz del deterioro de pequeños y medianos emprendimientos tradicionales, pero sí constituye el factor desencadenante de su exclusión del circuito por la imposibilidad de prescindir de ese recurso. Esta disección entre empresas con y sin acceso efectivo al agua para riego constituye el contexto propicio para flexibilizar el principio de inherencia que rige en la ley general de agua de Mendoza.

Dado que los productores morosos iban creando manchas en el oasis productivo, se desarrollaron las herramientas institucionales para escindir las concesiones de agua para riego de los predios de estos productores.

Para ello se creó en el año 2003 el Registro de Usos del Agua (RUA). A través de este dispositivo, los productores con derechos de riego que se hayan retrasado en sus obligaciones, o que no vayan a emplear el agua durante algún período, pueden poner a disposición de otros productores esos derechos por un tiempo delimitado, a cambio de eximirse del canon de la Inspección y de la Asociación, que corren por cuenta del productor beneficiado. No obstante, quien ofrece el derecho de agua sigue pagando la cuota correspondiente al Departamento General de Irrigación.

Estas transferencias de agua de parcelas con derecho pero en mora o desuso a otras sin derecho pero con capacidad de pago es una convención consuetudinaria, en la que además históricamente primaron criterios de solidaridad entre los productores, principalmente sostenida por vínculos de proximidad y aplicadas al interior de una Inspección de Cauce, es decir, a regantes que comparten un mismo canal o sistema hídrico interconectado. Pero su formalización en una unidad institucional concreta como el Registro de

Usos del Agua, combinado con las tecnologías de medición y distribución cada vez más exactas, persuade a ciertos cuadros técnicos de una pronta generalización de estas prácticas entre todos los cauces de un mismo río; y en el caso de concretarse las obras de trasvase insistentemente planeadas, incluso entre cuencas diferentes.

Para uno de nuestros informantes "el RUA moderniza al DGI, flexibiliza la inherencia y optimiza el uso del agua". Incluso para este funcionario el modelo que plantea el RUA podría ser el fundamento de la organización presupuestaria del DGI, conociendo cual es la demanda efectiva de todos los productores, la disponibilidad en función de la nieve caída, y hasta se podría hacer un ajuste de las tarifas en caso de que la oferta exceda la demanda. Extender los principios del RUA a toda la estructura institucional del DGI no es otra cosa que establecer un modelo mercantil de administración del agua.

No obstante, el RUA, tal como se ha aplicado en Mendoza, se parece más a lo que Armando Llop⁹ denomina mercado de agua a la californiana, que a un mercado de agua en sentido estricto. Es decir, el RUA implementa, al igual que la normativa californiana, la posibilidad de transferir turnos de agua, pero sin perder los derechos de uso. Además estas transacciones no están liberadas a la discrecionalidad de los productores agrícolas, sino que el organismo competente, las IC en el caso mendocino, necesariamente deben avalar las transferencias de derechos.

La implementación marginal de mecanismos de mercado en la regulación del agua para riego en Mendoza, y no su resuelta consolidación como ha ocurrido en algunos países de la región, principalmente México y Chile, se debe a la resistencia de gran parte de los productores, principalmente los tradicionales, a este tipo de estrategias que cuenta entre sus efectos inmediatos un mayor margen de acción para los agentes económicamente más concentrados. Tal como sostienen Solanes y Getches: "Los sistemas con exceso de enfoque en los mercados tienden a pasar por alto usos poco valiosos, pero ambientalmente relevantes, y a los grupos que no están bastante organizados para participar en el proceso"¹⁰.

En cuanto a la dimensión real que el RUA ha alcanzado en la redistribución del agua,

⁹ Llop, 2004.

¹⁰ Solanes y Getches, 1998, 3.

observamos que en las zonas agrícolas más consolidadas, prácticamente no se registran derechos de agua en cesación, por lo que este recurso administrativo no ha podido aplicarse. Sí ha logrado una relativa eficacia en las colas de la cuenca, que por ser las zonas agrícolas más frágiles, son también donde se registran mayores porcentajes de abandonos de fincas.

Un indicador de los predios en condiciones de ceder sus derechos está dado por la capacidad de pagar por el canon de riego. El DGI –en sus Planes Directores de Ordenamiento de los Recursos Hídricos¹¹ para Mendoza– señala que del total de la superficie empadronada para uso agrícola, solo el 54 % cumple con el canon de riego establecido, siendo la cuenca del Río Tunuyán Superior la de mayor cumplimiento, con un 75 %, mientras que la cuenca más disminuida en capacidad de pagos corresponde a la del Río Atuel, en la que la observancia con el canon solo llega a un 30 % de la superficie empadronada total.

LA INFRAESTRUCTURA PARA LA DISTRIBUCIÓN DEL AGUA

Los efectos pertinentes de estas transformaciones institucionales consisten en permitir una reasignación en el uso del agua, no así en los derechos, desde parcelas con cultivos desvalorados a otras parcelas más ajustadas a las exigencias de los mercados consumidores, especialmente externos. Es decir, que se operan los cambios necesarios para que la consolidación de las capas mejor posicionadas de la fracción agrícola del capital valorice su producción, en detrimento de las capas medias y bajas. Además, se abre la posibilidad de que en un futuro no sean únicamente algunos productores agrícolas los beneficiados, sino también empresas mineras o emprendimientos inmobiliarios de alta gama, todo en perjuicio de usuarios tradicionales del agua y, posiblemente, de los mismos ecosistemas naturales.

Este ajuste institucional conduce al fortalecimiento de un protomercado de aguas, en tanto que derriba algunas restricciones normativas, facilitando la difusión de intercambios regulares de aguas, aunque la ausencia de un precio libre por esos intercambios y la omnipresencia fiscalizadora del DGI y de las IC no permite sugerir un mercado en sentido estricto. Otros autores, en cambio, prefieren

denominar a la figura institucional donde se cristalizan intercambios –con una agencia pública de intermediario– como mercados intervenidos¹².

Si bien los cambios recientes del régimen hídrico indican que podría avanzarse en una regulación que tienda a escindir el agua de la tierra, priorizando usos más beneficiosos que podría dársele al agua en tierras sin derechos, esta tendencia institucional no solo encontraría un fuerte limitante en la idiosincrasia arraigada de los productores agrícolas, sino también en la misma infraestructura de distribución del agua. Porque si las normativas permitiesen la transferencia de aguas de un predio a otro únicamente regidas por las demandas privadas, ello generaría un sobredimensionamiento de algunos canales y la escasa utilización de otros. Este redimensionamiento de la red de riego, necesaria para la implementación de un esquema más flexible de distribución del agua, tendría un costo tan elevado que no soportaría ningún análisis financiero serio.

Una de las propuestas más emblemáticas de redimensionamiento de la red de riego, aunque no se ha logrado concretar, es el proyecto recurrente de trasvase de las aguas del Río Grande. La intención es vincular este río con las cuencas de los Ríos Malargüe, Atuel y Diamante para aumentar la zona bajo regadío, mejorar la calidad de las aguas y modernizar el sistema de riego. Algunos estudios técnicos calculan que la expansión del oasis alcanzaría unas sesenta mil ha, distribuidas entre San Rafael y Alvear, 26.000 nuevas hectáreas cada uno y unas ocho mil para Malargüe.

No obstante, ello requiere inversiones en infraestructura de transporte de agua que pueden superar las ganancias potenciales de la actividad. Sobre todo porque obras de estas dimensiones exigen garantías de continuidad en la transferencia de recursos hídricos que, de no concretarse, implicarían no solo pasivos ambientales enormes, sino además formidables pérdidas económicas.

Otra obra igualmente postergada, pero que sí pudo ejecutarse en el año 2001, fue el Dique Potrerillos. Esta obra le otorga mayor seguridad a los emprendimientos del oasis Norte de la provincia, permitiendo regular los flujos hídricos del Río Mendoza en función de las necesidades de sus cultivos y no de las ofertas naturales. Principalmente para compensar los déficits hídricos que sobrevienen entre agosto y diciembre.

¹¹ 2002

¹² Ramos Gorostiza, 2000, 7.

Pese a los beneficios de esta obra, existen elementos para suponer que la decisión respecto a la construcción de la presa estuvo más orientada por lobbies de la empresa constructora que por la rentabilidad social de la inversión efectuada. Armando Llop comentaba en las evaluaciones previas a la construcción del dique: "Es importante considerar que antes de pensar en dudosas inversiones en presas para operación del agua superficial, conviene orientar la atención a la existencia del dique subterráneo, que ya tiene 20.000 hm³ de agua disponible para su uso, y que mediante la recarga natural -eventualmente operable de manera artificial- permite satisfacer las más importantes necesidades futuras del recurso con costos y máxima eficiencia"¹³.

Otro inconveniente de la priorización de la construcción del Dique, fue la postergación de obras de impermeabilización de canales de riego, que no solo impide el mejoramiento en la eficiencia de distribución superficial del agua, sino que también potencia los efectos negativos de las aguas claras causadas por el Dique. Se denomina de esta forma a las aguas que no contienen sólidos en suspensión. Las aguas que descienden de las cordilleras arrastran gran cantidad de material limoso y barroso, que son depositados en el lecho de los ríos y cauces, contribuyendo naturalmente a su impermeabilización y evitando filtraciones a las napas freáticas¹⁴. Con la construcción del Dique, el material sólido es retenido en el embalse, produciendo el efecto de las aguas claras, tornando más permeables los canales de distribución y, en consecuencia, recargando más fácilmente el acuífero subterráneo.

La mayor disponibilidad de agua superficial por la regulación del río estimula a los productores agrícolas a prescindir del agua subterránea como fuente alternativa para riego. Esto, combinado con la mayor recarga del acuífero por filtraciones, eleva el nivel de la napa freática ocasionando los problemas de revenimiento que se avizoran y sufren los productores de la cola de la cuenca. En otro sentido, las aguas claras facilitan la preparación del insumo hídrico para aprovecharlas al interior de las fincas que riegan por medios presurizados, dado que ello simplifica el proceso de filtración.

Otra obra de gran dimensión emprendida para mejorar la distribución del agua con una mayor eficiencia en la operación y el mantenimiento del sistema fue la construcción del Canal Marginal del Río Atuel en el oasis Sur de la provincia de Mendoza. Esta obra tuvo como objetivo fundamental reducir el grado de salinidad de las aguas y beneficiar con el preciado recurso a una amplia zona bajo riego de los Departamentos de San Rafael y General Alvear.

A diferencia del proyecto de trasvase de las aguas del Río Grande, la construcción del Canal Marginal del Atuel no implica un redimensionamiento de la red de riego, sino un fortalecimiento de la red tradicional al servicio de los oasis consolidados. En este mismo sentido, deben contabilizarse un sinnúmero de obras de impermeabilización de canales de menor magnitud, distribuidas en todos los oasis de la provincia, y que buscan principalmente contrarrestar los efectos no deseados de las aguas claras en las redes primarias, secundarias y terciarias, la optimización de la conducción y una mejor gestión integral del recurso.

No obstante, la ejecución de estas obras no ha sido homogénea en todas las unidades operativas que componen el oasis. Por el contrario, las Inspecciones de Cauces, luego de los procesos arriba comentados de unificación y descentralización administrativa, han alcanzado grados muy diferentes de modernización de sus sistemas de riego.

Pese a los avances alcanzados por algunas Inspecciones de Cauce la eficiencia promedio de toda la red de riego en Mendoza se encuentra entre un 20 y 40 %. De cada 100 litros de agua puestos en cabecera de los diques mendocinos para ser entregados a los regantes, solamente entre 20 y 40 litros son aprovechados realmente por las plantas para su desarrollo vegetativo.

DISPOSITIVOS PARA EL COBRO DEL AGUA

Otro de los aspectos donde evidenciamos la disputa institucional entre dos regímenes de regulación es en la estructura tarifaria para el cobro del agua de riego.

En el caso que nos ocupa los regantes pagan por el sostenimiento de la infraestructura de riego y por la concesión, pero no por el agua, dado que en sí el agua no tiene precio. Los desembolsos efectuados por el agricultor comportan dos

¹³ Llop, 1995.

¹⁴ También conocido como capas freáticas.

dimensiones institucionales. Por un lado encontramos el canon, que implica la prestación pecuniaria periódica que grava la concesión otorgada al agricultor para disponer de las aguas públicas, prestación que se regula en la agricultura mendocina otorgando un turno que dura un período de tiempo establecido proporcional al número de hectáreas de la unidad productiva. Por otro lado, encontramos el costo de entrega, constituido por todas las cargas necesarias para que los organismos competentes suministren al productor el insumo hídrico según sus requisitos y la disponibilidad efectiva de agua.

Los ítems específicos que forman la tarifa del agua son:

Cuota sostenimiento del DGI (prorrataado entre la totalidad de las hectáreas empadronadas de la provincia), las Subdelegaciones (prorrataado entre la totalidad de las hectáreas empadronadas de la cuenca) y las Inspecciones de Cauce.

El sostenimiento de la Red Telemétrica, orientado a un mayor control en la distribución de los recursos (en una primera etapa se ha prorrataado por la totalidad de hectáreas empadronadas en la Provincia).

Contribución orientada a cubrir los gastos de mantenimiento y reparación de los diques ubicados sobre cada río. El prorratao del monto estimado se realiza entre las hectáreas registradas aguas abajo del dique en cuestión.

Fondo para la emergencia climática: Creado para participar solidariamente a todos los productores por potenciales pérdidas económicas acaecidas por fenómenos climáticos (heladas, granizo, viento), que causasen el incumplimiento con los cánones correspondientes a las Inspecciones de Cauce hasta el período agrícola siguiente¹⁵.

Por su parte, en el caso del agua subterránea para uso agrícola, "la tarifa anual se determina conforme al diámetro de la perforación", sin la restricción de turnos que comporta el sistema de distribución del agua superficial¹⁶.

Los dispositivos instituidos destinados a establecer el costo del agua no han permanecido ajenos a las orientaciones reflejadas en otras instancias de regulación de la práctica agrícola en Mendoza. Uno de los aspectos más perceptibles de

tales orientaciones en el plano ideológico, sobre todo entre economistas y ecólogos, es la confianza en la necesidad de adoptar tarifas que reflejen los costos marginales. Esto es, que la provisión de agua se extienda hasta el punto en que el costo de la última unidad de agua sea igual al beneficio de utilizar esa última unidad de agua.

Tal orientación no es exclusiva del régimen hídrico mendocino, sino una expresión más de la escalada de la ideología liberal en la administración de todos los servicios públicos que primó en la década del noventa. No obstante, su recepción ha sido dispar entre los diferentes agentes involucrados. Hay quienes lo aprecian como un mecanismo efectivo para corregir usos dispendiosos del agua, pues el cobro por unidad de agua (o volumétrico), a diferencia del canon por superficie, actualmente vigente en la provincia, induciría al productor a implementar prácticas de riego tendientes a optimizar el recurso. Pero también hay agentes que observan estas medidas como de carácter estrictamente economicista y eficientista, no solo distanciada del ordenamiento jurídico del agua en Mendoza, sino principalmente de los criterios sociales que lo sustentan.

Estas discrepancias, si bien se instituyen en el plano de las regulaciones hídricas por los mecanismos de cobro del agua para riego, las evoluciones antes descriptas nos hacen pensar que encuentran su origen en la dinámica de la estructura socio-agraria. Es conocido el oportunismo de las empresas agrícolas hegemónicas y del capital extranjero para la capitalización en un contexto de sobrevaluación de la moneda nacional. La sofisticación en las tecnologías de riego de estos grupos económicos los posiciona en condiciones inmejorables para aprovechar los beneficios de un sistema de cobro volumétrico del agua. Principalmente porque estas tecnologías facilitan la provisión exacta de agua, acorde con las necesidades hídricas, para obtener la máxima productividad según cada cultivo, minimizando las pérdidas del sistema de conducción interno de la unidad productiva.

De esta forma es fácil articular la emergente inclinación a incorporar los costos marginales del agua con los intereses de los grupos más concentrados del circuito agrícola mendocino. Esta propensión no se manifiesta solo en un plano idiosincrático, sino que su implementación se ha iniciado con la incorporación de procesos técnicos concretos que constituyen momentos previos necesarios para su consolidación. Según el Plan

¹⁵ Díaz Araujo y Bertranou, 2003, 63.

¹⁶ *Ibidem*, 64.

Hídrico Provincial (PHP), “durante los años 2000 y 2001, con la concreción de los proyectos Luján Sur, Luján Oeste y Alta Montaña, se incorporará a los usuarios en el proceso de medición y control de distribución del agua mediante el uso de la tecnología de tele medición y tele control. Para ello, se incorporará en tales obras –además de los equipos telemétricos de medición, de automatización y telecontrol– el software y el hardware necesario que permitan la operación en tiempo real del Sistema de Distribución, iniciándose así la etapa de la distribución volumétrica y entrega a la demanda”¹⁷.

La incorporación del ítem “sostenimiento de la red telemétrica” en el canon de todos los usuarios de agua para riego es un indicador claro de la incursión efectiva de las aspiraciones marginalistas en la propia estructura tarifaria del régimen hídrico ya que si bien no implementa el cobro por volúmenes consumidos efectivamente, promueve una evolución de la tarifa en ese sentido.

CONCLUSIONES

Si bien las instituciones hídricas mendocinas son muy específicas, la configuración particular que dispone presenta ciertas generalidades que podríamos equiparar al de otros regímenes hídricos. Algunas de estas generalidades son propias de un régimen público de gestión, mientras que otras obedecen a la lógica de valorización de los agentes individuales.

Uno de los rasgos principales que denotan el carácter público de la administración del agua es la presencia de una tarifa como herramienta de financiamiento del servicio de riego. La tarifa es un precio regulado por el poder público, es decir, no está liberado a la discrecionalidad de los agentes económicos más concentrados, como es el caso del precio marginal. La tarifa como mecanismo de fijación de precio procura observar la eficiencia social y ambiental en el marco de una gestión pública del agua.

En esta misma línea, durante el período de estudio que hemos analizado, observamos una fuerte ratificación de la apropiación históricamente institucionalizada que los agentes hacen de los recursos hídricos. Ello constituye el segundo indicador de la vigencia del modelo público. Más allá de que estas instancias no

permanezcan ajenas a los intereses particulares de los agentes, su vigencia, en lugar de mecanismos estrictamente monetarios, constituye un amparo al acceso a los recursos productivos para los productores tradicionales y un freno al interés de los grupos económicos con mayor poder de mercado.

Finalmente, un rasgo que complementa el modelo público, es el manejo autónomo de las operaciones del sistema de distribución hídrica por parte de los usuarios. El dispositivo central en esta tarea es la Inspección de Cauce, que aglutina a todos los productores abastecidos por un mismo canal de riego. Desde su creación, estos dispositivos tienden a asegurar la participación más amplia de todos los agentes en las decisiones vinculadas al reparto del agua. Pese a que, en la práctica, observamos ciertas distorsiones en la elección de los dirigentes, que convergen en la centralización de la toma de decisiones en un pequeño círculo de productores burocratizados y sin un ejercicio de alternancia periódico.

Una consideración especial merece el análisis de la vigencia del principio de inherencia en la administración del agua. Tal criterio rige desde fines del siglo XIX e impide disociar el valor del agua del mercado de la propiedad raíz. Si bien el criterio de evaluación privado establece una brecha amplia entre las distintas zonas agrícolas de la provincia, es innegable que el mercado de tierras está fuertemente afectado por el principio de inherencia, como criterio socialmente instituido para la apropiación del agua. Este principio ha sido el botín sobre el que se han suscitado las mayores controversias entre los dos modelos tendenciales de regulación del agua, su presencia en gran medida alimenta la presunción de la hegemonía del régimen hídrico centenario como rector del reparto del agua a los agentes privados, preservando como objetivo prioritario la mayor inclusión posible de productores agrícolas, independientemente de su poder económico. En este sentido, si bien la inherencia es el garante de la apropiación privada del agua, esta garantía protege más a los pequeños productores tradicionales que a los modernos capitales mejor dotados tecnológicamente.

Así como previsiblemente existen elementos generales del régimen hídrico que se adscriben a un modelo público, podemos concluir que también existen elementos que responden a una racionalidad mercantil. Tales elementos, si bien no alcanzan a reemplazar el dominio público en la gestión del agua, logran incorporarse en su lógica a

¹⁷ Departamento General de Irrigación, 1999, 111.

través de lo que generalmente se denomina racionalización del aparato estatal.

En 1985, como preludeo del proceso de descentralización del sistema de riego, la administración del agua implementó la unificación de pequeñas IC para integrarlas en unidades de gestión más acordes a economías de escala y criterios empresariales. Tal cambio en la organización de la distribución del agua facilitó posteriormente, a mediados de los noventa, la descentralización administrativa del DGI (Ley N° 6405 de 1996). Esta misma normativa dispuso la creación de las Asociaciones de Inspecciones de Cauces para consumir el proceso de unificación de los ochenta y alcanzar unidades administrativas del agua con una lógica gerencial. Uno de los efectos inmediatos de estas transformaciones fue la jerarquización del rol recaudador de las IC, que se llevó al extremo de suspender la provisión del servicio a los productores sin capacidad de pago, disposición que si bien figuraba en la centenaria Ley de Aguas, nunca había sido cumplida con la observancia que se tuvo después de estas transformaciones en las organizaciones para el reparto del agua. Sostenemos que estas modificaciones fueron la causa de las flexibilizaciones implementadas para agilizar las transferencias de derechos de uso de agua como fue el dispositivo del RUA, que terminaron desencadenando la exclusión de numerosos productores minifundistas del circuito productivo, en provecho de usos más rentables del agua.

En este sentido, los cambios perfilan una orientación mercantil en la reasignación del agua, que va en la misma dirección de la regulación del agua subterránea, es decir, dota del insumo hídrico a los productores mejor posicionados económicamente.

Sintetizando, la evolución del régimen hídrico superficial muestra síntomas de resquebrajamiento de la presencia pública, aproximándose a lo que ha acontecido históricamente con el régimen hídrico subterráneo. Esta última fuente de recursos hídricos para riego fue, desde sus primeras explotaciones en los años cincuenta, considerado un bien privado. Pese a los intentos regulatorios de la década del setenta, que declara a los recursos como bien público bajo la jurisdicción del DGI, sus efectos para romper la lógica de apropiación privada del agua subterránea han sido exigüos.

Observamos que la estrategia del Departamento General de Irrigación delibera permanentemente entre una adhesión implícita a la reorientación mercantil de la gestión del agua y una invocación del modelo público, ajustado al ordenamiento jurídico de la provincia y con participación social ampliada. Sin embargo, el debilitamiento del compromiso público con los productores tradicionales, manifiesto en el período de estudio, llevaría a ponderar a la estrategia mercantil como la de mayor proyección. Con todo, algunas medidas implementadas como reivindicación de los productores tradicionales frenaron los cambios en esta dirección.

BIBLIOGRAFÍA

- Aglietta, M. 1996: "El Sistema Monetario Internacional", en Boyer, R. y Saillard, Y. (coords.): *Teoría de la regulación: estado de los conocimientos*. Buenos Aires, Oficina de Publicaciones del Ciclo Básico Común-Universidad de Buenos Aires. Vol. I.
- Becker, J. y Raza, W. 2000: "Theory of Regulation and Political Ecology: an Inevitable Separation?", en *Economie et Sociétés*, série Théorie de la Régulation, 11, 55-70.
- Boyer, R. y Saillard, Y. (eds.) 1996: *Teoría de la regulación: estado de los conocimientos*. Buenos Aires, Oficina de Publicaciones del Ciclo Básico Común-Universidad de Buenos Aires, vols. I y II.
- Carrizo, C. y Berger, M. 2013: "¿Qué es lo que puede el agua? Límites y posibilidades de las prácticas políticas para el acceso y defensa del agua como derecho en Argentina", en *Agua y Territorio*, 2, Universidad de Jaén, Jaén, 11-23. <http://dx.doi.org/10.17561/at.v1i2.1339>
- Chambuleyron, J. y Derra de Roig, A. 1986: *Redimensionamiento de Inspecciones de Cauce de Mendoza*. Publicación Técnica N° 1. DGI.
- Coriat, B. y Weinstein, O. 2005: "La construction sociale des marchés", en *La lettre de la régulation*, 53.
- Departamento General de Irrigación, 1999: *Plan Hídrico Provincial*, Mendoza.
- Díaz Araujo, E. y Bertranou, A. 2003: *Investigación sistémica sobre regímenes de gestión del agua. El caso de Mendoza. Argentina*. Mimeo (en <https://www.cepal.org/samtac/noticias/documentosdetrabajo/1/23421/inar00304.pdf>). Global Water Partnership-Asociación Mundial del Agua.

- Ferreira, M. A. y Jofré, J. L. 2013: "La génesis institucional de las regulaciones económicas en la industria del vino en Mendoza, Argentina (1977-1980)", en *Revista de Historia de América*, 148, 107-136.
- Gregorio, E. 2003: *El caso Greco (Crónica de un disparate argentino)*. Mendoza, edición del autor.
- Jofré, J. L. y Ferreira, M. A. 2010: "Elementos regulacionistas para una aproximación al ordenamiento territorial", en *Proyección*, 8. Instituto CIFOT, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza.
- Lipietz, A. y Benko, G. 1997: "De la regulación de los espacios a los espacios de la regulación", en Boyer, R. y Saillard, Y. (coords): *Teoría de la regulación: estado de los conocimientos*. Buenos Aires, Asociación Trabajo y Sociedad-Oficina de Publicaciones del CBC-Universidad de Buenos Aires, vol. II, 103-114.
- Llop, A. A. 1995: *Evaluación económica del Dique Potrerillos*. Mimeo.
- Llop, A. 2004: "Asignación de Derechos de Aprovechamiento de Agua y Catastro de los Usuarios. INA, CELA". Ponencia presentada en el I Congreso Nacional del Recursos Hídricos, Guatemala (Mimeo).
- Martinis, N. y Hernández, J. 2007: "Particularidades de las cuencas hidrogeológicas de la Provincia de Mendoza", en *Jornadas de Investigación en Recursos Hídricos*, U. N. Cuyo-INA, Mendoza.
- Montaña, E., Garay Flühmann, R., Torres, L. y Pastor, G. 2007: "Agua y pobreza a ambos lados de los Andes. Las tierras secas de Mendoza (Argentina) y de la región de Coquimbo (Chile)". *IV Encuentro de Investigadores de Ciencias Sociales de la Región Centro Oeste y I Binacional con la IV Región de Chile*. San Juan, Instituto de Investigaciones Socioeconómicas de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de San Juan.
- Palomo-Hierro, S. y Gómez-Limón, J. A. 2013: "El papel de los mercados como instrumento para la reasignación del agua en España", en *Agua y Territorio*, 2, Universidad de Jaén, Jaén, 78-92. <http://doi.org/10.17561/at.v1i2.1347>
- Ponte, J. R. 2015: "La cartografía hidráulica en Mendoza, Argentina (siglos XVIII y XIX) como herramienta para historiar el espacio y espacializar la historia", en *Agua y Territorio*, 5 Universidad de Jaén, Jaén, 26-37. <http://doi.org/10.17561/at.v0i5.2532>
- Ramos Gorostiza, J. L. 2000: "Mercados de agua: principales obstáculos y claves de viabilidad", comunicación presentada a la 6ª Conferencia Internacional del Seminario Permanente de Ciencia y Tecnología del Agua, Valencia.
- Solanes, M. y Getches, D. 1998: *Prácticas recomendables para la elaboración de leyes y regulaciones relacionadas con el recurso hídrico*, (Nº ENV-127), Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (disponible en <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/4830/Prácticas%20recomendables%20para%20la%20elaboración%20de%20leyes%20y%20regulaciones%20relacionadas%20con%20el%20recurso%20h%C3%AAdrico%20.pdf?sequence=1&isAllowed=y>).

El agua como factor de conflicto y determinante en el precio de la tierra: Córdoba, Argentina, 1800-1855

Water as a Source of Social Conflict and Its Determinant Role in Land Prices: Córdoba, Argentina, 1800-1855

Ana Inés Ferreyra

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
Córdoba, Argentina
jaiferreyra@fibertel.com.ar

Resumen — El agua es recurso vulnerable, finito y esencial para sostener la vida y posee un valor específico como bien muy apreciado. Esto se observa claramente en la provincia de Córdoba por sus condiciones climáticas e hídricas variadas; tiene un clima templado pampeano al sur y este, con buen régimen de lluvias, un clima semiárido al oeste y norte y en el centro y valles serranos, aguadas naturales. En esta realidad el agua desempeña un rol bastante diverso. Entre otras cosas, en las relaciones humanas es factor de conflictos y en la estructura agraria, determinante en los precios de la tierra. A partir de estas conceptualizaciones, nuestros objetivos son analizar los conflictos en torno a la provisión y posesión del agua, la organización burocrática encargada de administrarla y la normativa creada al respecto. Y estudiar el agua como determinante del precio de la tierra y variable de fluctuaciones en su circulación.

Abstract — *Water is a vulnerable, finite and critical resource to sustain life and it has a specific value as a precious asset. This is clearly seen in the province of Cordoba because of its varied climate and water conditions. This province has a temperate climate with good rainfall in the pampas in the south and east, a semi-arid climate in the west and north, and natural water sources in the center and in the mountain valleys. In this situation, water performs various roles. Among other things, it generates conflicts in the realm of human relationships; in the agrarian world it is also a determining factor of land prices. With this conceptualization in mind, our objective is to analyze conflicts involving the supply and possession of water, the bureaucratic organization in charge of its management, and the regulations established in this regard, with a view to study water as a determinant of land prices and as a variable in land price fluctuations.*

Palabras clave: Córdoba, Argentina, agua, conflictos, precio de la tierra

Keywords: Córdoba, Argentina, water, conflicts, land prices

Información Artículo: Recibido: 14 marzo 2016

Revisado: 9 diciembre 2016

Aceptado: 1 febrero 2017

INTRODUCCIÓN

Como se sabe, el agua es una sustancia esencial para el mantenimiento de los seres vivos y uno de sus principales componentes estructurales y funcionales. Es un recurso de alto valor que permite la provisión de bienes y servicios ambientales a la sociedad para su mantenimiento y desarrollo. No siendo renovable en cantidad es recuperable en calidad para una nueva utilización.

El agua, además de ser un recurso asequible, vulnerable y substancial para la vida, juega un papel complejo y multifacético, tanto en los sistemas naturales como en las actividades humanas. En estas últimas, en repetidas ocasiones actúa como generadora de conflictos en los cuales se pueden observar diversas relaciones de poder, dependencia y solidaridad entre los litigantes. Conflictos que se generan en un comienzo para apropiarse de su uso pero, luego, muchos de ellos revelan otros intereses estratégicos. Estas disputas son más frecuentes en las zonas rurales y suburbanas que en las urbanas y con preferencia en aquellos espacios donde el líquido vital disminuye temporalmente por falta de precipitaciones o bien en los que, por sus características climáticas, no es posible una agricultura de secano.

También se ha ponderado que el agua posee un valor económico en sí y que, en consecuencia, debe ser reconocida como un bien económico¹. Más tarde, sobre esta noción, se ha reflexionado que dicho valor económico incide, entre otras cosas, de manera directa sobre los precios de la tierra; por cuya razón, constituye un valor agregado a la misma y no un atributo gratuito de la propiedad de la tierra². Es decir, la existencia, abundancia, escasez o ausencia de este líquido vital es un determinante del precio de la tierra y una variable de fluctuaciones en la circulación de la misma.

OBJETIVOS Y FUENTES DE INFORMACIÓN

A partir de los conceptos recientemente expresados, en este trabajo analizamos los conflictos que se ocasionaron en torno a la provisión y posesión del agua, con el complejo de relaciones sociales que se manifiestan a través de ellos y el rol desempeñado por el estado,

especialmente en torno a la organización burocrática y la normativa que fue creando. Por último, estudiamos la forma en que la existencia, abundancia, escasez o ausencia de este líquido vital actuó como un determinante del precio de la tierra y una variable de fluctuaciones en la circulación de la misma.

Las fuentes que nos proporcionaron mayor información sobre los conflictos en torno al agua fueron, sin dudas, los expedientes judiciales. En general, estos documentos son excelentes reveladores de las tensiones que surgen entre los miembros de una comunidad y del entramado de relaciones sociales en las que interactúan. Para observar el rol de determinante económico sobre los precios de la tierra que en muchas ocasiones ejerce el agua, las fuentes que nos brindaron mayor información fueron las escrituras de compraventas y los juicios sucesorios.

ESTADO DEL CONOCIMIENTO SOBRE EL TEMA

Desde hace tiempo, el problema del agua viene concitando la atención de diversos científicos. No obstante, los historiadores en particular, tardaron algún tiempo más en incorporarse de lleno a esta temática tan esencial y demandante.

En nuestro país, los temas que han atraído mayor atención hasta el momento son los problemas de riego en las zonas suburbanas y rurales y el abastecimiento y distribución del agua potable en las ciudades³. En contraposición, aparecen bastante menos considerados los temas que hacen referencia a conflictos que surgen entre los miembros de una sociedad por la posesión y aprovechamiento del líquido elemento⁴. En la producción historiográfica específica de Córdoba ocurre una tendencia similar⁵. Más allá de la provisión y distribución de agua, otros trabajos han abordado el tema de la persistencia de los derechos comunales y las prácticas de uso social de las tierras y aguas en los pueblos de indios, en las primeras décadas independientes⁶. En cuanto al régimen jurídico existen algunos buenos trabajos desde el campo de la historia del derecho que se

¹ Principios de Dublín, 1992.

² Lee y Jouravlev, 1998, 104.

³ Entre otros, Herz, 1979. Bordi de Ragucci, 1997. Collado, Muller y Budano, 1999. Radovanovic y Tartarini, 1999. Ponte, 2006.

⁴ Tasso, 2000, 145-180.

⁵ Barbero, 2003 y 2004. Torres, 2008. Solveira, 2009.

⁶ Tell, 2011.

ocupan de la época colonial hasta los albores del siglo XX⁷.

Recientemente se ha comenzado a trabajar en una nueva línea que procura profundizar el conocimiento del vínculo entre sistema hídrico, sociedad y transformaciones que se evidencian en el largo plazo⁸. No obstante, y si se tiene en cuenta que el agua fue el detonador de innumerables problemas en las comunidades, son pocos los trabajos que se ocupan de los conflictos generados en su entorno. En su seno no solo se puede observar la interacción de los litigantes sino también su proyección en las relaciones sociales y de poder existentes en el mundo rural cordobés⁹. Tampoco abundan los tratamientos de temas que se refieran al rol económico del agua. Todas estas cuestiones que aún no se han tratado debidamente, creo que merecen ser abordadas porque pueden arrojar nuevos y valiosos elementos que amplíen y hagan más rico el conocimiento del mundo rural cordobés de la primera mitad del siglo XIX.

LA REALIDAD PROVINCIAL

Para percibir la sociedad donde se produjeron los conflictos que seguidamente pasaremos a analizar, es necesario caracterizar brevemente la realidad provincial del período, con los cambios y transformaciones que las coyunturas políticas administrativas produjeron.

En las décadas finales del siglo XVIII, como consecuencia de la creación del virreinato del Río de la Plata y del ordenamiento político administrativo que siguió, Córdoba se jerarquizó con el nuevo esquema y pasó a ser cabecera de gobernación intendencia, conformando una nueva jurisdicción con los territorios dependientes de Cuyo –esto es, las ciudades de Mendoza, San Juan y San Luis con sus jurisdicciones– y la ciudad de La Rioja y con su jurisdicción de la época. La revolución para independizarse de España, de 1810, trajo aparejados cambios y transformaciones para la gobernación intendencia de Córdoba. En primer lugar, la pérdida del activo comercio con el Alto Perú que obligó a reorientar su economía hacia el litoral, esencialmente hacia el puerto de Buenos Aires. En segundo lugar, la

reducción de su jurisdicción administrativa con el desprendimiento de las provincias cuyanas (1813) y de La Rioja (1820). Pero a pesar de ello, la provincia siguió manteniendo un lugar principal en el concierto de provincias del interior del país, tanto política como económicamente.

Tras su separación del poder central, se constituyó en provincia del orden federal y, como tal, sancionó el Reglamento Provisorio en enero de 1821, ley fundamental que a modo de Constitución, determinó los lineamientos básicos y necesarios para la organización del poder. La letra de la nueva norma fijaba las pautas institucionales, la división de poderes y, sobre todo, los derechos y garantías de los individuos. Si bien el texto fue el más completo y mejor organizado de todas provincias del interior, en la práctica el nuevo estado provincial cordobés no tuvo la estabilidad necesaria, ni la fuerza y el poder de coacción suficiente como para garantizar los derechos y garantías que había fijado la ley suprema. Por el contrario, hasta avanzada la segunda mitad del siglo XIX transitó por una época llena de inestabilidad política, en la que varió sus alianzas externas en varias oportunidades y, en el plano interno, se sucedieron cambios políticos y momentos de alta conflictividad, con su secuela de inseguridad, en los que la razón política se impuso sobre los derechos de propiedad y demás garantías que aseguraba la ley fundamental de la provincia, el Reglamento Provisorio de 1821.

A mediados de la segunda década independiente Córdoba había logrado una buena inserción mercantil con la ciudad puerto de Buenos Aires hacia donde preferentemente dirigía sus excedentes de producciones –cueros, tasajo, cebo y textiles rústicos, entre otros–. Por otro lado, había aceptado su rol de redistribuidora de importaciones y exportaciones en las provincias del interior, parte del cual renegociaba en el litoral. Además de profundizar su tradicional comercio de ganado en pie hacia el norte y oeste, que llegaba hasta Chile. A lo que le agregó, a partir de 1838-1839, los excedentes de su producción de trigo. A pesar del importante desarrollo que logró con sus productos ganaderos, no hubo una equivalente demanda de tierras nuevas como ocurrió en Buenos Aires. La actividad productiva rural se mantuvo hasta comienzos de la década de 1860 casi en las mismas zonas tradicionales de ocupación del centro, norte y oeste – y muy poco en el este y sur–, por cierto, fueron más amplias desde un

⁷ Vivas, 1990.

⁸ Garnero, 2014 a y b.

⁹ Sobre conflictos en el norte cordobés, ver Cubas, 2012.

comienzo de lo que habían sido en otras zonas del país.

Córdoba tuvo desde un comienzo una población numéricamente importante. Fue la segunda población más importante en el territorio del virreinato del Río de la Plata y en el período independiente durante todo el siglo XIX. Aunque los registros demográficos de la época son precarios e incompletos, veamos algunas cifras. Según el registro censal de 1778-79, Córdoba cuenta con una población de 43.511 habitantes; en 1813, 72.043; en 1822, 81.791; en 1840, 100.652 y en 1857, 137.069 habitantes. Con pequeñas variantes entre los registros censales, el 85 % de esa población vive en zonas rurales. Proporcionalmente, las zonas más importantes desde el punto de vista económico y más densamente pobladas son el centro –departamento Anejos, en donde se encuentra la ciudad capital– y el oeste, el departamento de Punilla, que comprende el fértil valle del mismo nombre. Para ubicar al lector, al final de este trabajo incluimos dos mapas de la provincia de Córdoba. El primero, con la configuración actual de la provincia, incluye la ubicación aproximada de los departamentos existentes hacia la primera mitad del siglo XIX. En el segundo, la configuración de la provincia con sus límites sin definir, como la describió Martín de Moussy en la década de 1850, cuando por iniciativa del presidente Justo José de Urquiza, recorrió el espacio de la Confederación Argentina con el objeto de realizar una descripción geográfica y estadística de la misma.

En cuanto a sus condiciones naturales, Córdoba es una provincia que tiene una diversidad climática e hídrica bastante acentuada. Su porción oriental tiene un clima templado pampeano al sur y este, con buen régimen de lluvias. En el extremo oeste y noroeste el clima es semiárido. En estos espacios la provisión natural del agua es escasa y, en la mayoría de los casos, con intervención antropogénica, tanto para la modesta agricultura como para la más generalizada ganadería. La zona central y los valles de las faldas orientales de las sierras tienen un clima templado, con regular provisión de lluvias y aguadas naturales, aunque el período bajo estudio trae de arrastre, desde fines del siglo XVIII y hasta los primeros años del siglo XIX, un largo ciclo de sequía. Las décadas siguientes también tuvieron períodos de escasez de lluvias, sobre todo desde 1825 a 1852, en que más del

sesenta por ciento de los años fueron de sequías y epidemias¹⁰.

En la porción noroccidental se encuentran ríos cortos de desagüe endorreico, como el San Marcos, Pintos, de la Candelaria, Cruz del Eje, Soto, de Pichanas, Guasapampa, Chanani y de los Sauces. Pero los ríos más destacados nacen en las Sierra Grande y de Comechingones, esto es, de norte a sur, el Suquía o Primero, *Xanaes* o Segundo, *Calamuchita* o Tercero, *Chocancharava* o Cuarto y *Popopis* o Quinto, que nace en las sierras de San Luis, y recorren la provincia en dirección oeste-este; solo esta última corriente en épocas de buenas precipitaciones llega a tener desagüe exorreico y, a través del río Salado, llega al Atlántico. Estos ríos y sus afluentes presentan máximos caudales durante el verano, con crecidas violentas e inesperadas, tras abundantes lluvias.

EL ROL DEL ESTADO FRENTE AL PROBLEMA DEL AGUA

Desde épocas muy tempranas el agua fue un elemento susceptible de generar conflictos, en consecuencia, las distintas administraciones se vieron obligadas a ocuparse de la cuestión y disponer algunas medidas al respecto. Aunque estas, por lo general y según las cambiantes coyunturas políticas, fueron poco eficaces y no tuvieron suficiente poder de coacción.

La legislación indiana respecto al régimen de las aguas aplicaba el principio regalista, que ya tenía vigencia en el territorio peninsular. Si bien el agua era propiedad del monarca –un bien realengo– su uso adquiriría un carácter público, común para toda la población.

En las concesiones de mercedes sobre tierras se establecía la distinción entre la propiedad de la tierra y el aprovechamiento de las aguas, prohibiéndose el uso arbitrario de las mismas¹¹. No obstante, la poca claridad con que se efectuaron esos otorgamientos motivó a diversas interpretaciones y, en consecuencia, se originaron largos y engorrosos conflictos.

La unidad de medida para otorgar el agua destinada al riego introducida por los españoles, y adoptada en gran parte de la época independiente, fue el “marco hidráulico”¹². En cuanto al reparto

¹⁰ Años de sequías importantes fueron las de 1829 a 1832, 1837-1838, y 1840 a 1848. Ferreyra, 1980, 116 y 127. Ferreyra, 1987, 194. Prieto y Herrera, 2001.

¹¹ Vivas, 1990, 473.

¹² El marco hidráulico consistía en un orificio circular de 278 mm.

del agua, la legislación determinaba el sistema de "volúmenes proporcionales", por el cual se dividía el canal del río en tantas partes como unidades de superficie de riego se necesitaran, concediéndose a cada propiedad una dotación en proporción a la extensión a irrigar¹³. Este sistema resultaba bastante difícil de determinar porque había que medir el caudal del río, para lo que no solo se topaba con la falta de instrumentos apropiados sino que el caudal del río, como es de suponer, variaba según la estación. Por lo general, el reparto se hacía por turnos diarios.

En la época independiente se siguió aplicando las leyes de fondo de la época colonial y el derecho de aguas permaneció sin mayores reformas hasta avanzado el siglo XIX. En cuanto a lo específico del riego, y pese a la importancia que fue tomando el tema en áreas con marcado crecimiento demográfico, no hubo modificaciones importantes hasta pasado el medio siglo. Mientras tanto, las autoridades encontraron en las concesiones de agua un medio para premiar adhesiones y castigar a opositores; esto se observa especialmente en el período 1835 a 1852, durante la gestión de Manuel López, un aliado del gobernante porteño, Juan Manuel de Rosas.

Más tarde, cuando la provincia logró algún progreso en materia institucional, hacia la década de 1860, se puede advertir un mayor interés sobre el tema de aguas. Al menos en lo referente a irrigación, a través del uso regulado del caudal de los ríos. Al respecto, en 1863, tras la creación del departamento topográfico, se ordena a los agrimensores que informen al gobierno sobre las características que observen en las fuentes hídricas que tengan oportunidad de conocer en el ejercicio de sus profesiones¹⁴.

Como resultado de los nuevos conocimientos adquiridos y preocupaciones existentes en agosto de 1869 se sancionó una ley general respecto al agua, inspirada en el proyecto de Código Civil, que establecía "son de dominio público y están bajo su dependencia, los ríos y sus cauces y todas las aguas corrientes por sus cauces naturales". Por el contrario, son de dominio y uso privado los lagos no navegables y vertientes que nacen y concluyen en una misma propiedad, pero si fuesen el principal alimento de un río o fueran necesarias

a algún pueblo, están sujetas a expropiación¹⁵. Pese a su apropiado contenido, la norma no tuvo mayor aplicación y hasta los albores del siglo XX, la provincia no tuvo una ley general sobre aguas de aplicación concreta.

A cambio se fueron sancionando normas de carácter específico como la ley de diciembre de 1881 sobre irrigación por la que se obligó a los agentes privados a solicitar permiso para su utilización¹⁶. Esta disposición fue clave, porque significó el primer paso por asegurar la preeminencia del poder público en la organización de las aguas superficiales provinciales. Se generaron padrones de peticiones de riego y se comenzaron a enviar las inspecciones de los técnicos del departamento topográfico a fin de organizar los turnos de agua, progresivamente se generaron leyes para los estudios de los ríos y ya a principios del 1900 se comenzó a cobrar impuesto por el uso del agua.

EL APARATO BUROCRÁTICO

La necesidad de administrar la provisión de agua y los frecuentes conflictos que se originaban en su entorno, obligaron al estado colonial a disponer de funcionarios que se ocuparan de dichos asuntos. Desde fines del siglo XVI se dispuso que la función judicial indiana en estos asuntos debiera ser competencia de un magistrado integrante de la justicia capitular, elegido anualmente, el alcalde o juez de aguas. Estos funcionarios siguieron ejerciendo dichas tareas en la época independiente hasta la supresión de los cabildos, ocurrida en la provincia de Córdoba en diciembre de 1824. En adelante, los "jueces de agua", por lo general, fueron funcionarios del municipio, que en muchas oportunidades, asociados a vecinos, tuvieron la responsabilidad de redactar los reglamentos sobre irrigación. Con posterioridad, fueron los jueces de primera instancia los que, en muchos casos, desempeñaron similares funciones¹⁷.

A quienes gozaban del beneficio del riego, el estado les cobraba un derecho o canon por el servicio, cuyo importe era destinado a las siempre deficitarias arcas públicas, tanto en la época colonial como en la independiente. Más aún después de 1820, cuando el nuevo estado provincial

de diámetro y los vecinos recibían así el agua por el tiempo asignado. Soldano, 1923.

¹³ Vivas, 1990, 487.

¹⁴ Ibidem, 489-490.

¹⁵ Archivo de la Honorable Cámara de Diputados de la provincia de Córdoba, 1915, 134-142.

¹⁶ Archivo de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 1881.

¹⁷ Vivas, 1990, 493-495.

quedó limitado a sus propios recursos, acotado por una relación negativa entre escasez de recursos y mayores gastos ocasionados por la necesidad de cubrir la seguridad pública, tanto interna como externa¹⁸.

A tal punto llegaron los apuros financieros del erario provincial que para obtener recursos extraordinarios se comenzó a cubrir los faltantes anuales con diversas prácticas de adelantos de impuestos, entre ellas los “remates” de los derechos de riego. El objetivo esencial de esta práctica era obtener por adelantado la recaudación del impuesto, sacándolo a la subasta pública por un valor bastante deprimido. Quien ganaba el remate –generalmente fuertes comerciantes o capitalistas del medio– acordaba con el estado la forma en que haría efectivo el pago, casi siempre en dos o tres cuotas, amortizadas a lo largo del año. Este mecanismo se aplicó no solamente con los derechos de riego –generalmente el de las quintas de las zonas suburbanas– sino también con otros impuestos como el de aguardiente y vinos, tabaco, yerba, azúcar, diezmos y cueros, entre varios más. Sin duda, los remates no fueron beneficiosos para el estado pero sí para quien los obtenía porque si bien en un comienzo arriesgaba algún capital con el adelanto de efectivo, pronto lo recuperaba triplicado en la recolección final¹⁹.

La práctica de los remates continuó por mucho tiempo, hasta 1854, en que el gobernador Roque Ferreyra los suprimió, esperanzado por la promesa del gobierno de la Confederación de enviar los giros compensatorios prometidos. Como pocos fueron los giros prometidos realmente enviados y los apuros financieros continuaron, en 1856 se volvió a la práctica del remate²⁰. Recién terminaron en la década siguiente, cuando la provincia pudo asentar sus reformas institucionales y el poder nacional se asentó también y con ello pudo tomar a su cargo los costos de seguridad ocasionados en las fronteras y disipar las rivalidades agresivas entre las provincias. Reducidos los costos de la seguridad, el gobierno provincial pudo empezar a emplear sus recursos en otros bienes públicos y, en

consecuencia, a ocuparse en ordenar el tema del agua.

EL AGUA COMO FUENTE DE TENSIÓN SOCIAL

Como hemos observado, el espacio cordobés en cualquiera de sus momentos institucionales –como gobernación intendencia del orden colonial o del independiente o bien como estado provincial del orden federal– careció de las condiciones básicas para organizar debidamente el problema de la necesidad de provisión de agua.

La inestabilidad política, la escasez de recursos y la necesidad de emplearlos en gran medida a la seguridad interna y externa, perfilaron un estado débil, inseguro, sin poder de coacción ni capacidad para diseñar y mantener políticas que atendieran a otros bienes públicos. De ahí que hasta finales del siglo XIX no se evolucionara hacia una adecuada organización sobre el tema del agua y solo se pudieran implementar algunas disposiciones sobre riego. Si a la realidad descrita le sumamos condiciones climáticas diversas, con grandes áreas de clima semiárido y con amplias temporadas de sequías y una mayor presión demográfica sobre las tierras, no resulta extraña la cantidad de conflictos que se produjeron por su reparto. En consecuencia, la mayoría de ellos se originaron por su posesión y aprovechamiento, aunque los detonantes fueron diversos y, en muchos casos, ocultaron estrategias para la obtención de otros recursos.

Como es de suponer, la mayoría de los conflictos se produjeron, en los espacios donde el líquido vital disminuía temporalmente por falta de precipitaciones o bien en los que, por sus características climáticas, no era posible una agricultura de secano²¹. En estas circunstancias, y cuando el diferendo era solo por reparto de agua, por lo general los litigantes se avenían a un pronto arreglo y acataban el dictamen del juez actuante, otorgando derecho a días de riego durante el mes al reclamante y del resto del tiempo, al dueño de los terrenos donde se situaba la fuente hídrica²². Al respecto, cabe aclarar que ante la falta de disposiciones claras para ordenar la provisión de

¹⁸ Ferreyra, 1999, 225-286.

¹⁹ El 29 de diciembre de 1848, el comandante José Victorio López le comenta a su padre –el gobernador Manuel López– que, como todas las cosas que remata el estado... “no conviene sacar los cueros a remate porque los pagan a muy bajo precio”. Ferreyra, 1994, 166.

²⁰ Archivo Histórico de la Provincia de Córdoba (en adelante AHPC), Escribanía, 2, 1856, 152, 23.

²¹ Los conflictos aumentan en los años de sequía. Ver, entre otros: AHPC, Escribanía, 3, 1833, 59, 16; Escribanía, 1, 1838, 471, 4; Escribanía, 1, 1838, 71, 5; Escribanía, 1, 1839, 84, 8; Escribanía, 3, 1848, 109.

²² Es la solución a que llegan en 1839, en los Hornillos, departamento San Javier, los litigantes por derechos de agua: Celestino Cuellos y Pedro Ponce. AHPC, Escribanía, 3, 1839, 100, 15.

agua, y de letrados capacitados para interpretarla, los jueces de agua debieron proceder en la mayoría de los casos de forma casuística.

También hubo conflictos por el mantenimiento de la infraestructura hidráulica, trabajos que generalmente debían ser atendidos por los usuarios y el conflicto surgía por el incumplimiento de alguna de las partes que gozaban de los servicios o bien porque en las concesiones no se expresaban claramente los deberes y derechos de cada cual.

LA IMPRECISIÓN DE LOS TÍTULOS Y LOS INSTRUMENTOS DE MEDICIÓN

Pero no todos los conflictos fueron fáciles de solucionar. Uno de los factores que más complicó fue la falta de precisión de los instrumentos empleados y de profesionales capacitados para medir el volumen de las corrientes de agua, cuestión que llevó a reclamos contra las autoridades y ocasionó la prolongación de los litigios²³. A esto se agregaba la falta de precisión en los títulos, cuando no la ausencia de los mismos. La imprecisión que contenían las escrituras sobre la extensión y los límites entre las propiedades, la desaparición con el transcurso del tiempo de los mojones o indicativos de división –árboles, pircas– facilitaba los litigios sobre la pertenencia de aguadas y vertientes²⁴. Posibilitaba, además, la ocupación de hecho de las tierras y daba lugar a los argumentos “del tiempo de ocupación” como elemento de prueba, reemplazante de la ausencia de títulos. En esta realidad, los derechos de propiedad individuales dependían más de la habilidad de las personas para demostrarlos y sostenerlos que de la capacidad del estado para determinarlos y garantizarlos. De ahí la importancia que adquirían las relaciones sociales, las redes de solidaridad y los testimonios que se pudieran presentar en los

juicios sobre derechos de propiedad. Esta situación se mantuvo por mucho tiempo y, en realidad, el estado provincial recién estuvo en condiciones de asegurar los citados derechos, al menos en algunas de sus formas, en la segunda mitad del siglo. En efecto, hasta comienzos de la década de 1860, el ordenamiento de las propiedades y el control sobre los profesionales encargados de mensurar y determinar las calidades de los suelos y de las aguas, no fue una cuestión esencial de la política provincial o al menos si lo fue, no se dieron las condiciones para llevarla a cabo hasta aquella fecha y los mecanismos para resolverla se fueron implementando muy lentamente a lo largo de las décadas posteriores²⁵. La lentitud se debió a innumerables causas, falta de recursos humanos y técnicos, falta de poder de coacción de las autoridades de la campaña y sobre todo, las grandes distancias que separaban los lugares más alejados de la campaña de los centros de decisión y que demoraban notablemente su efectividad.

ESTRATEGIAS DETRÁS DE LA CUESTIÓN DE AGUAS

En muchos casos, a la natural necesidad de provisión de agua se agregaron otras circunstancias que alentaron los conflictos. Una de ellas fue la proximidad de tierras realengas, que potenció las naturales necesidades de abastecimiento e impulsó con mayor perseverancia a los contrincantes. Un caso paradigmático es el conflicto que sostuvieron por más de cincuenta años –desde 1815 a 1868– los propietarios de las estancias Candelaria, Totoral Chico y Totoral Grande y sus descendientes. Todo comenzó por la solicitud de una servidumbre de agua al estado, cuya toma estaría en tierras realengas, sobre el arroyo Totoral, en el antiguo departamento de Tulumba. Como en casi todos los diferendos de esta naturaleza, uno de los litigantes poseía las tierras de “aguas arriba” de la corriente y el otro –en este caso el solicitante de la servidumbre– era propietario de las tierras “aguas abajo” y debía conformarse con el sobrante. Además, la situación económica del demandado –dueño de una gran estancia con numerosos esclavos– le permitió construir un canal para desviar el agua en su provecho exclusivo. Pero más allá de la particular situación de provecho exclusivo del agua por una de las partes, en realidad, el diferendo escondía otro interés. La discusión tenía mucho que ver con el lugar donde se encontraba la toma de agua de ambos contendientes, en cuyo

²³ Son numerosos los conflictos que surgieron por las causas citadas, entre otros se pueden observar en: AHPC, Escribanía 4, 1816, 49; Escribanía 4, 1827, 2; Escribanía, 1, 1838, 503, 24.

²⁴ En 1839, en el litigio por el derecho de aguas de Ojo del Agua, que Marcos Bustos sostiene contra Laurencia López Bravo, el juez declara “no haber encontrado pruebas suficientes porque sus títulos son imprecisos ya que la línea divisoria entre las propiedades de Bustos y López Bravo es un algarrobo situado en el medio que se ha secado desde hace mucho tiempo”...aunque, prosigue, deben de alguna manera repartirse el agua porque son tiempos de grandes sequías... AHPC, Escribanía, 4, 1839, 84, 8.

²⁵ Ferreyra, 2011.

entorno estaban en discusión nada menos que 4 leguas² de tierras realengas –10.800 ha–, que ambos litigantes pretendían apropiarse²⁶.

RELACIONES SOCIALES Y DE PODER EN LOS CONFLICTOS POR EL AGUA

En gran parte de los conflictos por el agua, en virtud de la falta y precisión de títulos reales, se fundamentaban los derechos de propiedad de las partes a través de testimonios de vecinos, arrendatarios o agregados, lo que relativizaba considerablemente la certeza de las pruebas presentadas. En esta realidad tan precaria jugaron un papel de peso las relaciones sociales de solidaridad, parentesco, cercanía y, fundamentalmente, de poder que cada participante pudiera movilizar. Es decir, y utilizando el concepto desarrollado por P. Bourdieu, de acuerdo con el “capital social” que se contara²⁷.

En un estado con inestabilidad política, escasa organización institucional y con reglas poco claras, la proximidad con el poder fue un elemento determinante. Fue de uso común durante todos los gobiernos provinciales, al menos hasta 1852, la utilización de las concesiones de agua como un medio de recompensar o castigar a los vecinos de acuerdo a sus alineaciones políticas, como lo expresa el juez de alzada Mamerto Gutiérrez en 1853:

“... hace como diez años que Doña Cecilia Funes se hizo dueña absoluta de la servida o agua de alimentos, de una acequia de las dos que corren, a pesar de la grande oposición que hubo en todo el vecindario, pero como era en el reinado del Señor López (hace referencia al gobernador saliente), era preciso que también hubiese condados, más estos ya no deben existir, y supongo que dicha servida debe ser una propiedad pública...”²⁸.

Otro caso, entre tantos otros, que reproduce la importancia de las relaciones de poder son los vaivenes que muestra el citado conflicto de Pintos y Torres y sus descendientes a lo largo de los 50 años que duró. Torres estaba emparentado con la familia de Tomás Allende, de gran prestigio social en Córdoba, y Pinto había desempeñado funciones

importantes como juez pedáneo, que le permitieron conocer los vericuetos políticos y jurídicos y redactar los argumentos en el juicio, expresando que la actitud de su contrincante... “es una obra propia de la prepotencia con que los acaudalados han sido árbitros de la suerte de los que no lo son en el sistema detestado en nuestros días...”²⁹

EN LOS PUEBLOS DE INDIOS

Quienes se han ocupado de este tema en particular, sostienen que hasta 1810 no aparecen documentados los conflictos por el agua en los pueblos de indios porque los conflictos se resolvían en el ámbito de las autoridades indias³⁰. A partir de 1820 aparecen procesos por derechos de agua y tierras en las que las relaciones sociales jugaron un papel determinante. Se dividió la comunidad frente a los conflictos y una parte, que aspiraba a obtener derechos individuales, se alió con las autoridades estatales y la otra luchó por sostener los derechos de la comunidad. Por su parte, el estado extendió su jurisdicción a los pueblos de indios e hizo participar a estos en cargos de menor jerarquía del estado provincial, como los de celadores y jueces de agua³¹.

Pero más allá de los cambios a largo plazo citados, nos interesa destacar como las relaciones de poder también se manifestaron con fuerza en los conflictos por el agua de los pueblos indios. Los estancieros de gran poder económico, que a su vez eran autoridades locales, se aprovecharon de sus situaciones de poder para extender sus propiedades y prohibirles el uso de la acequia a los indios del pueblo Quilino, como ocurrió con el teniente coronel Mariano Usandivaras, que se desempeñaba como juez pedáneo en 1814³².

EL AGUA COMO DETERMINANTE ECONÓMICO EN LOS PRECIOS DE LA TIERRA

En investigaciones anteriores, hemos tenido la oportunidad de estudiar la circulación de la tierra en Córdoba y los precios a que se negociaron durante la primera mitad del siglo XIX. Y a pesar de la dificultad que ello representa, debido a la imprecisión de las fuentes de información

²⁶ Cubas, 2012. El resto del litigio, que involucra a sus descendientes, llegó hasta el año 1868. AHPC, Escribanía, 3, 1869, 143, 15.

²⁷ Bourdieu, 1980.

²⁸ Barrionuevo Imposti, 1953, 379.

²⁹ Ver cita 26.

³⁰ Tell, 2011.

³¹ Ibidem, 438.

³² Idem.

existentes, hemos podido observar que la presencia, escasez o ausencia del agua actúa como un determinante importante en el precio de la tierra.

A diferencia de lo que sucedió en otras provincias, por ejemplo en la de Buenos Aires, en Córdoba hubo escasa demanda de apertura de nuevas tierras. Las tierras públicas que se solicitaban para privatizar estaban, en su mayor parte, en sitios de antigua ocupación que, si bien permanecían realengas, habían sido ocupadas “de hecho” por los mismos solicitantes. De modo que, en la primera mitad del siglo XIX, no hubo en Córdoba un gran movimiento de venta de tierras públicas, al menos de la forma que sucedía en otras partes. Por lo tanto, es de menor visibilidad el rol del agua sobre los precios de la tierra pública. No obstante, resulta bastante ilustrativo lo que expresó, en 1853, el fiscal de tierras, funcionario encargado de la tasación y venta de tierras públicas, al respecto de una venta de este tipo de tierras realengas en el departamento San Javier: “si bien las tierras en la zona se tasan a 40 pesos la legua², las referidas se valúan a menos por ser poca el agua de que disponen”³³.

La incidencia del agua sobre los precios se observa con mayor claridad en la circulación de las tierras privatizadas. Al respecto, en el departamento de Punilla los precios tienen una variación considerable si cuentan o no con posibilidades de aguadas naturales. En 1820 se vende la legua² de tierras –2701 ha– con aguadas naturales a 100 pesos plata (de a 8 reales) en tanto que en zonas salitrosas y con gran escasez de agua se hacía a 15 pesos la legua² y, en 1828, tierras sin agua se vendían a 16 pesos la legua².

Es decir, tanto la tierra pública que circula a menor precio como la privatizada y puesta en producción que se comercializa a mayor valor, mantienen características similares en cuanto al efecto que tiene el agua sobre los precios de la tierra. Otro ejemplo ilustrativo que se puede mencionar es lo que ocurre en la zona de sierras, en el citado departamento de Punilla. En las pampas de altura –con abundantes aguadas– las tierras se comercializaron entre 258 y 300 pesos plata, en tanto que en los valles con mayores reservas de agua, el precio oscilaba entre 400 y 500 pesos la legua². Pero en el norte de dicho departamento, con escasas posibilidades de lluvias y de aguadas naturales, el precio descendía

notablemente a 100 pesos la legua²³⁴. Otro tanto ocurrió en Tulumba. En 1820 se vendieron tierras con aceptable provisión de agua a 400 pesos la legua² y en 1830 tierras sin agua a 64 pesos la legua². Podríamos seguir citando precios con esas relaciones porque abundan los casos, tanto para el caso de las tierras públicas como de las de propiedad privada.

CONCLUSIONES

Durante la primera mitad del siglo XIX, la provisión de agua en la jurisdicción de Córdoba fue, en general, deficiente y generó numerosos conflictos entre su población. El estado, en cualquiera de sus coyunturas institucionales –como gobernación intendencia del orden colonial o independiente; o como estado provincial del orden federal– careció de las condiciones básicas para organizar debidamente el problema de la provisión y distribución de agua. La inestabilidad política, la escasez de recursos y la necesidad de afectarlos a la seguridad, tanto interna como externa, perfilaron un estado débil, inseguro, sin poder de coacción ni capacidad para diseñar y mantener políticas que atendieran a otros bienes públicos. De ahí que hasta finales del siglo XIX, no se evolucionara hacia una adecuada organización del agua y solo se pudieran implementar algunas disposiciones sobre riego.

Si a la realidad antes descrita, le sumamos las condiciones climáticas que tiene la provincia, con grandes áreas de clima semiárido y con amplias temporadas de sequías, a lo que cabe agregar una mayor presión demográfica sobre sus tierras, no resulta extraño que el agua haya operado como fuente de tensión social. La mayoría de los conflictos se produjeron por su posesión pero los detonantes fueron diversos y, en muchos casos, ocultaron estrategias para la obtención de otros recursos, como en los casos de las tierras realengas que rodeaban a las zonas de las tomas de agua.

Preferentemente, los conflictos se produjeron en los espacios donde el líquido vital disminuía temporalmente por falta de precipitaciones o bien, donde por sus características climáticas, no era

³³ AHPC, Escribanía, 2, 1853, 149, 31.

³⁴ En 1835, se venden tierras de altura en Zamba Corral, próximas a la pampa de Olaen, a 258 pesos la legua², en 1845 en la misma zona a 300 pesos y en 1854 unas tierras de pastoreo en La Cumbre a 200 pesos. En tanto que en los valles fértiles de San Roque se hace lo propio a 500 pesos y en Cachiuyo a 400 pesos; estas últimas tierras, 12 años antes, habían sido compradas al Estado por 105 pesos la legua².

posible una agricultura de secano. Y hubo muchas circunstancias que complicaron más las situaciones de conflicto como la imprecisión de los títulos de propiedad y de los instrumentos de medición, la falta de profesionales idóneos para manejarlos correcta y esencialmente, lo que muestra la incapacidad del estado para garantizar y controlar las diversas formas de propiedad y para intervenir de forma adecuada en los conflictos que se suscitaban en torno al agua.

Los conflictos, más que resolverse por derecho, se resolvían por "casuística", por la mayor o menor habilidad y recursos de los litigantes, por el "capital social" que cada uno podía esgrimir y por la presión que pudieran ejercer sobre el poder de turno. A su vez, fue de uso común durante todos los gobiernos provinciales, al menos hasta 1852, la utilización de las concesiones de agua como un medio de recompensar o castigar a los vecinos de acuerdo a sus alineaciones políticas.

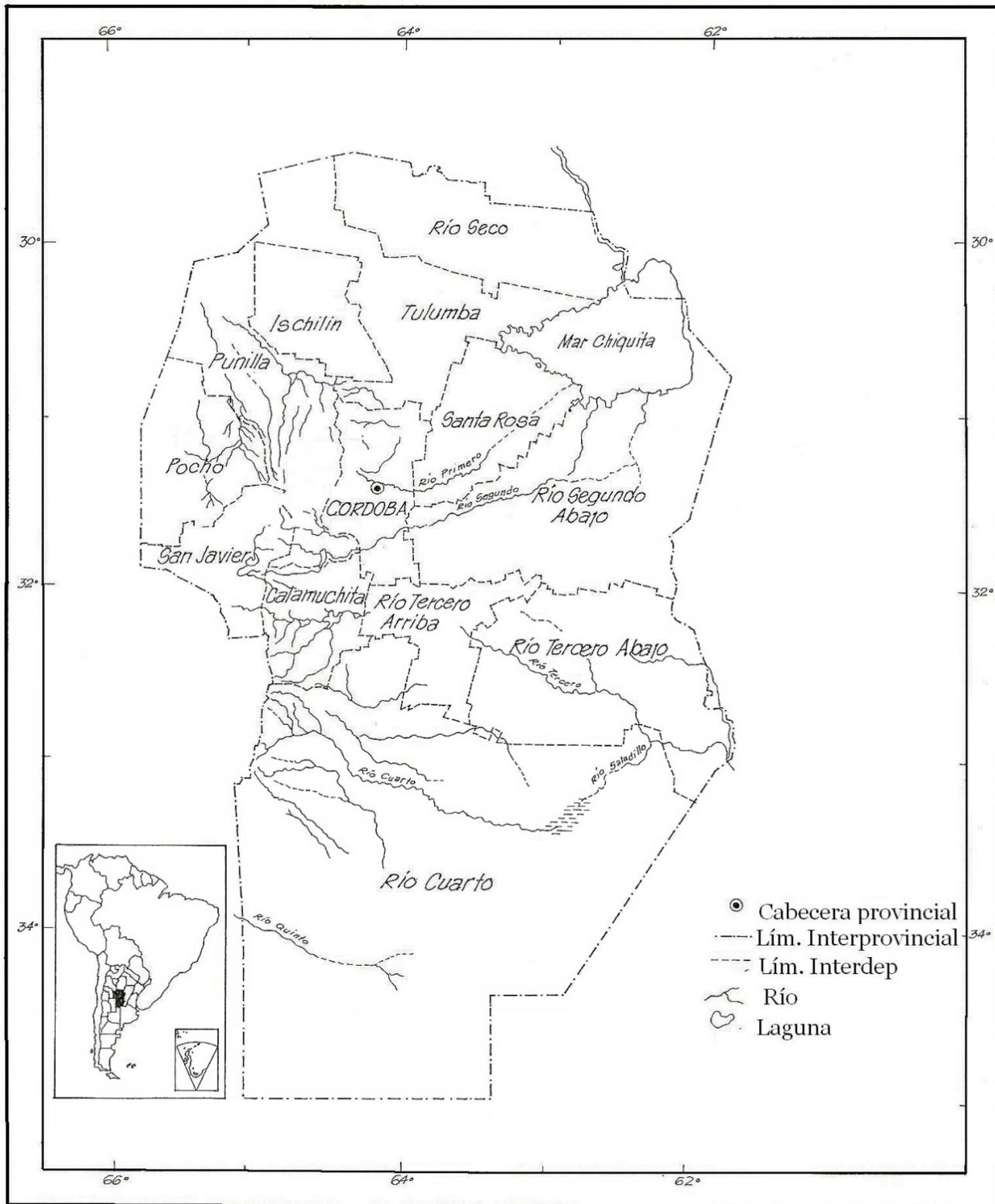
Por otra parte, se ha visto claramente que la existencia, abundancia, escasez o ausencia del líquido vital fue un determinante del precio de la tierra y una variable de fluctuación en la circulación de la misma

BIBLIOGRAFÍA

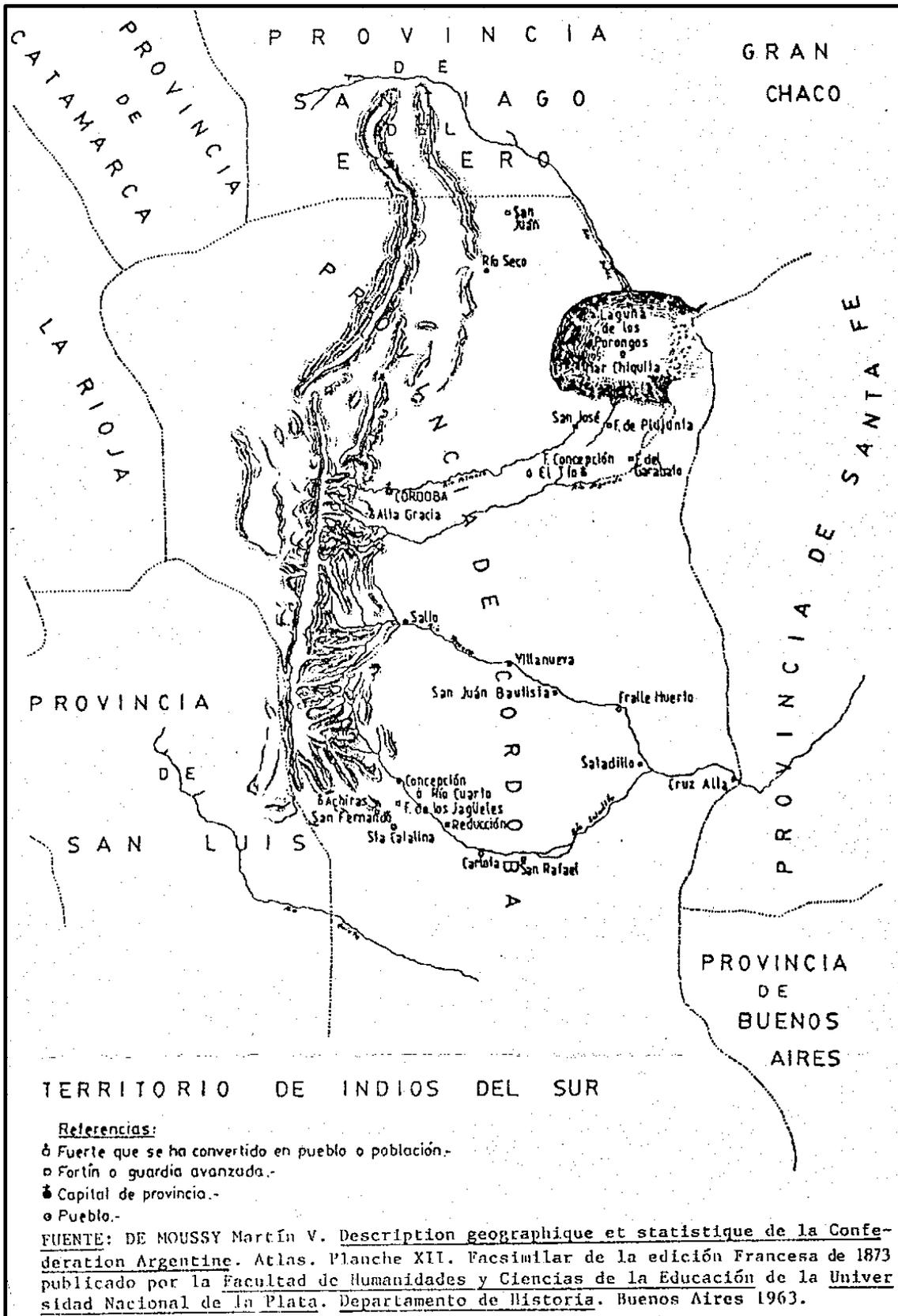
- Archivo de la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba. *Diario de sesiones*, 20 de septiembre de 1881.
- Archivo de la Honorable Cámara de Diputados de la provincia de Córdoba, 1915: *Leyes sancionadas por la Honorable Asamblea Legislativa 1852-1870*. Córdoba, III.
- Barbero, E. R. 2003: "Las acequias de Córdoba. El Suquia en la vida urbana de la ciudad, 1573-1700", en *IV Congreso Argentino de Americanistas*, I. Buenos Aires, Sociedad Argentina de Americanistas, 61-86.
- Barbero, E. R. 2004: "La obra hidráulica del gobernador Sobre Monte. Córdoba. Siglo XVIII", en *V Congreso Argentino de Americanistas*, I. Buenos Aires, Sociedad Argentina de Americanistas, 85-106.
- Barrionuevo Imposti, V. 1953: *Historia del Valle Traslasierra (Córdoba)*, II. Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba.
- Bordi de Ragucci, O. 1997: *El agua privada en Buenos Aires 1856-1892. Negocio y fracaso*. Buenos Aires, Editorial Vinciguerra.
- Bourdieu, P. 1980: "Le capital social", en *Actes de la recherche en science sociales*, 31, 2-3.
- Collado, A., Muller, L. y Budano, R. 1999: *Agua y saneamiento en Rosario y Santa Fe*. Santa Fe, Aguas Provinciales de Santa Fe.
- Cubas, L. 2012: "Mucha tierra y poco agua. Relaciones conflictivas entre productores rurales del norte cordobés. Un estudio de caso. Tulumba, 1800-1850, en *Jornadas Académicas Tierra y movimientos sociales en la Argentina. A cien años del grito de Alcorta*. Rosario, Universidad Nacional de Rosario.
- Ferreyra, A. I. 1980: *Mensajes de los gobernadores de Córdoba a la legislatura, 1828-1847*. I. Córdoba, Centro de Estudios Históricos.
- Ferreyra, A. I. 1987: *Cartas entre padre e hijo. Correspondencia entre Manuel López y José Victorio López (1845-1852)*, I. Córdoba, Instituto de Estudios Americanistas E. Martínez Paz, Universidad Nacional de Córdoba.
- Ferreyra, A. I. 1994: *Cartas entre padre e hijo. Correspondencia entre José Victorio López y Manuel López (1846-1850)*, II. Córdoba, Centro de Estudios Históricos.
- Ferreyra, A. I. 1999: "Las finanzas públicas de la provincia de Córdoba, 1820-1855", en *Investigaciones y Ensayos*, 49, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, 225-286.
- Ferreyra, A. I. 2011: "La organización de la propiedad en la provincia de Córdoba: de la etapa de las autonomías provinciales al Estado Nacional. Argentina, siglo XIX", en *América Latina en la Historia Económica*, 35, Instituto Mora, 177-207.
- Garnero, G. 2014a: "La dialéctica sociedad/cuenca hidrográfica en el valle de traslasierra. Las aguas del río Mina Clavero, Córdoba 1870-1935" en *Pilquen, Sección Ciencias Sociales*, XVI, 17, 2, 1-16. Disponible en <http://revele.uncoma.edu.ar/htdoc/revele/index.php/Sociales/article/view/1477>.
- Garnero, G. 2014b: "Río Chico de Nono: una historia del vínculo sociedad y río en el oeste cordobés 1870-1935", en *Estudios Rurales*, 4, 6, Universidad Nacional de Quilmes, 32-63.
- Herz, E. G. 1979: *Historia del agua en Buenos Aires*. Buenos Aires, Municipalidad de Buenos Aires.
- Lee, T. R. y Jouravlev, A. 1998: *Los precios, la propiedad y los mercados en la asignación del agua*. Santiago de Chile, División de Medio Ambiente y Desarrollo-CEPAL.
- Ponte, J. R. 2006: "Historia del regadío: las acequias de Mendoza, Argentina", en *Scripta Nova*, X, 218, 7, Barcelona.

- Prieto, M. R. y Herrera, R. G. 2001: "De sequías, hambrunas, plagas y 'otras varias y continuas calamidades acaecidas en la jurisdicción de Córdoba', durante el siglo XVIII", en *Cuadernos de Historia*, 4, Universidad Nacional de Córdoba, 131-158.
- Principios de Dublín, *Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente*, 1992.
- Radovanovic, E. y Tartarini, J. D. 1999: *Agua y saneamiento en Buenos Aires, 1580-1930: riqueza y singularidad de un patrimonio*. Buenos Aires, Aguas Argentinas.
- Soldano, F. A. 1923: *La irrigación en la Argentina*. Buenos Aires, El Ateneo.
- Solveira, B. R. 2009: "El servicio de agua corriente en la ciudad de Córdoba, Argentina, 1880-1935", en *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, 6, 3, 253-276.
- Tasso, A. 2000: "La protesta del agua. Una movilización de agricultores santiagueños en 1926", en *Sociohistórica*, 7, 145-180.
- Tell, S. 2011: "Tierras y agua en disputa: diferenciación de derechos y mediación de conflictos en los pueblos de indios de Córdoba, Río de la Plata (primera mitad del siglo XIX)", en *Fronteras de la Historia*, 16, 2, 416-442. <http://doi.org/10.22380/2027468870>
- Torres, M. L. 2008: "El abastecimiento de agua corriente en la ciudad de Córdoba 1880-1910", en XXI Jornadas de Historia Económica, AAHE, Universidad Tres de Febrero, Buenos Aires. Disponible en <http://xxijhe.fahce.unlp.edu.ar/programa/descargables/Torres.pdf>
- Vivas, M. C. 1990: "El régimen jurídico de las aguas en Córdoba (1573-1908)", en *Revista de Historia del Derecho*, 18, Córdoba, 465-523.

Mapa 1. División administrativa aproximada de la provincia de Córdoba en la primera mitad del siglo XIX



Mapa 2. Provincia de Córdoba, con límites imprecisos, según la descripción de Martín de Moussy hacia 1857



Territorialidades en conflicto y acciones colectivas: las luchas por el agua en Sierras Chicas, provincia de Córdoba, Argentina

Territorialities in conflict and collective actions: The struggle for water in Sierras Chicas, Córdoba, Argentina

Sergio Chiavassa

Universidad Nacional de Córdoba
Córdoba, Argentina
sachapig@yahoo.com.ar

Beatriz Ensabella

Universidad Nacional de Córdoba
Córdoba, Argentina
bettyensabella@gmail.com

Joaquín Ulises Deón

Universidad Nacional de Córdoba
Córdoba, Argentina
joaquinudeon@yahoo.com.ar

Resumen — Las localidades ubicadas en el faldeo oriental de las Sierras Chicas de Córdoba, sufren cíclicamente crisis por insuficiencia hídrica y también inundaciones. En este escenario, se vienen planteando situaciones conflictivas entre diversos agentes sociales con intereses contrapuestos en torno al agua, el uso del suelo y el bosque. La situación ha provocado movilizaciones vecinales que requieren de un análisis territorial en el abordaje de los conflictos ambientales. El artículo propone analizar las acciones colectivas de las organizaciones sociales de Sierras Chicas de Córdoba que vienen trabajando en torno a las problemáticas ambientales regionales. Para ello, analizamos las cuencas como territorios y abrimos el debate sobre recursos naturales y bienes comunes de la naturaleza. Siguiendo a Escobar (2010) y Babiano-Amelibia (2015) el propósito último es pensar en posibilidades de construir otros modelos de democracia y otras alternativas al desarrollo centradas en las lógicas del lugar.

Abstract — *Water* The area around the eastern slope of Sierras Chicas, Córdoba, experiences a periodic hydrological crisis stemming from both a lack of water as well as floods. This context has generated conflictive situations between different social agents with competing interests in water, land use and woodlands. The situation has induced local mobilizations that require a territorial analysis of the environmental conflicts. The article proposes to analyze the collective actions of the social organizations in Sierras Chicas that have been working on regional environmental issues. To this end, we analyze the basins as territories and open the debate on natural resources and nature's common property. Our goal is to brainstorm possible ways to build other models of democracy and development alternatives focused on the logic of place.

Palabras clave: territorio, organizaciones sociales, conflictos ambientales, Argentina

Keywords: territory, social organizations, environmental conflicts, Argentina

Información Artículo: Recibido: 14 marzo 2016

Revisado: 15 enero 2017

Aceptado: 7 febrero 2017

INTRODUCCIÓN¹

Las localidades ubicadas en el faldeo oriental de las Sierras Chicas, en la provincia de Córdoba, Argentina, sufren cíclicamente problemas ambientales severos, vinculados sobre todo con las crisis por insuficiencia hídrica y su contracara, las catastróficas inundaciones, procesos desencadenados como parte de la historia de estos territorios-cuenca.

En este escenario, se plantean —a nivel local— disputas no solo por el agua, sino también por el uso del suelo y el bosque, y situaciones conflictivas entre los diversos agentes sociales. La falta de agua, así como el exceso y las destrucciones por los desbordes de ríos y arroyos, ha provocado movilizaciones vecinales que requieren de un análisis socio-territorial tendente al logro de una solución colectiva a los problemas.

Las comunidades locales, vienen llevando adelante desde hace varios años, una serie de actividades que recién en los últimos tiempos están empezando a ser más organizadas y regulares. Es por ello que el presente artículo gira en torno al análisis de las acciones colectivas de estas organizaciones sociales que vienen trabajando en torno al uso del agua en las Sierras Chicas de Córdoba. Si bien analizamos la lucha de la mayoría de las organizaciones, en este caso particular nos centramos en la lucha que viene sosteniendo el colectivo Mesa del Agua y Ambiente de la localidad de La Granja, asociación que está incluida en la Coordinadora Ambiental y de Derechos Humanos de Sierras Chicas, que es la organización de organizaciones de mayor escala y representatividad a nivel regional. Nuestros aportes y reflexiones son producto del trabajo en equipos de investigación en los que venimos participando desde el año 2008 en torno a las problemáticas ambientales².

El abordaje metodológico se realiza desde un enfoque cualitativo, con interpretación de diferentes fuentes documentales y utilizando el método etnográfico; en este sentido, se realizan entrevistas semiestructuradas a agentes claves en

el área de estudio y observación participante³, con el objetivo de visualizar, de “hacer emerger” los discursos, representaciones, visiones, imágenes, conocimientos, prácticas y posicionamientos que los distintos agentes poseen en relación a las “vivencias” referidas al agua en el área. Lo anterior supone la utilización de un enfoque metodológico orientado hacia la perspectiva del actor⁴. En un nivel más general, esto implica que las estructuras pueden ser modificadas desde la acción política de los propios agentes, es decir, que cualquier política o medida que se implemente en relación con la problemática, necesariamente será mediada y transformada por los actores que ya están ahí y que tienen trayectorias y prácticas ya establecidas⁵.

El artículo comienza con una descripción sobre el escenario del conflicto. En base a ello, se presenta la opción teórica para el abordaje de las cuencas y microcuencas del área de estudio, esto es, la importancia de considerar a la cuenca como territorio. Esto se plantea tímidamente, como para abrir el debate a la consideración del agua como bien común de la naturaleza, superadora de la noción de agua como recurso hídrico. Seguidamente entramos de lleno en el análisis de las acciones colectivas de las organizaciones sociales de Sierras Chicas, haciendo foco en la lucha política de la Mesa del Agua y Ambiente de La Granja. En el cierre, abogamos por nuevas maneras de construir democráticamente un ambiente más sano para las poblaciones y, en tal sentido, proponemos avanzar en la reflexión y concreción del pos desarrollo como alternativa de futuro en la relación ambiente-sociedad.

Cabe destacar que nuestros aportes se encuentran articulados con los proyectos de investigación en los que participamos, al igual que con nuestra participación en espacios de las organizaciones involucradas.

EL ESCENARIO DEL CONFLICTO POR EL AGUA

Las cuencas de Sierras Chicas presentan una superficie de captación relativamente pequeña y tienen limitada capacidad de retención lo que ocasiona, de manera cíclica, una baja disponibilidad de agua a la vez que en periodos más lluviosos, desbordes e inundaciones. En los últimos años, se han producido incendios devastadores de

¹ El artículo es producto de un proyecto de investigación sobre Geografía del Agua, que se desarrolla con subsidio de la Secretaría de Ciencia y Técnica (SECYT) de la UNC desde el año 2008, siendo investigador principal del mismo el profesor Sergio Chiavassa.

² Proyectos bianuales referidos a las problemáticas del agua en la vertiente oriental de las Sierras Chicas de Córdoba, subsidiados por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la UNC. Director del proyecto: Sergio Chiavassa.

³ Guber, 1991 y 2001

⁴ Guber, 2001 y 2011. Taylor y Bogdan, 1996.

⁵ Bourdieu, 1991.

pastizales y bosque serrano, sequías prolongadas e inundaciones catastróficas en el mes de febrero de 2015, 2016 y en las últimas seis temporadas estivales. Se trata de un territorio complejo y cambiante, que vincula espacios rurales, urbanos y rururbanos (mapa 1).

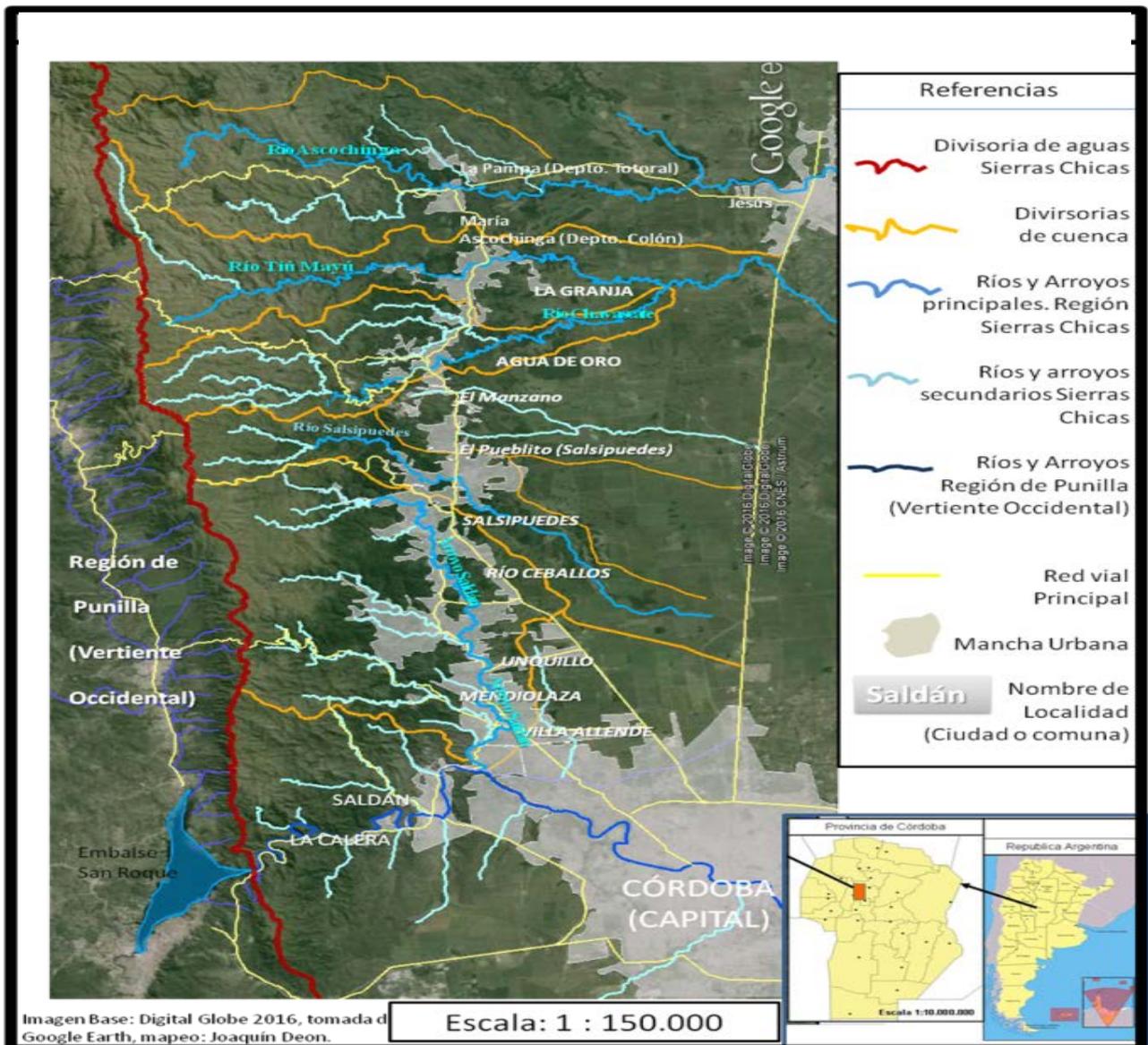
Los problemas ambientales de la región se ven agravados por una serie de problemáticas que afectan la natural recarga de las cuencas, como son los recurrentes incendios, la creciente ocupación de espacios con urbanizaciones de distintos niveles (planes de vivienda, loteos abiertos, barrios cerrados, complejos turísticos), la deforestación y las explotaciones dedicadas a actividades extractivas. Estos factores, al limitar

la capacidad de almacenamiento del agua y su liberación gradual, introducen cambios que implican la aceleración en el escurrimiento de las aguas superficiales de origen pluvial y producen la alternancia de periodos con escasez de agua y otros con exceso.

Íntimamente relacionado con la ubicación y disposición del agua, el crecimiento poblacional de la Vertiente Oriental de las Sierras Chicas ha sido el proceso social que más ha generado el desmonte y la impermeabilización del suelo (mapa 2).

Décadas de cuencas incendiadas y desmontadas para el avance minero y urbanístico, modificaron el paisaje serrano natural y contribuyeron a la baja

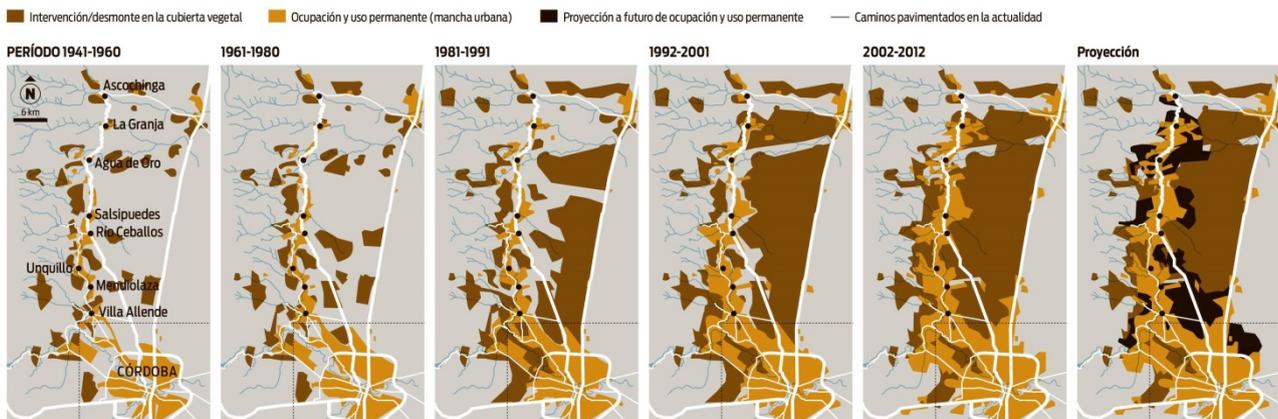
Mapa 1. Cuencas de la Vertiente Oriental de las Sierras Chicas. Provincia de Córdoba, Argentina



disponibilidad de agua⁶ en el suelo y en las tomas de captación de las localidades que se abastecen y abastecían del agua del subsuelo y arroyos serranos.

Allí se ponen en juego la multiplicidad de dimensiones que abarca el tema del agua, que, por lo evidente, supera la noción de cuenca fluvial con sus tradicionales características biofísicas

Mapa 2. Evolución del uso del suelo en las Sierras Chicas⁷



Fuente: Deón, 2014

Un “Comunicado” de la Coordinadora Ambiental y de Derechos Humanos de Sierras Chicas, fechado el 17 de febrero de 2015, da cuenta del fenómeno de las inundaciones:

“(…) más allá de la cantidad de agua caída, la ‘catástrofe’ no es ‘natural’: Lo natural es que cuando llueve el agua se infiltre y vuelva lentamente a la superficie (efecto de esponja). Pero las cuencas altas están siendo desmontadas, incendiadas y edificadas, desprotegiendo e impermeabilizando el suelo que pierde su capacidad de esponja. Ya no retiene el agua cuando llueve y no la libera cuando falta. Y así hoy, esta escurre imparables cuesta abajo (...) Lo ‘natural’ no es la catástrofe, lo natural son los ciclos, pero que se hacen cada vez más extremos mientras más deterioramos nuestras cuencas, que son las que los amortiguan. Lo natural es que en época de sequía las sierras entreguen el agua que acumularon en época de lluvia. Y solo recuperando ese buen estado de salud podremos recuperar el equilibrio entre que hoy sobre en demasía y mañana nos sea tan escasa. Por eso decimos que la crisis hídrica y las inundaciones son las dos caras de la misma moneda”.

Así, con un discurso sencillo y una narrativa simple pero contundente, la Coordinadora –como se la conoce– dio su explicación a las inundaciones del mes de febrero de 2015.

(geológicas, geomorfológicas, hidrológicas) y abarca los modos de apropiación de los cursos fluviales y el uso del agua por los pobladores. Incluye también las luchas y disputas por el agua y las acciones políticas motorizadas para su defensa. Entonces, para comprender este entramado de cuestiones y visiones a distintas escalas sobre las cuencas hídricas, se trabaja las cuencas y microcuencas de la zona de estudio como territorios donde se espacializan prácticas de agentes concretos.

LA CUENCA HÍDRICA COMO TERRITORIO

Para comprender los argumentos que nos llevan a optar por el enfoque territorial en el análisis de los problemas del agua de las Sierras Chicas, comencemos por analizar qué entendemos por territorio en el sentido transformador que le atribuía Soja cuando expresaba: “nosotros hemos producido nuestros espacios y podemos cambiarlos”⁸.

Para ello partimos de las dimensiones espacial y temporal de la vida social. Y esto nos invita a superar la imagen del espacio como un continente o receptáculo y entender la espacialidad como una compleja dimensión de la vida social⁹. Estamos acostumbrados a mirar el territorio como

⁶ Chiavassa y otros, 2009, 2012 y 2013.

⁷ Puede verse cómo evolucionó la urbanización en el corredor Noroeste de la Gran Córdoba, abarcando las localidades del

faldeo oriental de las Sierras Chicas.

⁸ Soja, 2004.

⁹ Piazzini, 2006. Soja, 1993 y 2004.

un *background*, algo fijo, muerto, natural, que está allí afuera, contenedor. Pero, como decía Soja, ahora estamos tratando de pensar en un modo más dinámico sobre territorio y políticas y sobre territorio y sociedad, y esta es la perspectiva real¹⁰. Entonces se trata de alentar un modo de mirar el mundo que se focaliza en la práctica, en esta noción de desarrollo espacial como una fuerza integrada.

Es que comprender la espacialidad de las prácticas sociales, es una tarea muchas veces pendiente para las ciencias sociales. En la construcción del territorio hay un encuentro de distintas temporalidades que están presentes y “coexisten en el espacio”¹¹ o “el espacio es acumulación desigual de tiempos”¹², es “el locus donde diferentes temporalidades conviven”¹³.

Siguiendo la línea argumental de Porto Gonçalves (2012), “el territorio es una categoría espesa” que presupone un espacio geográfico que es apropiado y ese proceso de apropiación –territorialización– encierra, incluye, conlleva identidades –territorialidades– que están inscriptas en un proceso y, por tanto, son dinámicas y mutables, materializando en cada momento un determinado orden, una determinada configuración territorial. En este sentido, estamos lejos de un espacio-sustancia y delante de una tríada relacional territorio-territorialidad-territorialización. “La sociedad se territorializa siendo el territorio su condición de existencia material”¹⁴. Es preciso considerar aquí que la geograficidad va más allá de las condiciones naturales. Por supuesto que la naturaleza es parte de la materialidad que constituye el espacio geográfico, pero este es al mismo tiempo material y simbólico.

Para Raffestin, existe una diferencia entre el espacio “realidad material preexistente” y el territorio, que es producto de una acción social. Al apropiarse del espacio, concreta o abstractamente, el sujeto social territorializa el espacio. Al territorializar, él entra en un campo de poder que no es apenas la apropiación física, material (por medio de fronteras jurídico-políticas), sino también inmaterial o simbólica, ya

que las representaciones sobre el territorio son, además, instrumentos de poder¹⁵.

Al incorporar la noción de territorio se refuerza la dimensión de apropiación y control de una porción del espacio por parte de agentes particulares, con posiciones diferenciadas en las relaciones de poder. Esta apropiación o control comprende no solo la dimensión material del espacio sino también la dimensión política (que involucra al tiempo que excede lo meramente institucional) y la simbólica-cultural¹⁶. Para este último, la territorialización significa crear mediaciones espaciales que nos proporcionan un efectivo poder sobre nuestra reproducción en cuanto grupos sociales (para algunos también en cuanto individuos), “poder que es siempre multiescalar y multidimensional, material e inmaterial, de ‘dominación’ y ‘apropiación’ al mismo tiempo”¹⁷.

Así, el espacio geográfico “es una condición para la acción; una invitación a la acción”¹⁸. De este modo, considerar la geograficidad es hacer como que la historia se reconcilie con la vida en la materialidad de la relación sociedad-naturaleza. Y así llegamos y le encontramos sentido a la inclusión de la lucha política en el territorio, aspecto sobre el que volvemos más adelante.

Si consideramos que el espacio no constituye una estructura autónoma e independiente con sus propias reglas de construcción y transformación, sino que representa una definida dimensión de la vida social y, por tanto, en ese espacio se establecen relaciones de poder que atraviesan las dimensiones políticas, socioeconómicas y culturales, se configura un territorio. Como lo expresa Lopes de Souza: “El espacio determinado y delimitado por y a partir de relaciones de poder, definiendo un límite y operando sobre un sustrato referencial”¹⁹ constituye lo que entendemos como territorio.

Por eso sostenemos que el agua tiene que ser pensada en cuanto territorio, esto es “en cuanto inscripción de la sociedad en la naturaleza, con todas sus contradicciones implicadas en el proceso de apropiación de la naturaleza por mujeres y

¹⁰ Soja, 2004.

¹¹ Harvey, 1998.

¹² Santos, 1996.

¹³ Porto Gonçalves, 2014.

¹⁴ Porto Gonçalves, 2002.

¹⁵ Raffestin, 1993, 143.

¹⁶ Haesbaert, 2004.

¹⁷ Ibidem, 97.

¹⁸ Santos, 1995, 257.

¹⁹ Lopes de Souza, 1995, 78.

hombres por medio de las relaciones sociales y de poder”²⁰.

El territorio se conforma entonces en zona de disputa donde los distintos agentes que actúan en él, intentan imponer sus condiciones de poder y sus lógicas de acción guiadas, al decir de Leff, por racionalidades específicas²¹. Estas prácticas sociales afectan no solo a los demás agentes insertos en el espacio, sino al espacio mismo. De esta manera, se producen transformaciones, que asociadas a problemáticas ambientales, plantean conflictos y ponen de manifiesto las tensiones que sufre el territorio.

En este sentido, los conflictos muchas veces aparecen como respuestas puntuales a hechos locales. De allí que la primera reacción es a nivel local, sin advertir que el problema es territorial, en el sentido de territorio que aquí tratamos; un espacio mucho mayor que inclusive, tomando por caso el agua, supera el área de la cuenca hidrográfica donde está asentado el conflicto y generalmente abarca varios pueblos que pertenecen a administraciones políticas diversas, a la vez que las cuencas están incluidas en este caso en una determinada jurisdicción provincial que pertenece a un Estado nacional. Estos niveles jurídico-políticos también entran en la arena de disputa por el agua y los usos del suelo²².

En síntesis, tomar a la cuenca como territorio, es abarcar un espacio que ya no solo se define en su dimensión biofísica y ecológica, sino que contiene dimensiones sociales y políticas, que hacen necesario un enfoque territorial en la búsqueda de soluciones²³.

Metodológicamente, abordamos estas cuestiones desde la perspectiva del actor, en la cual, los diversos dominios sociales se entrecruzan y son mutuamente construidos. Focalizar la atención en ese entrecruzamiento de dominios sociales o interfase de diferentes actores permite ver arenas de conflicto donde se negocian prácticas, discursos y sentidos²⁴.

El entramado de actores que inscriben sus prácticas en el territorio, es variado y complejo. A riesgo de simplificar, podemos nombrar los vecinos que demandan y consumen, las

Cooperativas que abastecen de agua y de otros servicios básicos a las comunidades. Están también las comunas y municipios, es decir los gobiernos locales que enfrentan año tras año, en épocas de sequías severas, los reclamos de los vecinos porque se quedan literalmente sin agua.

El trabajo etnográfico nos ha permitido visualizar tensiones entre actores nuevos y ya establecidos. Se afectan las relaciones preexistentes, aquellas que dieron forma al territorio actual y entran en discusión al momento de dar cuenta de su posición ante el problema. Ejemplo de esto son los conflictos que se establecen entre habitantes de la cuenca baja y la cuenca alta, donde los primeros aducen que el incorrecto uso del espacio a través de una producción ineficiente y excesiva, desmonte y uso del fuego como práctica cultural, afecta la disponibilidad de agua en la cuenca baja. Mientras que los habitantes de la cuenca alta exteriorizan que el aumento desmedido y sin planificación de la urbanización en la zona baja, pone en riesgo sus formas de vida y producción. Esto se vuelve más complejo por la presencia de nuevas urbanizaciones en la zona alta de las cuencas, generándose conflictos entre actores internos y externos a las mismas. Se aprecian diferencias entre los agentes que ostentan capacidad y poder económico, como los desarrolladores inmobiliarios y urbanísticos que perciben al territorio como una oportunidad económica, donde el agua es un factor más de la ecuación costo beneficio, y gran parte de la comunidad que asume al agua en su dimensión social.

Por lo dicho hasta aquí, lo que marca un proceso de conflicto territorial por el agua y el uso del suelo es la materialización de la lucha en posturas que permiten pensar la complejidad del espacio en que se habita y produce, es decir, la cuenca²⁵.

EL AGUA: DE RECURSO A BIEN NATURAL

Otra categoría clave sobre la que queremos avanzar en esta línea de trabajo que articula lo ambiental con los movimientos sociales, es considerar el “bien común” o los “bienes comunes de la Naturaleza”, incluida el agua, y dejar de considerarla como un “recurso natural”.

Es en esta dirección que las organizaciones sociales de Sierras Chicas avanzan. Impulsan

²⁰ Porto Gonçalves, 2004.

²¹ Leff, 2001.

²² Para profundizar en el caso argentino, se recomienda consultar a Carrizo y Berger, 2013.

²³ Castro, 2014.

²⁴ Rodríguez Bilella, 2008.

²⁵ Deón, 2015.

acciones que garanticen el derecho de acceso al agua a toda persona que habita ese territorio, pensando el agua como un elemento vital y no como un elemento de consumo atado a prácticas mercantilistas y/o a usos suntuosos. "En tanto podemos pensar al agua como un bien o una mercancía, también debemos hacerlo principalmente como un elemento vital; con un solo valor asignable: el de la vida misma"²⁶.

Las problemáticas derivadas del proceso histórico de apropiación de los componentes de la naturaleza, han derivado en una crisis ambiental global, que moviliza a intelectuales, organizaciones sociales y poblaciones en distintas latitudes del planeta. En el marco del Estado, la lógica del mercado invadió todos los sectores de la vida, exacerbando el individualismo. Se estableció como imperativo ético la concepción del progreso indefinido de la humanidad, sustentado en la concepción de un planeta inagotable y capaz de resolver las contradicciones por la ciencia y la tecnología. El paradigma de la modernidad desembocó en la sobre-explotación de la naturaleza, es decir, en la devastación de la fuente de la vida (la madre-tierra). El cuestionamiento de fondo es ¿qué valor asignamos al ambiente, a la naturaleza y sus elementos, al entorno?

Para Eduardo Gudynas el antropocentrismo prevaleciente en el actual modelo de desarrollo, lleva a controlar y manipular la naturaleza con el objetivo casi único de asegurar el crecimiento económico. Propone, entonces, romper con el antropocentrismo, defendiendo la existencia de valores propios en los seres vivos y en el ambiente²⁷. Estos son valores independientes de los intereses y utilidades del hombre, son propios de la naturaleza, son intrínsecos e inherentes a los seres vivos y sus ambientes y, por lo tanto, son independientes de las valoraciones que se hacen basadas en la utilidad comercial de los recursos naturales.

Por su parte, François Houtart, preocupado por el agotamiento de los recursos naturales, propone "revisar la orientación de base del vivir colectivo de la humanidad" y elaborar una nueva

episteme que incluye, entre otros fundamentos, una nueva relación con la naturaleza y una renovación en la producción de la base material de la vida, física, cultural y espiritual:

"Se trata de vivir bien, de cumplir con el Bien Común de la Humanidad, lo que implica, como primer paso, el respeto de la integridad de la naturaleza, como fuente de vida (la madre-tierra). Su construcción y sus aplicaciones en los fundamentos de la vida colectiva en el planeta, es un proceso. No es solamente de un ejercicio académico, sino (de) una elaboración social, donde el pensamiento tiene un lugar esencial, pero también la experiencia concreta, en particular las luchas sociales, que corresponden cada una a una falla de cumplimiento del Bien Común de la Humanidad y que buscan soluciones"²⁸.

Una nueva concepción de las relaciones con la naturaleza conlleva no aceptar la propiedad privada de los recursos naturales, es decir de los minerales, las energías fósiles, las selvas. Se trata de un patrimonio común de la humanidad que no puede ser apropiado por individuos y corporaciones, siguiendo la lógica de la economía de mercado capitalista, es decir en función de intereses privados.

Otro aspecto es el rechazo a la mercantilización de los elementos necesarios para la reproducción de la vida, como el agua y las semillas. Son bienes comunes que deben salir de la lógica de la mercancía y entrar en una perspectiva de gestión común según varias modalidades, que no implican necesariamente la estatización sino el control colectivo.

Privilegiar el valor de uso sobre el valor de cambio significa también redescubrir el territorio. El territorio como espacio de actividad económica, pero también de responsabilidad política y de intercambio cultural donde es posible construir otra racionalidad ambiental.

En esta nueva episteme, adquieren protagonismo las acciones colectivas, y el caso de la región de Sierras Chicas no es la excepción. Volviendo a los postulados de Soja, lo que está ocurriendo es la aparición de nuevas clases de movimientos territoriales, movimientos socio-espaciales o movimientos sociales territorializados, que están empezando a ver la necesidad de cambiar desde un pensamiento histórico hacia un nuevo pensamiento territorial, donde lo territorial en la escala local está virando hacia lo social, lo

²⁶ Idem.

²⁷ Apoya posturas biocéntricas donde la Naturaleza ocupa un lugar central, la cultura y las sociedades humanas se insertan dentro de la Naturaleza (postura de muchos pueblos indígenas, Gudynas, 2015, 62). La Naturaleza separada de la sociedad y dividida en elementos que pueden ser estudiados, dominados, explotados y controlados, es la herencia de la colonialidad europea (Ibidem, 134).

²⁸ Houtart, 2011, 21.

político, lo económico, lo cultural y, de alguna manera, desarrollando un nuevo nivel de pensamiento que realmente no existía con anterioridad²⁹.

LAS ORGANIZACIONES SOCIALES DE SIERRAS CHICAS

Varios pensadores latinoamericanos que transitan el continente hacen emerger las voces de los que luchan desde abajo por sus territorios. Nos referimos entre otros a Arturo Escobar, Eduardo Gudynas o Carlos Porto Gonçalves³⁰, por solo nombrar algunos que, desde posturas decoloniales, defienden los derechos de la naturaleza y apoyan estas luchas que, además de ser ambientales, son ante todo, luchas anti-sistémicas que brotan desde abajo por las injusticias que ha provocado el sistema de explotación colonial/europeo.

La multiplicidad de crisis que se agudizaron en los últimos tiempos, son el resultado de la misma lógica de fondo: (1) una concepción del desarrollo ignorando las externalidades (es decir los daños naturales y sociales); (2) la idea de un planeta inagotable; (3) la prioridad dada al valor de cambio sobre el valor de uso y (4) la identificación de la economía con la tasa de ganancia y la acumulación del capital que crea, consiguientemente, enormes desigualdades económicas y sociales. Acá rescatamos las palabras de Porto Gonzalves para quien las luchas extremadamente importantes en nuestra América latina, son las luchas territoriales. En este sentido, para el autor dentro de un territorio nacional existen múltiples territorialidades; el concepto de territorio fue desnaturalizado en el momento mismo de la conquista y colonización y, sobre todo, en la conformación de los estados nacionales. Fue un proceso de disputa por el control del espacio y fue un proceso de despojo para cientos y miles de pueblos, de etnias, de religiones, de lenguas, de naturaleza, de riquezas, de vida. Dentro de nuestros territorios hay conflictos intensos y son los movimientos sociales de lucha y de resistencia, los que nos obligan a poner en cuestión, en un intenso debate, la

relación de los pueblos con la Naturaleza, con los territorios de vida, a la par que debemos también cuestionar el modelo de desarrollo imperante. Justamente son estos movimientos de lucha los que nos proponen pensar otras alternativas al desarrollo³¹. Este modelo que dio lugar a un desarrollo espectacular de la riqueza mundial, ha llegado al fin de su función histórica por su carácter destructor de la naturaleza y por la desigualdad social que ha provocado.

Volviendo al caso que nos ocupa, el problema del agua en las Sierras Chicas ha motorizado a grupos de vecinos desde 2007 y con diversos grados de organización, están llevando adelante importantes reclamos en defensa del agua, por la accesibilidad y calidad y por los usos del suelo y de los bosques. En definitiva, están poniendo en tensión las formas de apropiación, producción, distribución y gestión de los recursos naturales en cada comunidad y a nivel regional.

En efecto, los colectivos de Sierras Chicas, luchan por mejores condiciones de vida, exigiendo mayor participación en las políticas públicas, desde y en sus territorios. Se colocan así en la misma línea de los múltiples reclamos que existen en diversas localidades de nuestra América. Y es significativo considerar que el anclaje territorial de las organizaciones sociales tiene mucha importancia para la ampliación democrática de nuestras sociedades. En este sentido, en torno al agua se están construyendo nuevos espacios públicos en el nivel microlocal a partir de las prácticas de las organizaciones comunitarias. El análisis de organizaciones como los Consejos Comunales y las Mesas del Agua, muestra logros, dificultades y contradicciones en los que están insertas sus prácticas comunitarias.

En las Sierras Chicas, organizaciones sociales, instituciones intermedias (como cooperativas) y algunas dependencias públicas municipales se han unido y organizado en la Coordinadora Ambiental y de Derechos Humanos de las Sierras Chicas³² y desde el 2012 trabajan para establecer acciones comunes tendentes a un trabajo en red, "como

²⁹ Soja, 2004.

³⁰ Varios pensadores provenientes de distintas formaciones académicas, enmarcados en esta nueva episteme, han formado el grupo Modernidad/Colonialidad, que viene publicando desde 2005 la revista *Tábula Rasa*, desde la que difunden su pensamiento. Para ampliar estos temas, se puede consultar, Alimonda, 2002 y 2011; Escobar, 2005; Acosta y Martínez, 2014, y Lang y Mokrani, 2011.

³¹ Porto Gonçalves, 2014.

³² Grupo EsCalera (La Calera), Fundación Vertientes de Saldán (Saldán), Grupo Tacku (Villa Allende), Guardianes del Monte (Mendiolaza), Vecinos Autoconvocados (Unquillo), Asociación Civil Los Manantiales (Río Ceballos), CoVeSa (Salsipuedes), Fundación Eco-Barrio San Miguel (Salsipuedes), Coop. de Agua (Agua de Oro), Vecinos del Chavascate en Defensa del Agua, el Ambiente y la Calidad de Vida (Agua de Oro, Villa Cerro Azul), Colectivo Sin Frenos (Villa AniMi), Mesa del Agua de la Granja, Comunidad ContrArte, Grupo Coyuyo.

deseo de implementar acciones conjuntas que permitan defender el ambiente de cada comunidad trabajando mancomunadamente las problemáticas ambientales de las Sierras Chicas en pos del desarrollo sustentable³³. Intentan otorgarle un sentido al ambiente, rescatando sus valores sociales como prestador de servicios ambientales; se trata de una lucha, en común, por los derechos sobre el agua, la tierra, el bosque y la identidad local.

La Coordinadora realiza una vez al año la "Cruzada de las Sierras Chicas por la soberanía del agua y la tierra"³⁴. El trabajo sobre las reservas hídricas, por ejemplo, es una clara demostración de que es posible generar una serie de áreas naturales protegidas que, superando los límites político-administrativos de los municipios, permita crear un comité de cuencas de las Sierras Chicas que otorgue seguridad al bosque y proteja las cuencas altas de los ríos y arroyos ante el avance de la urbanización, los incendios, el desmonte para la ganadería y los proyectos de trasvase de cuenca.

Esta lucha en defensa de la tierra, el agua y el bosque, no solo se presenta a escala local como ya fue dicho. A nivel regional se están dando sucesivas movilizaciones en localidades como Mendiolaza en torno al desmonte para la urbanización denominada "El Terrón", en Villa Allende respecto de la Reserva Hídrica Recreativa y Natural Villa Allende, en La Granja respecto del acueducto Tiu Mayú-La Cumbre, en La Calera respecto de la "Reserva Bamba"³⁵, en Saldán por la "Reserva Hídrica Saldán Inchín", por nombrar algunas...

Luchas emblemáticas a nivel nacional, como la resistencia a la minería a cielo abierto, las movilizaciones y debates en torno a la sanción de la ley de protección de bosques nativos o la ley de

glaciares, la oposición a nuevas instalaciones de rellenos sanitarios en la metrópoli de Buenos Aires, las demandas de los vecinos afectados por la contaminación con agroquímicos (los "pueblos fumigados") son la cara más visible de otras tantas manifestaciones que expresan una creciente conflictividad en relación al acceso, la disponibilidad, la apropiación, la distribución y la gestión de los recursos naturales. Estas expresiones, que han ganado la calle y se manifiestan en el espacio público, abren debates en torno a los supuestos beneficios del desarrollo en términos de impacto ambiental en el mediano y largo plazo y de afectación al territorio³⁶.

Se trata de organizaciones socioterritoriales ambientalistas, cuyo accionar se carga de sentido más allá de los límites políticos de cada jurisdicción. Las movilizaciones de estos pueblos "crean sentido al borde del abismo"³⁷, es decir que se trata de una frontera social, que nos permite hablar de "esta" sociedad y no de otra y es una frontera cargada de significados. Así, se rompe con la noción territorial asociada a lo político-administrativo, es decir, a lo estatal-nacional. Las organizaciones manifiestan discursivamente su frontera de sentido en torno a la cuenca del río, como espacio donde converge y se genera el agua y donde se encuentra el ambiente con el que se identifican. Esto se contrapone a la delimitación llevada a cabo por los municipios y comunas, en tantas unidades territoriales administrativas, pues se circunscriben meramente al territorio en el cual prestan servicios, cobran impuestos o encuentran a sus votantes a la hora de las elecciones³⁸.

Con esto podemos decir que la dificultad empírica de establecer fronteras de sentido en torno a los colectivos sociales³⁹, es también reducible a los espacios regionales debido a que en ellos podemos encontrar intereses contrapuestos y concepciones diversas en torno al territorio. El discurso y la lucha de los "ambientalistas" o "conservacionistas" no es igual al interés de los inversionistas y su visión de la serranía cordobesa urbanizada o "dinamitada" (para el caso de la minería a cielo abierto no metalífera), o de los vecinos más tradicionalistas que prefieren no involucrarse en procesos sociales tendientes a la conservación de espacios desde los cuales también

³³ Eckstein, 2012.

³⁴ El objetivo central de las sucesivas Cruzadas consiste en dar visibilidad a los conflictos en torno al agua y la tierra que ocurren en cada uno de los territorios en particular y en toda la región en general, a través de una acción concreta colectiva: una caminata de tres días, pasando una bandera como posta simbólica de lucha colectiva. En cada localidad, además, se llevan a cabo intervenciones culturales, artísticas, musicales, mesas y charlas informativas, talleres, etc.

³⁵ La Reserva Natural de la Defensa, "La Calera", fue declarada en 2010 en los campos militares del Tercer Cuerpo de Ejército, gracias a la iniciativa del Grupo Escalera y el Aula Abierta de Montaña, dos colectivos que lucharon incansablemente para hacer realidad este objetivo. Palacio et al, 2010, y Eckstein, 2012.

³⁶ Merlinsky, 2013, 40.

³⁷ Castoriadis, 2004.

³⁸ Deón, 2015.

³⁹ Castoriadis, 2004.

ellos reciben el agua que beben o el aire puro que respiran.

Esta es la alternativa que encuentran los grupos movilizados a nivel local, la misma que los lleva a unirse a otras escalas y, de esta manera, generar espacios de participación ciudadana y solidaridad colectiva, espacios no construidos como copias de otras experiencias, sino como construcciones sociales acordes a cada territorio y sociedad movilizada en el mismo. En este marco es fundamental destacar y dar a conocer las acciones de las diversas organizaciones sociales e instituciones de la sociedad de este sector de la provincia de Córdoba en torno a la protección de derechos ciudadanos y su articulación con otras organizaciones (tabla 1).

LA LUCHA POLÍTICA DE LA MESA DEL AGUA Y AMBIENTE (MAYA) DE LA GRANJA

Dentro de las organizaciones sociales que presentamos en el cuadro precedente, el proceso de acción política desarrollado por la MAYA de La Granja, resulta interesante.

¿Cómo surge la MAYA? En 2008 se constituyó el primer equipo de investigación avalado por la SECYT sobre "Geografía del agua. El caso de la vertiente oriental de las Sierras Chicas". Su objetivo central era "analizar las problemáticas que se vinculan a la disminución en la oferta de agua, así como los conflictos que se manifiestan por intereses muchas veces contrapuestos entre los diferentes agentes sociales y actividades que coexisten en el área de estudio"⁴⁰. Desde el equipo de docentes se realizaron las tareas de campo, se comenzó a producir y a propiciar contactos con la gente del lugar y con instituciones relacionadas a la temática. Este trabajo territorial desembocó en acciones concretas, como la creación de "La Mesa del Agua y Ambiente" formada por vecinos junto a miembros de la Municipalidad de La Granja⁴¹, a fines del año 2011.

La lucha estuvo orientada desde los inicios, a mejorar el manejo en la distribución, acceso y calidad del agua potable. Asimismo, se

presentaron proyectos enfocados a la atención del arroyo, el cauce, las orillas, el paisaje circundante, las edificaciones... Paralelamente, se comenzó a trabajar en defensa de otros componentes del ambiente, principalmente la preservación del monte, la prevención de incendios forestales, de los suelos, de las laderas serranas. Desde su origen, el colectivo comienza a interactuar con la ya mencionada "Coordinadora Ambiental y de Derechos Humanos de Sas Chicas".

El colectivo MAYA plantea demandas y reclamos ambientales a través de lo que ellos denominan asociación de autoconvocados.

Entre los reclamos, podemos escuchar lo siguiente:

"tenemos un problema con la localidad de La Cumbre. Entre los dos pueblos hay un paraje llamado Asno Rodeo en el cual estaban haciendo un country de altura y pretendían tirar los efluentes hacia la localidad de La Granja, lo que iba a llevar a una inminente contaminación de las vertientes naturales que se encuentran en dicha localidad, y gracias a la lucha de los vecinos esta obra no se concluyó"⁴².

Al decir de Merlinsky⁴³ "en un formato organizativo de gran flexibilidad, la acción colectiva requiere de una activación permanente de las relaciones entre los participantes, quienes se comunican y adoptan decisiones a partir de los acontecimientos que se suceden en el espacio público".

Otro de los argumentos esgrimidos es el del Plan de Ordenamiento Urbano⁴⁴, sienten que no los representa y que es necesario hacer una revisión del mismo con la más amplia participación de los vecinos. Al respecto, expresan lo siguiente:

"han puesto franjas de color verde para hacer barrios cerrados en los predios de la Fuerza Aérea, cuando a esos predios se los iban a declarar como reserva"⁴⁵.

Sucesivas reuniones permitieron enriquecernos mutuamente y valernos del formato asambleario de la MAYA para impulsar deliberaciones grupales sobre diferentes tópicos que ampliaran la exploración de argumentos, tanto para los

⁴⁰ Proyecto de investigación, SECYT/UNC. Director: Sergio Chiavassa.

⁴¹ La localidad de La Granja se encuentra ubicada en el departamento Colón de la provincia de Córdoba. Las crisis hídricas se relacionan con el crecimiento demográfico-urbano que ha tenido la localidad en los últimos años, pasando de 1.936 habitantes en 2001 a 2.456 en el censo de 2010.

⁴² Julio, integrante de la MAYA. La Granja, agosto de 2014.

⁴³ Merlinsky, 2013.

⁴⁴ En 2007 se elaboró por iniciativa privada, y con subsidio de la UNC, un Plan de Ordenamiento Urbano (POU) para la localidad de La Granja que fue presentado a la Municipalidad. En ese entonces, los vecinos no habían sufrido ni las crisis hídricas, ni las inundaciones, con lo cual el Plan quedaba desactualizado.

⁴⁵ Francisco, integrante de la MAYA. La Granja, agosto de 2014.

Territorialidades en conflicto y acciones colectivas: las luchas por el agua en Sierras Chicas, provincia de Córdoba, Argentina

Tabla 1. Organizaciones sociales e instituciones de las Sierras Chicas

Localidad	Organización social o institución	Actividades que desarrolla	Problemáticas que identifica a escala local o regional
La Granja	Mesa del Agua y Ambiente de La Granja	Talleres, charlas y elaboración de proyectos para la conservación de la cuenca de los ríos San Miguel y Tíu Mayú y en defensa del bosque nativo. Proposición de nuevo plan de ordenamiento urbano.	Inadecuado tratamiento de RSU. Urbanización desmedida y no planificada. Falta de control en el suministro de agua domiciliario. Traslado de cuenca Tíu Mayú-San Gerónimo, disminución del caudal y cantidad de agua disponible en arroyo.
La Granja-Villa Aními	Colectivo sin frenos	Comunicación comunitaria. Creación de espacios de debate de problemática y elaboración de soluciones a escala local. Roperío comunitario, Radio Abierta, Revista Rebelde Amanecer y el Zumbón. Realización de migas -construcciones vecinales sustentables-.	Falta de espacios públicos de discusión, debate y difusión de problemáticas locales tales como: desmontes, mala distribución del agua, falta de información general sobre la comunidad y los proyectos edilicios o urbanísticos existentes, construcción sustentable.
Agua de Oro, El Manzano y Villa Cerro Azul	"Nuestra Agua" Vecinos del Chavascate	Construcción del Ordenamiento Territorial Participativo (O.T.P.) de la Cuenca del Río Chavascate. Jornadas de limpieza del río. Realización de charlas-debate sobre la situación de escasez de agua en la red de distribución de agua local. Participación en el consejo directivo de la Cooperativa de Agua local. Presentación de proyectos y propuestas ante el Ejecutivo Municipal de las comunas de Villa Cerro Azul y El Manzano y de la Municipalidad de Agua de Oro y su Concejo Deliberante.	Cumplimiento de la Ordenanza que crea la Reserva Hídrica de Villa Cerro Azul. La Aprobación del O.T.P en la Legislatura Provincial y en el Ejecutivo Provincial, como así también en las comunas de El Manzano y el municipio de Agua de Oro, quienes poseen ejido municipal en la cuenca del río Chavascate. No a la aprobación de los loteos proyectados en la cuenca media-alta del río Chavascate.
Agua de Oro	Cooperativa de Obras y Servicios Públicos Agua de Oro Limitada	Prestación del servicio de Agua Potable en las localidades de Agua de Oro, El Manzano y Villa Cerro Azul. Servicio de teléfono e internet en la primera. Actividades educativas en torno al agua y el bosque nativo en escuelas locales. Publicaciones semanales y mensuales sobre el agua, servicios cooperativos y saneamiento de aguas grises y cloacales.	Evitar el deterioro y contaminación de la fuente de provisión de agua de la comunidad. Conservar la cuenca a través del O.T.P. Ampliar la provisión del servicio de agua a toda la población de las tres localidades. Falta de accionar conjunto entre el municipio y la Cooperativa.
Salsipuedes	Asociación Civil Salsiquieres "Radio La Curva" y CoVeSa (Comisión de Vecinos de Salsipuedes)	Radio La Curva (FM 99.5) transmite desde el año 2010 contribuyendo a la comunicación interorganizacional y vecinal sobre "lo que pasa en la zona con el agua y el ambiente", arraigándose a la tierra a través del acompañamiento de proyectos comunicacionales de otras organizaciones o vecinos de las Sierras Chicas, como el de "hierbas serranas" o "colectando agua". CoVeSa desarrolla actividades en torno a la Reserva Hídrica de Salsipuedes y la defensa del patrimonio forestal local.	Resaltan la importancia de comunicar qué sucede con la problemática hídrica local y los trasvases de cuencas. Preocupación por los incendios frecuentes en la cuenca del arroyo La Estancita y Salsipuedes.
Río Ceballos	Asociación Civil Los Manantiales	Da a conocer, con jornadas a campo, la situación de la Reserva Manantiales. Promoción de la conservación de la cuenca del Arroyo Mal Paso	Falta de planificación, control y ordenamiento de la vertiente oriental de las Sierras Chicas. Crecimiento "desordenado" de la mancha urbana del Gran Córdoba. Pérdida de monte nativo.
Unquillo	Asociación de vecinos de Unquillo por la vida y el ambiente	Conservación de la cuenca del Arroyo Los Quebrachitos. Conservación de la Reserva Hídrica y Recreativa, Los Quebrachitos. Marchas por la relocalización de antenas de telefonía celular.	Desmontes e incendios en la cuenca del arroyo. Ubicación de antenas en el centro de la ciudad.
Mendiolaza	Guardianes del Monte	Talleres de reconocimiento de flora y fauna en el predio de El Terrón. Marchas y protestas por el no cierre y urbanización de las 280 ha del predio de El Terrón. Elaboración de propuestas para la prestación del servicio de agua potable a Barrio El Talar.	Ausencia de una gestión social del agua. Falta de agua corriente potable en barrio El Talar. Ausencia de protección de las cuencas hídricas de las Sierras Chicas. Ausencia de estudios de la dinámica de los acuíferos existentes. Falta de apoyo a los trabajos de cooperativas, ONG y grupos movilizadores.
Villa Allende	Grupo Tacku	Relevamientos del estado de la cuenca del arroyo Seco o Chico. Realización de jornadas de "cartelería social". Talleres con escuelas. Realización del anteproyecto de Ordenamiento Territorial de la Reserva Hídrica y Recreativa Natural Villa Allende. Participación en el Consejo Municipal de Ambiente.	Falta de una adecuada regulación de las reservas de las Sierras Chicas. Reservas Naturales sin control municipal o provincial. Superposición de ejidos y jurisdicciones estatales (provinciales y municipales). Privatización y desvío de arroyos.
Saldán	Fundación Vertientes de Saldán Grupo Coyuyo	Reforestación urbano-rural. Talleres en escuelas para dar a conocer la reserva Saldán Inchín. Limpieza y cuidado del arroyo Saldán. Talleres de música autóctona con instrumentos de la tierra. Aprovechamiento de flora nativa para la producción de alimentos.	Falta de un plan de manejo de la Reserva Saldán Inchín. Agua contaminada y mala prestación del servicio de agua en Barrio Portón de Piedra, Tejeda, Coop. 2 de mayo y zonas aledañas. Contaminación del arroyo Saldán. Falta de un comité de cuencas de las Sierras Chicas
La Calera	Grupo ESCalera	Ordenamiento Territorial Participativo de la Reserva Hídrica y Recreativa Natural Bamba. Por su trayectoria, el trabajo iniciado en 2005 sirve como base y sustento a muchas de las demás organizaciones de las Sierras Chicas para su actividad.	Urbanización y desmontes descontrolados. Falta de una gestión ambiental adecuada del ambiente de montaña de las Sierras Chicas. Necesidad de aprobación del Plan de Ordenamiento territorial de la cuenca del Arroyo Bamba.

Fuente: Entrevistas participantes y particulares a miembros de las organizaciones (Deón, 2015).

universitarios como para la organización y el pueblo en general, tomando en cuenta una pluralidad de puntos de vista, demandas y posibles respuestas, todo ello considerado como aprendizaje social.

En la práctica, al poner en juego los diversos discursos que sostienen los agentes en el territorio, se puede avanzar en las discusiones y sacar nuevas conclusiones. Entre los actores locales, la gente de la MAYA, diferencia tres tipos de pobladores:

“están los "NYC" (nacidos y criados), los "VYQ" (venidos y quedados) y los profesionales que brindan apoyo técnico”⁴⁶.

La tarea es encontrar puntos de encuentro para debatir las diferentes posturas sobre los intereses y necesidades colectivas de la comunidad, propiciando la participación en el espacio público y negociando soluciones consensuadas entre los diversos actores contrapuestos.

En aquellas situaciones donde hay un foco de disputa por un daño o afectación ambiental, se pone en discusión qué tipo de conocimiento será admitido como prueba y quiénes pueden ser los actores acreditados para generar ese conocimiento⁴⁷.

De lo anterior se desprende que los conflictos por el agua, entendidos como un problema socioambiental, permiten al colectivo ir logrando mejores niveles de organización, visibilización, permanencia, participación y, de este modo, avanzar en acciones concretas. Entre ellas, la de proteger la fábrica de agua, que es la cuenca alta o de alimentación de los ríos y arroyos. La propuesta del equipo de investigación de apoyar a las comunidades en la concreción del corredor de reservas hídricas, dio sus frutos cuando en diciembre de 2014 se declaran los campos militares de Ascochinga como Reserva Natural de la Defensa⁴⁸. A raíz de esto, en el comunicado anunciando este logro, la MAYA expresaba:

“... Como consecuencia de las sequías y la desmesura climática, los cordobeses ya hemos recorrido un largo camino en las demandas ambientales, lo que a la par creó una conciencia sobre la necesidad de preservar los bosques nativos como herramienta para cuidar ese bien amenazado que es el agua (...) La Reserva permitirá preservar a la captación de agua de lluvia en la cuenca del Río Jesús María. Insistimos, si algo sucedió en nuestra sociedad es que la ciudadanía comenzó a apropiarse de la democracia, que no se define solo por el acto de votar, sino por lo que le da fundamento: la participación y la transparencia en las cuestiones que son públicas, o sea de todos, tal como lo es el agua y el derecho constitucional a vivir en un ambiente sano”⁴⁹.

La MAYA también luchó incansablemente para lograr que el trasvase de cuenca del río Tiú Mayú (afluente en la cuenca alta del río La Granja) hacia la localidad de La Falda, ubicada en la ladera occidental de la sierra dentro del valle de Punilla, se regularizara ante la DIPAS para, de este modo, compartir el agua en partes iguales. Del mismo modo, tendiendo siempre a la preservación de las cuencas, se realizaron denuncias sobre los incendios de 2012 y 2013. Realizan también presentaciones y trabajan conjuntamente cada vez que se organiza el Rally Internacional ya que pasa por la localidad y, según la gente de La Mesa, es perjudicial para nuestras fuentes de agua. Lo mismo respecto del uso de cuadríciclos y vehículos todo terreno:

“Son acciones pequeñas, pero que van sumando y nunca bajamos los brazos. Hacemos las presentaciones ante quien corresponda, la Municipalidad, el juzgado de Jesús María, la DIPAS o el Ministerio de Ambiente. Estamos convencidos de que este trabajo va a ir dando sus frutos a mediano y largo plazo”⁵⁰.

Las últimas acciones conducidas por la MAYA fueron, entre otras, la presentación de un recurso de amparo, conjunto con la Coordinadora de Sierras Chicas, para la remediación de las cuencas después de las inundaciones de febrero de 2015⁵¹. Luego, en el caso del Río La Granja-Ascochinga, la presentación al Ministerio de Ambiente de la Provincia refiere a la exigencia de realizar estudios de impacto ambiental para la licitación del dragado y limpieza de los cauces. Asimismo, los integrantes de la Mesa están participando con la

⁴⁶ Christine, integrante de la MAYA. La Granja, octubre de 2014. Esto lo habíamos detectado en el equipo de investigación, aunque nuestra clasificación fue más detallada. Así, realizamos una grilla de agentes de la zona baja, estableciéndose las siguientes categorías: Chavascates, Hippias, Serranos, Los del club, Primeros establecidos y neorrurales.

⁴⁷ Callon, 2001, 47-50.

⁴⁸ <http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/crean-reserva-natural-en-sierras-chicas> (Consulta realizada el 16 de mayo de 2015).

⁴⁹ Gacetilla de Prensa de la MAYA. La Granja, 9 de septiembre de 2014.

⁵⁰ Julio, mayo de 2015.

⁵¹ Diario *La Mañana de Córdoba*, 22 de junio de 2015 (Consulta realizada el 16 agosto de 2015).

delegación de Parques Nacionales en talleres informativos con los pobladores de las distintas localidades a fin de alcanzar la concreción del corredor hídrico en la cuenca alta de la vertiente oriental de las Sierras Chicas.

Las acciones que motoriza la MAYA vienen impulsadas por un trabajo conjunto con docentes y alumnos de la universidad. Creemos que estos recorridos compartidos son el modo de avanzar hacia la construcción de nuevas racionalidades sobre el ambiente, sus componentes y así poder contribuir a pensar otros modelos de desarrollo donde prime el valor de uso de los bienes de la naturaleza.

CONSIDERACIONES FINALES

Los intercambios realizados con la MAYA de la Granja, en términos de debates, permitieron entender los conflictos socioambientales como una arena de disputa donde se enfrentan intereses de agentes sociales que deben negociar, consensuar, proponer y poner en juego prácticas en un territorio que excede la cuenca del río y el límite del ejido municipal.

Así, hemos avanzado en la comprensión de que, en la disputa por los recursos naturales, su distribución, acceso y apropiación hay un interjuego de escalas espaciales de análisis que se deben considerar en las negociaciones y a lo largo del proceso de lucha.

También se incorporó la necesidad de analizar todo conflicto socioambiental más allá de la productividad de resultados concretos, como proceso de acciones en donde se superponen además de intereses y escalas, temporalidades diferentes.

La participación es una de las variables claves a considerar en este tipo de organizaciones. Al respecto, se advierte sobre la falta de participación de los vecinos, ya que en La Mesa convocan a reuniones para hablar de problemáticas comunes que afectan a todos y "siempre vienen los mismos" según sostuvo uno de los integrantes. A raíz de este comentario, sostenemos que lo propositivo no siempre logra adhesión y participación, que es una cuestión de hacer el camino lentamente, sin esperar resultados. Que, si en la acción política se emplean prácticas iguales y/o similares a las de las instituciones a las cuales critican, la participación de la gente va a ser cada vez menor. Es necesario

tener claro que las posiciones de los actores en el conflicto se van construyendo en el proceso mismo de despliegue de la acción colectiva y no previamente a partir de una posición unificada; esta dinámica es la que va generando formas organizacionales y lazos institucionales.

Las autoridades de gobierno y las autoridades científicas son las fuentes más importantes de autoridad, pero en ciertas ocasiones el movimiento ambientalista puede tener mayor reconocimiento cuando gana influencia política y social en determinada coyuntura. Se ha demostrado que estos agentes juegan un papel relevante en el proceso de valoración, filtración y construcción social que recorta una situación de la realidad y la transforma en problema ambiental⁵².

Pensar las problemáticas ambientales, la resolución de conflictos y las soluciones técnicas en un marco territorial y en forma participativa, posiblemente sea una estrategia de valor, no solo para aquellos agentes sociales que motorizan las demandas en el territorio, sino también para otros agentes como los gobiernos locales, que deberían propender a la búsqueda de soluciones consensuadas con la comunidad.

La experiencia que vienen llevando a cabo las organizaciones sociales de Sierras Chicas y que hemos tratado de resaltar en este artículo, nos invitan a pensar sobre las posibilidades de construir otros modelos de democracia, otras alternativas al desarrollo. Nos adherimos en esto a la propuesta de Arturo Escobar sobre las maneras de caminar hacia el posdesarrollo, donde las lógicas del lugar, los componentes culturales y las estrategias de sobrevivencia de las poblaciones locales, pasen a ocupar el centro de la escena:

"Aparecerán entonces espacios inesperados de creatividad y de resistencia, comprobaremos que los dispositivos del poder agotan su eficacia y que la globalización no completa sus ambiciones y promesas: son posibles 'mundos de otro modo'"⁵³.

Para Escobar, estamos viviendo en una era de posdesarrollo, donde se imponen cambios de imaginarios políticos y sociales, se formulan nuevas preguntas o aparecen nuevas respuestas para viejas preguntas. Señala:

"El posdesarrollo significa la creación de un espacio/tiempo colectivo en el cual:

⁵² Lezama, 2004.

⁵³ Escobar, 2010.

- se cuestione efectivamente la preeminencia del concepto de crecimiento económico y este como meta
- se propenda por formas de integración regional autónoma basadas en criterios ecológicos, de desarrollo autocentrado, a niveles subnacionales, nacionales, regionales y globales”⁵⁴.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, A. y Martínez, E. (Comps.) 2014: *Desarrollo, postcrecimiento y Buen Vivir. Debates e interrogantes*. Quito, Ediciones Abya-Yala.
- Alimonda, H. (Coord.) 2002: *Ecología política*. Buenos Aires, CLACSO/CICCUS.
- Alimonda, H. (Coord.) 2011: *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO/CICCUS
- Babiano-Amelibia, L. 2015: “Agua urbana: Mercantilización y resistencia social en España”, en *Agua y Territorio*, 6, 133-141. <https://doi.org/10.17561/at.v0i6.2816>
- Bourdieu, P. 1991: *El sentido práctico*. Madrid, Taurus Ediciones.
- Callon, M., Lascoumes, P. y Barthe, Y. 2001: *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris, Seuil.
- Carrizo, C. y Berger, M. 2013: “¿Qué es lo que puede el agua? Límites y posibilidades de las prácticas políticas para el acceso y defensa del agua como derecho en Argentina” en *Agua y Territorio*, 2, 11-23. <https://doi.org/10.17561/at.v1i2.1339>
- Castoriadis, C. 2004: *Sujeto y verdad en el mundo histórico-social. La creación humana I*. Buenos Aires, FCE.
- Castro, J. 2014: “Gobernabilidad y luchas por el agua. Un aporte al entendimiento de la lucha en las Sierras Chicas, Córdoba”, en *Cardinalis*, 2, 137-153 (Disponible en <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/cardi/articloe/view/7388>, consulta realizada el 6 de enero de 2015).
- Castro, J. E. 2014: “VI Reunión de la Red WATERLAT-GOBACIT “Agua, violencia y utopías. ¿Cuáles son las prioridades para construir una política hídrica igualitaria?”, en *Agua y Territorio*, 4, 136-140. <https://doi.org/10.17561/at.v1i4.2172>
- Chiavassa, S., Deón, J., Ensabella, B. y Saavedra, C. 2012: “Los conflictos socioterritoriales en torno al uso del agua. El caso de la vertiente oriental de las Sierras Chicas de Córdoba”. Ponencia presentada a la 9ª *Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales*, AUGM. San Miguel de Tucumán.
- Chiavassa, S., Ensabella, B., Irazoqui, C., Llorens, S., Saavedra, C., Bustos, M. y Deón, J. 2013: “Dinámica social y territorial en relación a problemáticas del uso del agua. Estudio a nivel de cuencas en la vertiente oriental de las Sierras Chicas”, en *Cardinalis*, 1, (disponible en <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/cardi/articloe/view/7065>, consulta realizada el 13 de diciembre de 2014).
- Chiavassa, S., Llorens, S. y Irazoqui, C. 2009: “La producción del territorio a partir de los discursos y conflictos. La problemática del agua en las Sierras Chicas”, en *VI Jornadas de Encuentro Interdisciplinario de las Ciencias Sociales y Humanas en Córdoba*. FFYH, UNC, Córdoba.
- Deón, J. U. 2015: “Sierras Chicas, conflictos por el agua y el uso del suelo. Relaciones de poder en la gestión de cuencas. El caso de la cuenca del río Chavascate, Córdoba, Argentina”, en *Cardinalis*, 4, 162-189. (Disponible en <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/cardi/articloe/view/11804>, consulta realizada el 20 de noviembre de 2015).
- Eckstein, D. 2012: *El agua un derecho humano. Cartilla de difusión*. Córdoba (edición particular).
- Escobar, A. 2005: *Más allá del Tercer Mundo. Globalización y diferencia*. Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia-Universidad del Cauca.
- Escobar, A. 2010: *Una minga para el postdesarrollo: lugar, medio ambiente y movimientos sociales en las transformaciones globales*. Lima, Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Guber, R. 1991: *El Salvaje Metropolitano*. Buenos Aires, Legasa.
- Guber, R. 2001: *La etnografía*. Buenos Aires, Norma.
- Guber, R. 2011: *Etnografía: método, campo y reflexividad*. 2ª edición revisada y ampliada. Buenos Aires, Siglo XXI editores.
- Gudynas, E. 2015: *Derechos de la Naturaleza. Ética biocéntrica y políticas ambientales*. Buenos Aires, edit. Tinta Limón.
- Haesbaert, R. 2004: *O mito da desterritorialização: do “Fim dos Territórios” a Multiterritorialidade*. Rio de Janeiro, Ed. Bertrand Brasil.
- Harvey, D. 1998: *La condición de la posmodernidad*. Barcelona, Gedisa.

⁵⁴ Idem.

- Houtart, F. 2011: *De los 'bienes comunes' al 'bien común' de la humanidad*. Bruselas, Fundación Rosa Luxemburgo.
- Lang, M. y Mokrani, D. (edits.) 2011: *Más allá del desarrollo*. Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo. Quito, Fundación Rosa Luxemburg-Abya Yala.
- Leff, E. 2001: *Epistemología Ambiental*. México, Gedisa.
- Lezama, J. L. 2004: *La construcción social y política del medio ambiente*. México, El Colegio de México.
- Lopes de Souza, M. J. 1995: "O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento", en Elias de Castro, I., da Costa Gomes, P. C. y Lobato Corrêa, R. (orgs): *Geografia: Conceitos e temas*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- Merlinsky, G. (Comp.) 2013: *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Buenos Aires, Clacso-Ciccus.
- Palacio, A. A. et alt. 2010: *Decidirnos a decidir. Experiencia sobre la gestación de la Reserva Natural Militar Estancia La Calera y la Reserva Hídrica y Recreativa Natural Bamba*. Córdoba (Argentina), UNC-Aula de Montaña.
- Piazzini Suárez, C. E. 2006: "Arqueología, espacio y tiempo: una mirada desde Latinoamérica", en *Arqueología Suramericana*, 2, 1, Universidad del Cauca, Colombia, 3-25
- Porto Gonçalves, C. W. 2002: "Da geografia às geografias: um mundo em busca de novas territorialidades", en Ana Esther Ceceña y Emir Sader (coords.): *La guerra infinita: Hegemonía y terror mundial*. Buenos Aires, CLACSO, 217-256.
- Porto Gonçalves, C. W. 2004: *O desafio Ambiental. Os Porquês da desordem mundial, mestres explicam a globalização* (Sader, E. comp.). Rio de Janeiro, Record.
- Porto Gonçalves, C. W. 2014: "Un mundo en busca de otras territorialidades", en *Alfilo*, 47. FFyH, UNC, septiembre (disponible en <http://www.ffyh.unc.edu.ar/alfilo/un-mundo-en-busca-de-otras-territorialidades/>, consulta realizada el 20 de noviembre de 2015).
- Raffestin, C. 1993: *Por uma geografia do poder*. São Paulo, Atica.
- Rodríguez Bilella, P. 2008: "Transformaciones globales, modos de vida y desarrollo rural", en P. Rodríguez Bilella y E. Tapella: *Transformaciones globales y territorios*. Buenos Aires, La Colmena.
- Santos, M. 1996: *A Natureza do Espaço. Técnica e Tempo / Razão e Emoção*. São Paulo, Hucitec.
- Soja, E. 1993: *Geografías Pós-Modernas. A reafirmação do Espaço na teoria social crítica*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.
- Soja, E. 2004: *Lo macro, lo mezo, lo micro: "nosotros hemos producido nuestros espacios y podemos cambiarlos"* (disponible en http://www.cafedelasciudades.com.ar/politica_22.htm, consulta realizada el 20 de noviembre de 2015).
- Taylor, S. J. y Bogdan, R. 1996: *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Buenos Aires, Paidós.

Participación ciudadana y gestión ambiental en la cuenca Matanza-Riachuelo, Argentina

Citizen Participation and Environmental Management in the Matanza-Riachuelo Basin, Argentina

Mariano Ferro

Universidad de Buenos Aires
Buenos Aires, Argentina
marianoferro@derecho.uba.ar

Resumen — Las problemática socio-ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo es la más grave del país y una de las más graves del mundo. Sin embargo, su incorporación como objeto de políticas públicas ambientales se ha dado recién a mediados de la década de 2000. Este trabajo tiene como objetivo analizar la incidencia de la participación ciudadana en el proceso de institucionalización del paradigma ambiental en la Cuenca Matanza-Riachuelo. Los métodos aplicados son principalmente la hermenéutica y el método de caso de Yin. Sostenemos la hipótesis de que a partir de la intervención del Defensor del Pueblo de la Nación y de la declaración de competencia de la CSJN en la causa Mendoza se creó un proceso de sinergia entre participación ciudadana e instituciones, que constituyó un factor operativo en el proceso de la institucionalización ambiental. Sin embargo, en una última etapa del conflicto, desde fines de 2012, se abre una etapa de dilución de la sinergia mencionada.

Abstract — *The socio-environmental problem of the Matanza-Riachuelo Basin is the most serious in the country and one of the most severe in the world. However, it only became an object of discussion in the public environmental policies in the middle of the 2000s. This paper aims to analyze the impact of citizen participation in the institutionalization of the environmental paradigm in the Matanza-Riachuelo Basin. The methods applied are mainly based on hermeneutics and Yin's case study. Our hypothesis is that the intervention of the Ombudsman's Office and the declaration of competence of the Supreme Court in the Mendoza Case created synergy between citizen participation and institutions that became an operating factor in the environmental institutionalization process. However, the late stage of the conflict that began towards the end of 2012 diluted the aforementioned synergy.*

Palabras clave: participación ciudadana, gestión ambiental, institucionalización ambiental, conflicto ambiental, Cuenca Matanza-Riachuelo, Argentina

Keywords: citizen participation, environmental management, environmental institutionalization, environmental conflict, Matanza-Riachuelo Basin, Argentina

Información Artículo: Recibido: 14 marzo 2016

Revisado: 16 diciembre 2016

Aceptado: 14 febrero 2017

INTRODUCCIÓN¹

En este trabajo tratamos una de las dimensiones de la gestión ambiental en el nivel de la cuenca: la participación ciudadana y su incidencia en el proceso de institucionalización ambiental, específicamente en la Cuenca Matanza-Riachuelo. La contaminación en esta cuenca es el problema ambiental urbano más grave del país y uno de los más antiguos.

Como resultado de un extenso análisis bibliográfico, sostenemos la siguiente hipótesis: a partir de la intervención de la Defensora del Pueblo en el conflicto por el saneamiento y recomposición ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo (CMR) y de la declaración de competencia de la Corte Suprema en la causa Mendoza se creó un proceso de sinergia entre la participación ciudadana en materia ambiental y las instituciones, que constituyó un factor operativo en el proceso de la institucionalización ambiental.

En las primeras secciones de este artículo, se describen las características generales de la CMR, los aspectos metodológicos, el marco normativo y el contexto histórico. Luego se caracteriza el proceso de judicialización del conflicto del Riachuelo. En la sexta parte se analizan las características de la participación ciudadana en el área de la cuenca, en referencia al contexto jurídico-institucional y las interacciones entre sociedad civil e instituciones. En ese marco, hemos tratado la visibilidad del conflicto del Riachuelo en la prensa escrita, lo cual nos ha llevado a ampliar el análisis al contexto de la creciente conflictividad ambiental a nivel nacional. Finalmente, en la conclusión exponemos los principales hallazgos de la investigación.

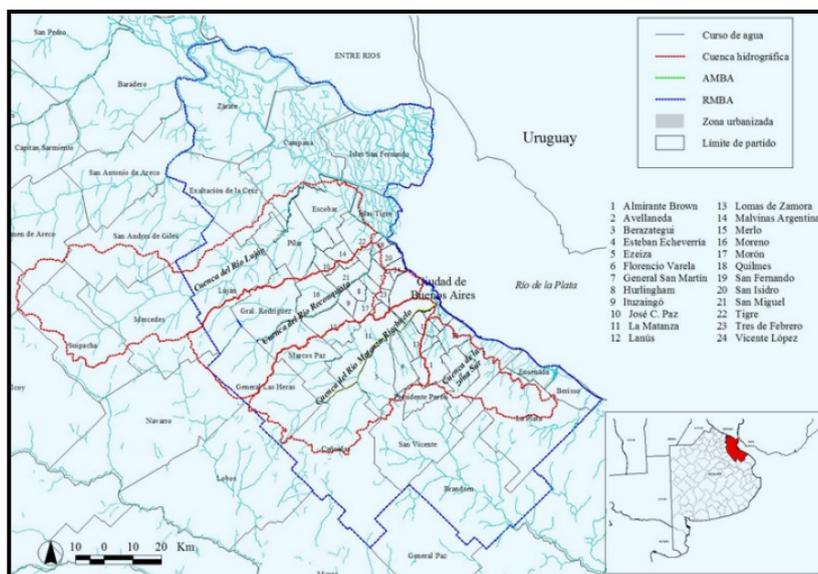
CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA CUENCA MATANZA-RIACHUELO

La cuenca Matanza-Riachuelo (CMR) comparte un conjunto de características socio-ambientales y topográficas con el resto de las cuencas de la

Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA): su topografía relativamente plana y uniforme, típica de los ríos de llanura.

La CMR y las del Reconquista y Luján son las cuencas más importantes que atraviesan la RMBA.

Mapa 1. Cuencas Metropolitanas de Buenos Aires



Fuente: Herrero y Fernández, 2008, 19.

Sin embargo, por su densa imbricación con el proceso de urbanización durante el s. XX, se considera a la CMR como la de mayor relevancia regional².

La CMR se ubica al este de Argentina y al nordeste de la provincia de Buenos Aires, tiene una longitud aproximada de setenta km de extensión del sistema hídrico integrado por los ríos Matanza y Riachuelo, y cubre una superficie de 2.200 km² desde su nacimiento hasta la desembocadura en el Río de La Plata.

Su nombre, desde su nacimiento, es Río Matanza. Desde el Puente de la Noria, donde comienza la Av. Gral. Paz, que delimita a toda la Capital Federal, hasta su desembocadura, su nombre es Riachuelo. Dentro de la CMR se pueden distinguir tres áreas: Cuenca Alta, Cuenca Media y Cuenca Baja.

Según los datos del censo de 2010, el total de los habitantes en el área de la cuenca hidrográfica

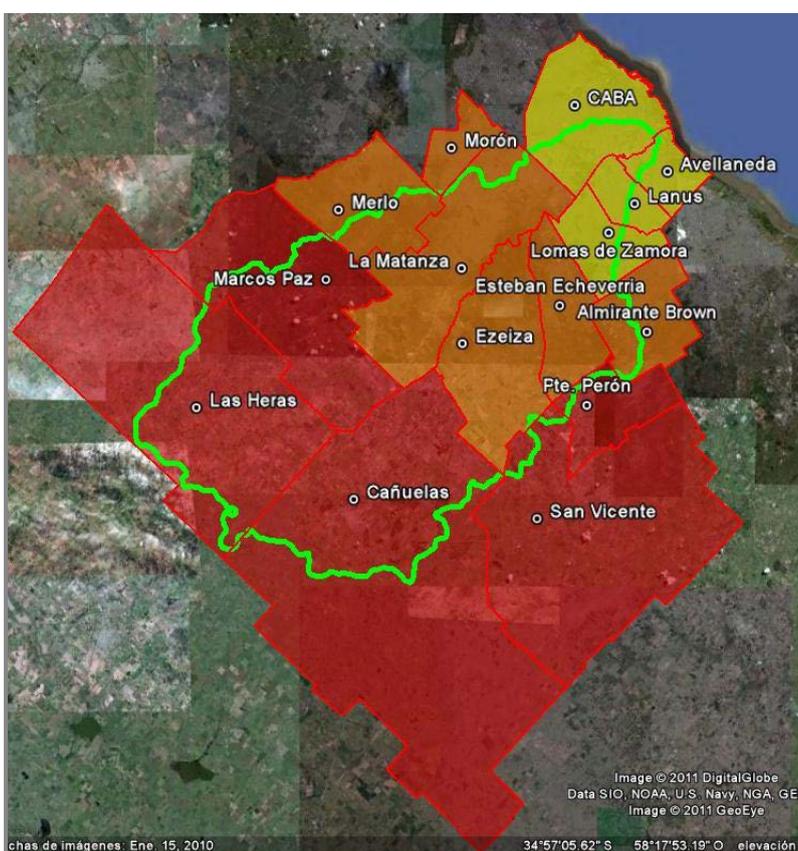
¹ Este trabajo ha sido elaborado en el marco del Proyecto UBACyT 20020130100047BA, dirigido por la Dra. Griselda Capaldo.

² Malpartida, 2002, 4.

es de alrededor de cinco millones de personas, más del diez por ciento de la población argentina³.

La CMR es la cuenca más contaminada del país y una de las tres cuencas más contaminadas del mundo. Según un informe elaborado por las organizaciones ambientalistas Green Cross International y el Blacksmith Institute, en 2013, la CMR se encuentra entre los diez lugares más contaminados del planeta⁴.

Mapa 2. Ubicación geográfica de los 14 partidos que conforman la cuenca Matanza Riachuelo y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y de las áreas de la Cuenca: la Cuenca Alta (rojo), Media (naranja) y Baja (amarillo)



Fuente: ACUMAR, 2011.

MARCO METODOLÓGICO

Este trabajo ha adoptado un diseño de campo, bibliográfico-documental, descriptivo y diacrónico.

Las unidades de análisis son los procesos de institucionalización jurídica del paradigma ambiental y la incidencia de las acciones

ciudadanas en materia ambiental en el área de la cuenca Matanza-Riachuelo.

La metodología utilizada es principalmente cualitativa. Los métodos aplicados son la hermenéutica y el método de caso de Yin⁵. Este trabajo, a su vez, se basó en diversas fuentes y técnicas de recolección de datos: se realizaron once entrevistas a diversos líderes de organizaciones comunitarias y ambientalistas locales, funcionarios públicos, miembros de ONGS que trabajan en temas socio-ambientales y académicos. Se consultaron diversas fuentes de información: notas periodísticas de medios gráficos de circulación nacional, estudios académicos, fuentes judiciales, materiales oficiales y públicos, principalmente, la Auditoría General de la Nación (AGN); Defensor del Pueblo Nacional (DPN); Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) y Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS). En un anexo se incluye el listado de entrevistas y consultas a expertos.

Respecto del análisis de la visibilidad del conflicto del Riachuelo en la prensa escrita hemos recolectado una muestra de 1.102 notas entre el 1º de enero de 1996 y el 31 de diciembre de 2014, correspondientes a los diarios *La Nación* y *El Clarín*, en los que la temática ambiental del Riachuelo fuera explícitamente tratada en el título, en el copete o en el contenido de cada artículo. No se ha incluido a las cartas de lectores. La selección de los dos diarios mencionados se debe a que son los de mayor tirada a nivel nacional⁶.

Como técnica hemos utilizado el análisis de documentos públicos y de notas publicadas en medios gráficos de circulación nacional, así como el análisis de contenido de entrevistas a testigos clave.

³ ACUMAR, 2011.

⁴ Blacksmith Institute, 2013, 10.

⁵ Según Yin, el estudio de caso es "una investigación empírica que investiga un fenómeno contemporáneo en su contexto real, donde los límites entre el fenómeno y el contexto no se muestran de forma precisa, y en el que múltiples fuentes de evidencia son utilizadas". Yin, 2009.

⁶ Instituto Verificador de Circulaciones (IVC), 2014.

MARCO NORMATIVO

Un breve repaso por el marco normativo de los mecanismos de participación permite dar cuenta de la existencia de un conjunto de normas de avanzada aplicables al área de la CMR.

El art. 19 de la Ley General del Ambiente 25675 dispone, siguiendo los postulados del Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro de 1992, “el derecho de toda persona a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente”⁷.

El art. 20 propicia a la audiencia pública como uno de los mecanismos de participación ciudadana. El art. 21 establece el deber de las autoridades de garantizar la participación en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y de ordenamiento ambiental del territorio, particularmente en las etapas de planificación y evaluación de resultados. El art. 2 inc. C dispone que la política ambiental nacional debe “fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión”⁸.

Asimismo, el decreto 1172/03, relativo al Acceso a la Información Pública en el ámbito del PEN, establece un conjunto de instrumentos de participación ciudadana: a) contempla en su Anexo V el Reglamento General para la Elaboración en Participativa de Normas en sus distintas etapas: inicio del procedimiento, solicitud de persona interesada, contenido del acto de apertura, publicación, expedientes, registro de opiniones y propuestas, plazo para las presentaciones, comentarios informales, convocatoria a estudios y consultas, consideración de las presentaciones, redacción de la norma y publicación de la misma. b) las audiencias públicas. c) la gestión de intereses, y d) las reuniones abiertas de los Entes Reguladores de Servicios Públicos⁹.

Respecto de la Ciudad de Buenos Aires, el art. 1 de su Constitución “organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa y adopta para su gobierno la forma republicana y representativa”. Se le añade que se prevé la utilización de mecanismos de democracia directa: el art. 67 establece el derecho a requerir la revocación del mandato de los funcionarios electivos y el art. 63 dispone que “las Comunas

pueden convocar a audiencia pública para debatir asuntos de interés general de la ciudad o zonal”¹⁰.

En el ámbito de la provincia de Buenos Aires el decreto 2549/04 propicia en su art. 4 inc. “e” la regulación de los procedimientos de audiencias públicas, documentos de consulta y elaboración participada de normas, entre otros¹¹ y dispone en su inc. “j”: promover y coordinar la participación e intercambio de las instituciones académicas y de la sociedad civil¹².

En conclusión, el repaso de la normativa permite reconocer la existencia de un amplio marco legislativo de derecho a la participación ciudadana en materia ambiental. Sin embargo, no se ha logrado garantizar el ejercicio efectivo del derecho a participar por su deficiente institucionalización, sobre todo en los niveles de decisión y control de gestión¹³ por la falta de una gestión eficaz por parte de las autoridades, y por graves carencias en aspectos que constituyen condiciones necesarias para la participación como brindar información pública en términos veraces ante reiterados pedidos¹⁴. Otro de los factores que obstaculizan el ejercicio de las acciones ciudadanas es la clara ausencia de política pública ambiental.

CONTEXTO HISTÓRICO

La problemática socio-ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo, considerando la gravedad del tema ambiental y la cantidad de afectados, es la más grave del país y una de las más graves del mundo. Su origen se remonta al nacimiento de la ciudad de Buenos Aires.

En una primera fase primordial, desde fines del s. XVI, Buenos Aires nace como un puerto necesario para comunicar Potosí con la metrópoli. Buenos Aires, según las evidencias empíricas disponibles, se funda en las cercanías del Riachuelo porque era el único puerto natural de la costa del Río de La Plata¹⁵. Comienza paulatinamente un proceso de degradación del ambiente generado por los fenómenos de colmatación, un fenómeno geológico acelerado por

⁷ Ley General del Ambiente 25675, BO: 28 de noviembre de 2002.

⁸ Idem.

⁹ Decreto 1172/03, Buenos Aires, BO: 3 de diciembre de 2003.

¹⁰ Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, BO: 1º de octubre de 1996.

¹¹ Decreto 2549/05, BO: 10 de noviembre de 2005.

¹² Brailovsky, 2010, 66.

¹³ Defensor del Pueblo de la Nación (DPN), 2006, 89.

¹⁴ Idem, 89-90.

¹⁵ Brailovsky, 2010, 66.

la deforestación de sus márgenes para la obtención de madera y el uso ganadero intensivo¹⁶.

Con el agotamiento de la plata en las minas del Potosí, a fines del s. XVIII, se desarrolla en el área de la cuenca, una economía basada en la exportación de cueros y carne salada. Esa actividad industrial exportadora y pujante dio lugar a que, en la década de 1800, naciera la industria curtiembre y la saladeril con grave impacto ambiental sobre las aguas del Riachuelo y sobre la salud pública. En esta etapa, la contaminación en el área del Riachuelo es objeto de políticas públicas. Sin embargo, las principales normas tuvieron una vigencia efímera o no se hicieron efectivas.

Entre 1859 y 1886 se producen en Buenos Aires varias epidemias provocadas por el agua contaminada (cólera, tifus, disentería, fiebre amarilla, entre otras), cuyos efectos devastadores suscitaban protestas y presión social para mejorar las condiciones de salud pública. Con el tendido de redes de provisión de agua potable y cloacas las epidemias pudieron ser controladas.

La más letal de esas epidemias fue la de fiebre amarilla en 1871, que terminó con la vida del 7 % de la población de la ciudad, generó la migración de una tercera parte de sus habitantes y tuvo importantes consecuencias para el espacio urbano, como el desplazamiento de las clases altas del sur al norte de la ciudad.

La opinión pública responsabilizó a la contaminación del Riachuelo provocada por los saladeros y el 6 de septiembre de 1871, el Congreso de la provincia de Buenos Aires prohibió el faenado de los saladeros y graserías ubicados en el municipio de la ciudad de Buenos Aires y sobre el Río Barracas y sus inmediaciones.

En 1887 varios saladeristas demandaron a la provincia de Buenos Aires, ante la CSJN, solicitando una indemnización por los daños y perjuicios ocasionados por la ley provincial del 6 de septiembre de 1871¹⁷. El fallo de la Corte, denominado "Saladeristas de Barracas", constituye el origen del derecho ambiental nacional.

Sin embargo, la contaminación y degradación ambiental de la cuenca continuó complejizándose con el incremento de la población y de las

industrias. La secuencia de daño ambiental que llevó a la "muerte del Riachuelo"¹⁸ nos permite categorizarla como un caso de ecocidio¹⁹.

La sumatoria de los diversos factores del deterioro ambiental en la cuenca constituye un escenario significativamente complejo y adverso para su gestión ambiental. Las dificultades se han visto acentuadas por las múltiples fragmentaciones de su gestión (entre los diferentes niveles de gobierno, falta de coordinación intersectorial, multiplicidad de competencias).

El reconocimiento de esa problemática como objeto de política pública ambiental es reciente, se da en el primer lustro de la década de 1990. En esa década la cuestión del medio ambiente ya estaba instalada a nivel nacional y la cuestión ambiental es introducida en la CN reformada en 1994.

El primer programa de recuperación y saneamiento de la CMR fue anunciado en enero de 1993, cuando la Secretaria de Ambiente, María Julia Alsogaray, anunció un plan para sanear la cuenca en mil días.

En ese contexto se crea el Comité Ejecutor Matanza Riachuelo (CEMR), el cual debía implementar un programa de saneamiento ponderado en más de ochocientos millones de dólares y que originó un préstamo BID de 500 millones de dólares.

El fracaso del programa se debió a la sub-ejecución del préstamo del BID y de los diversos programas, la dificultad para ajustar temporalmente las metas a su cumplimiento y, especialmente, porque no se lograron resultados en la coordinación de políticas entre las diferentes jurisdicciones de la cuenca. Una de las principales causas de ese fracaso fue el déficit del CEMR en el cumplimiento del rol para el que fue creado por incapacidad operativa, funcional y técnica.

El CEMR no era Autoridad de Cuenca debido a que: a) no se le delegaron funciones de ningún tipo (no habilitaba, no sancionaba, no certificaba). b) no tenía poder de policía en materia de contaminación industrial, de saneamiento ni de residuos sólidos urbanos. c) no era autoridad de

¹⁶ Idem, 78-79.

¹⁷ CSJN. Fallo: Saladeristas. Podestá, Santiago y otros c/ Provincia de Buenos Aires s/ indemnización de daños y perjuicios", 14 de mayo de 1887.

¹⁸ Brailovsky y Foguelman, 1991, 218-222.

¹⁹ Polly Higgins define ecocidio como "... la destrucción extensa, daño a, o pérdida de ecosistema(s) de un territorio dado, ya sea por mediación humana o por otras causas, a un grado tal que el disfrute pacífico por los habitantes de dicho territorio se vea severamente disminuido". Higgins, Short y South, 2013, 252.

aplicación en materia de radicación industrial ni ordenamiento del territorio. d) no tenía ninguna injerencia en la regulación del curso de agua y, además, e) los recursos humanos con que contaba, en su mayoría, eran contratados con alta rotación²⁰. Esa situación se modifica en 2006 con la sanción de la ley 26168, como un ente de derecho público inter-jurisdiccional, en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAYDS).

Esta secuencia histórica permite explicar las características de las acciones ciudadanas en la cuenca: sumamente focalizadas en términos territoriales; la heterogeneidad de situaciones y motivaciones para la acción y los bajos niveles de articulación.

La debilidad de la acción colectiva ambiental se explica por la segmentación socio-espacial entre la ciudad de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires, la falta de coordinación de la política metropolitana²¹, sumado a las múltiples fragmentaciones de la gestión del agua²². Ello dificultaba la determinación de las responsabilidades; implicaba la carencia de entidades que abordaran la cuestión ambiental en términos regionales y, por lo tanto, constituía un obstáculo fundamental para la participación y control ciudadano.

El contexto histórico permite comprender varios aspectos de la relación entre ciudadanía y el agua en el área del Riachuelo. En el plano axiológico-valorativo, el proceso de naturalización de la contaminación: la percepción del Riachuelo como un área de sacrificio en la que el color negro del río era asociado a la salud de la industria.

Respecto a los derechos, con la urbanización, desde la época de la colonia, se ha producido un proceso de segregación espacial que traslada hacia el sur las externalidades ambientales. La instalación de fábricas en la desembocadura del Riachuelo impulsó el asentamiento de población que, sin que mediara un proyecto de planificación urbana, ocupó franjas de suelo en las áreas industriales con escasa provisión de servicios de agua potable, saneamiento y otros servicios básicos y en condiciones de grave riesgo ambiental.

La población de sectores trabajadores, asentada en los márgenes del Riachuelo, ha tenido obliterado el ejercicio de los derechos sociales de ciudadanía, y sus moradores padecen en sus cuerpos las externalidades negativas que ellos no generaron. Su mera pertenencia formal al Estado Nacional no les ha garantizado la substantivación de esos derechos –de segunda y tercera generación– debido a una serie de condicionantes tales como el acceso desigual al suelo y la situación de vulnerabilidad en la que transcurren sus vidas.

Por otro lado, la clara perpetración del ecocidio en el área de la cuenca Matanza-Riachuelo nos permite considerar que una ley de ecocidio nacional sería útil para prevenir el daño severo a los ecosistemas²³.

JUDICIALIZACIÓN DEL CONFLICTO DEL RIACHUELO

El caso Mendoza es el mayor precedente judicial de la historia nacional con respecto a causas colectivas ambientales²⁴. Su origen es una demanda realizada por un grupo de 17 vecinos (autos: “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios”) que dicen padecer los efectos de la grave contaminación del área de la CMR y que demandan ante la CSJN, al Estado Nacional, a la provincia de Buenos Aires, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a 44 empresas por daños y perjuicios y por la recomposición del daño ambiental ocasionado. Se solicita por medio de esa acción un resarcimiento por el daño individual como por daño colectivo al ambiente²⁵.

Por otra parte, apoyándose en el art. 41 de la CN y la Ley General del Ambiente 25675, los vecinos reclamaron el cese de la contaminación y la recomposición del daño ambiental colectivo de la cuenca, con énfasis en la dimensión supraindividual del problema, como requisito

²⁰ Herrero y Fernández, 2008, 22-23.

²¹ Gutiérrez y Merlinsky, 2010, 3-4.

²² Capaldo y otros, 2013.

²³ El proyecto de Ley de Ecocidio fue utilizado en el simulacro de juicio en el Tribunal Supremo del Reino Unido en 2011. En esa oportunidad se probó que todos los países pueden adoptar la Ley Ecocidio en su legislación nacional. Ecocide Act, 2015. La Corte Criminal Internacional se formó en 2002 para llevar a juicio a individuos por cometer cuatro Crímenes Contra la Paz. Estos son: Genocidio, Crímenes Contra la Humanidad, Crímenes de Guerra y Crímenes de Agresión. El Ecocidio fue propuesto por Polly Higgins a la Comisión de Derecho de las Naciones Unidas para su incorporación como quinto crimen contra la Paz. Higgins, Short y South, 2013.

²⁴ Lorenzetti, 2010, 49.

²⁵ CSJN, M. 1569, L. XL. Sentencia. 20 de junio de 2006.

fundamental para reparar el daño a la salud de los habitantes (arts. 27, 28 y 30).

Desde el punto de vista del proceso, la causa, que se inició como daños y perjuicios, en su transcurso no siguió un trámite ordinario sino uno autónomo y urgente en el que se configuró un proceso ambiental atípico y expedito²⁶.

El 20 de junio de 2006, la CSJN dicta una primera decisión sobre el caso Mendoza en la que decide:

a) no dar cabida a la acumulación objetiva de los reclamos individuales de reparación referidos a los daños a las personas y a la propiedad. Reconoce, en cambio, su competencia para atender sobre la pretensión de prevenir y remediar el daño ambiental de la CMR.

b) ordenar a los estados demandados a presentar un plan de remediación ambiental, que incluya las cuestiones de zonificación, control y evaluación ambiental sobre las industrias demandadas, educación ambiental e información pública.

c) ordenar a las empresas demandadas a presentar información sobre la descarga de efluentes líquidos, plantas de tratamiento y seguro ambiental.

d) ordenar a la parte actora que aporte a su escrito de demanda determinada información necesaria para dilucidar el caso.

e) no conceder la medida cautelar solicitada por la parte actora.

f) convocar a una audiencia pública a todas las partes intervinientes, fijada para el 5 de septiembre de 2006, con el objeto de que informen sobre los datos requeridos por el Alto Tribunal²⁷.

En esa primera intervención y en las sucesivas etapas por las que atraviesa el caso Mendoza hasta la sentencia del 8 de julio de 2008, el Tribunal Supremo implementa una serie de innovaciones institucionales substanciales en la historia de la institucionalización ambiental en Argentina. Un aspecto fundamental de ese proceso ha sido la utilización, en el transcurso del juicio, de las prerrogativas del art. 32 de la Ley General del Ambiente:

a) Emitir mandatos positivos a los otros poderes, lo que ha permitido a la Corte ordenar la adopción de un plan ante la omisión inconstitucional.

b) Las facultades ordenatorias y la disección de pretensiones y de grupos demandados, lo que ha permitido a la Corte la formación de frentes para identificar y acumular las multipartes del expediente: el frente pasivo (integrado por las empresas demandadas) y el sector público (los estados demandados) y el frente activo (el Defensor del Pueblo de la Nación, los terceros intervinientes en la causa).

c) La Sentencia exhortativa, por la cual la Corte, con el fin de evitar la inconstitucionalidad por omisión en el futuro, les recuerda a los poderes responsables los contenidos que deberían estar presentes en los planes públicos²⁸.

El 8 de julio de 2008, a dos años de la declaración de competencia en el caso y sobre el material de prueba acumulado, el Alto Tribunal dicta la primera sentencia definitiva. Se destaca como una primera cuestión relevante en el fallo la reivindicación expresa de la Corte de su responsabilidad como intérprete final de la Constitución. Sobre el fundamento presentado en la demanda de 2004, la Corte reconoce el status constitucional del derecho al goce de un ambiente sano, establecido en el art. 41 de la CN así como la obligación de recomponer el daño ambiental²⁹. El derecho al ambiente como derecho humano, es causa y continente para los derechos individuales y sociales.

Una de las primeras respuestas desde el gobierno nacional, ante la conminación de la CSJN a los estados demandados, fue la creación de la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) y la presentación de un plan integrado de saneamiento ambiental. La constitución de este organismo se dio a través de una norma federal con adhesión de las jurisdicciones y no, como había sido propuesto en sus informes de la DPN, a través de un tratado inter-jurisdiccional entre todos los niveles de gobierno involucrados. El esquema institucional adoptado generó una polémica por parte de las ONGS incorporadas como terceros en la causa por el escaso protagonismo otorgado a las autoridades municipales y el

²⁶ Lorenzetti, 2010, 50.

²⁷ CSJN. M. 1569. XL. Sentencia 20 de junio de 2006.

²⁸ Nápoli y Esain, 2008, 113.

²⁹ CSJN, M. 1569, XL, 20 de junio de 2006, Fallos: 326:2316, considerando 7.

carácter meramente consultivo otorgado a la participación ciudadana.

Respecto del funcionamiento de la ACUMAR, uno de los aspectos más controvertidos ha sido su estrategia de control de las fuentes de contaminación, especialmente, las Resoluciones ACUMAR 1/2007, 2/2007, 3/2009, 278/2010 y 366/2010, que han sido objeto de críticas por tolerar niveles de vertidos y emisiones permisivas en materia ambiental.

La Resolución ACUMAR 3/2009, relativa a los Usos y Objetivos de calidad del agua, que establece el uso IV, como meta a alcanzar de mediano a largo plazo –apta para actividades recreativas pasivas–, ha sido objeto de varias críticas: a) por no promover la rehabilitación de las condiciones que constituyen el ecosistema. b) por carecer de progresividad (art. 4 de la Ley 25675). c) por homogeneizar una cuenca diversa. d) por tolerar el vertido de sustancias peligrosas, y e) por no haber sido objeto de participación social (arts. 19 y 20 de la ley 25675)³⁰. Justamente, el funcionamiento de la Comisión de Participación Social es otro de los aspectos que ha sido objeto de críticas.

En la sentencia de la Corte Suprema del 8 de julio de 2008 se condena a los estados demandados a dar cumplimiento a un programa obligatorio para la recomposición del ambiente de la cuenca y la prevención del daño futuro. Con ese propósito, la Corte establece un mecanismo abierto y participativo, con garantías de transparencia y fiscalización efectiva, de control de la ACUMAR, consistente en controles cruzados de la Auditoría General de la Nación (AGN), el Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, el Defensor del Pueblo Nacional (DPN) y el Cuerpo Colegiado (CC), cuyo objetivo es lograr el cumplimiento eficaz de la sentencia de ejecución en los plazos ordenados y conforme al Programa establecido.

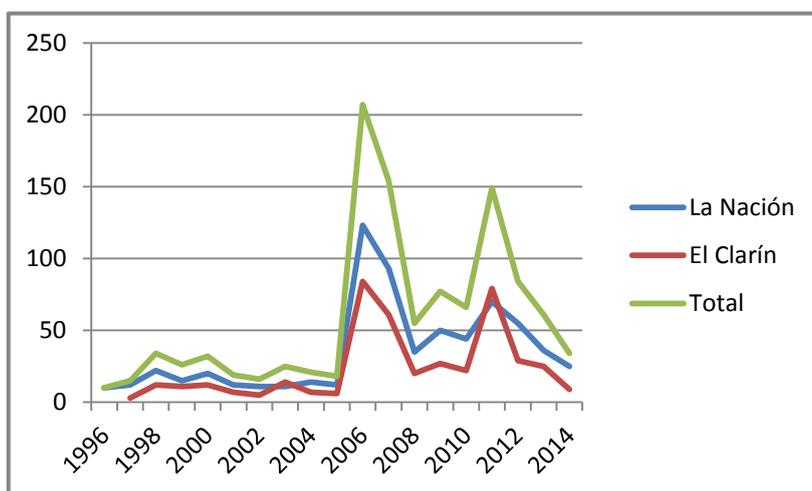
A partir de entonces, se dan avances sustanciales en la construcción de una institucionalidad capaz de abordar la cuestión ambiental en términos regionales. La inclusión en

el proceso contencioso del DPN y de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) como terceros en la causa fue un sistema de participación ciudadana que proporcionó mayores oportunidades a la acción colectiva.

Sin embargo, en una última etapa del conflicto, desde fines de 2012 hasta el presente, se abre una etapa –vigente mientras esto se escribe– de retracción de algunas de las instituciones intervinientes en el conflicto generando dilución de la sinergia entre sociedad civil e instituciones. Esa fase está caracterizada por a) el alejamiento del caso “Mendoza” del juez Armella, a cargo de la ejecución de la sentencia de la Corte Suprema, con motivo de denuncias de corrupción. b) la acefalia de la DPN desde que venció el mandato del Defensor Adjunto a cargo de Anselmo Sella en diciembre de 2013, y c) la disminución y retracción de la CSJN en la causa.

Estos hechos coinciden con la abrupta disminución del asunto del Riachuelo en la agenda de los medios de comunicación. El análisis de la visibilidad en los dos diarios de mayor tiraje a nivel nacional muestra que hasta abril de 2006 la cuestión del Riachuelo era un tema de presencia

Gráfico 1. Frecuencia de notas periodísticas de *El Clarín* y *La Nación* sobre la cuestión ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo (1996-2014)



Fuente: elaboración propia.

esporádica en los medios; entre mayo de 2006 y 2012 el tema pasó a integrar la agenda de los medios; luego, entre 2013 hasta el presente,

³⁰ DPN, 2015, 15-16.

nuevamente se convierte en una temática de aparición episódica³¹.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CUENCA MATANZA-RIACHUELO Y PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN AMBIENTAL

El conflicto socio-ambiental del Riachuelo se da en un marco de incremento de la conflictividad ambiental en toda la región y que, en las áreas urbanas, tienen como origen la desigual distribución de las externalidades positivas y negativas como resultado de la planificación urbana: la privatización de las externalidades positivas y la socialización de las negativas³².

Frente a las diversas problemáticas ambientales en el área de la CMR, muchas de ellas de altísimo grado de complejidad, la participación ciudadana en materia ambiental se caracterizaba por su carácter fragmentado, localizado y episódico con bajos niveles de incidencia³³ y escasa visibilidad pública³⁴. Las demandas sociales solían estar dirigidas a las autoridades municipales, provinciales o nacionales, a pesar de las características de interjurisdiccionalidad de la cuenca.

En comparación con otros conflictos ambientales del país –por ejemplo, el conflicto por las plantas productoras de pasta celulosa con Uruguay (2004-2009) o el conflicto por un emprendimiento de extracción de oro en Esquel (2002-2004)– no ha surgido, en el área de la CMR, un gran movimiento ambiental que exprese visibilidad pública. Por otro lado, tanto la intensidad de los reclamos socio-ambientales y el nivel de compromiso de los actores sociales varían significativamente en el área de la cuenca y, previamente a la judicialización del conflicto, la acción colectiva no había llegado a tener un alto nivel de intensidad y durabilidad en el tiempo.

Un punto de inflexión de ese proceso sinérgico ha sido la forma de abordar el conflicto por parte del DPN que, ante una denuncia de grave daño ambiental por parte de la Asociación de Vecinos de La Boca a fines de 2002, inició actuación 9924/02. De esa forma, la Defensoría inició una investigación con ONGS y organizaciones académicas con el objeto de movilizar a la opinión

pública y a las autoridades para encontrar soluciones concretas para la problemática socio-ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo.

A partir de entonces, se creó un proceso de sinergia entre la participación ciudadana en materia ambiental y las instituciones, que constituyó un factor operativo en el proceso de la institucionalización jurídica del paradigma ambiental.

La acción concertada de la Defensoría con un grupo de ONGS y organizaciones académicas incrementó las posibilidades de incidencia política³⁵ y, al mismo tiempo, requería de alcanzar consensos con grupos que perseguían fines diversos. Esa heterogeneidad de perspectivas y objetivos favoreció la perspectiva multidimensional y multisectorial en los debates públicos.

Desde una perspectiva más amplia, para comprender la construcción de consensos en el caso del Riachuelo, es necesario tener en cuenta sus diversas escalas. En primer lugar, si consideramos el debate en torno a la cuestión ambiental en el contexto internacional, el punto de partida es la legitimidad universal que ha ganado el discurso ambiental desde la década de 1980, que incluye una amplia gama de actores, mientras que ha menguado su connotación de crítica social radical propia de la década de 1970³⁶.

Este proceso, que Hajer ha denominado “globalización del discurso ambiental”, lleva a reconsiderar los problemas ambientales locales, ya que ese discurso ecléctico, reflejado en el Informe Brundtland, es susceptible de ser localmente resignificado. En efecto, los diversos grupos sociales y sectores de la sociedad se apropian de diferente forma del discurso ambiental dominante y le otorgan significados propios de acuerdo a la realidad local³⁷.

En el caso del área del Riachuelo, se da un proceso de atribución de significado en relación a los impactos al medio ambiente, que ha impulsado a las organizaciones sociales de base territorial a incluir en su agenda la cuestión ambiental a sus reclamos como eje de presión, acción y negociación³⁸.

³¹ Ferro, 2015, 267.

³² Sabatini, 1997, 78-80.

³³ Ryan, 2004, 17-19.

³⁴ Ferro, 2015, 267-269.

³⁵ Spadoni, 2013.

³⁶ Hajer, 2000, 12-14.

³⁷ Ibidem, 11-13.

³⁸ Merlinsky, 2009, 18.

La legitimación del discurso ambiental en las décadas de 1970 y 1980, y su incorporación a la Constitución Nacional en 1994, ha proporcionado un denominador común para la acción consensuada en materia ambiental de organizaciones diversas: agrupaciones de vecinos, ONGS de profesionales con diversos fines y organizaciones ecologistas internacionales. A su vez, la institucionalización jurídica del paradigma ambiental ha creado instrumentos para que los organismos estatales puedan intervenir en casos de deterioro del medio ambiente.

Las características de contenido y forma del proceso de institucionalización ambiental, en nuestro caso, se corresponden con el discurso de la modernización ecológica. Según el geógrafo estadounidense Hajer, este modelo permite que las diferentes demandas colectivas en materia ambiental no constituyan obstáculos para alcanzar los fines de la política ambiental, ya que pueden ser canalizados por los mecanismos institucionales en un juego de "suma positiva". Una característica fundamental de este discurso es el supuesto de que el crecimiento económico y la resolución de los problemas ecológicos, en principio, puede ser reconciliado³⁹.

En el conflicto del Riachuelo se puede ver cómo sus diferentes actores –tanto los endógenos a la cuenca (grupos locales, asociaciones vecinalistas, sociedades de fomento) de fuerte anclaje territorial, como los exógenos (ONGS ambientalistas o que trabajan en la promoción y defensa de derechos humanos y sociales) que poseen un alcance regional, nacional o incluso internacional– han logrado un consenso en torno a muchas acciones comunes. Aunque las agendas de intervención de las diferentes organizaciones de la sociedad civil no son siempre compatibles y se generan tensiones, la apropiación del discurso ambiental dominante ha permitido la acción concertada de actividades políticas pro-ecológicas.

La internalización del discurso ambiental por parte de diversas agrupaciones de vecinos afectados por la contaminación del aire, el suelo y el agua es incorporada al lenguaje de los conflictos propios de los respectivos territorios.

La apropiación del discurso ambiental por diversos grupos de ciudadanos en el área de la CMR incorpora importantes aspectos emancipadores de los imperativos técnico-económicos de la lógica del mercado, al introducir en la agenda el

concepto de justicia social. Esa noción plantea, como problema clave, la cuestión de las desigualdades sociales frente a los riesgos ambientales, identificando de esta forma los objetivos de la justicia ambiental con los de la justicia social⁴⁰. La adopción del discurso ambiental, asimismo, permite a los grupos sociales de vecinos el reconocimiento de la mutua interdependencia entre los problemas puntuales que los afectan (asociados al barrio, localidad, municipio) con la afectación a los sistemas naturales, por ejemplo, la cuenca hidrográfica y su relación con la gestión metropolitana. Esa conciencia ambiental de tipo regional ha generado las condiciones para ampliar la escala de la acción colectiva y su visibilidad como problema ambiental a nivel nacional.

La interiorización de la cuestión ambiental por parte de los grupos sociales afectados por los pasivos ambientales y la consiguiente acción política proambiental, se da como parte de un proceso de "ambientalización"⁴¹. Este concepto permite vincular los conflictos ambientales –territorialmente localizados– con la historia de la conflictividad de esos territorios.

Siguiendo el concepto de selección del riesgo de Mary Douglas⁴², el riesgo ambiental en la CMR fue aceptado por las elites dirigentes como razonable. A partir de allí se da un proceso de construcción de la cuestión ambiental como asunto público político que requirió de la formación de expertos capaces de identificar, explicar, analizar y predecir los riesgos ambientales. La conformación de tales expertos, a su vez, procedió de las aspiraciones y demandas de grupos de profesionales que aprovecharon las condiciones de oportunidad que representó participar de nuevas especialidades. Esos grupos de expertos, partícipes de un incipiente campo ambiental, presionaron para la progresión en el desarrollo de la institucionalidad ambiental en coalición con grupos de la sociedad civil.

³⁹ Hajer, 2000, 26.

⁴⁰ Harvey, 1996, 385-386. Cabe distinguir justicia ambiental de justicia ecológica. La primera parte de los derechos humanos ampliados a los aspectos ambientales mientras que la segunda es entendida como equitativo al espacio ecológico.

⁴¹ Leite Lopes, 2006, 32.

⁴² Según Mary Douglas las nociones de riesgo no están basadas en razones prácticas o en juicios empíricos. Son nociones construidas culturalmente que enfatizan algunos aspectos del peligro e ignoran otros. Se crea, así, una cultura del riesgo que varía según la posición social de los actores. Douglas, 1996, 11.

En el caso que nos ocupa, la coordinación de la DPN de ONGs, organizaciones de vecinos afectados e instituciones académicas, ha generado un proceso de juridificación del conflicto a través de la legitimidad procesal, contribuyendo a fortalecer la acción concertada del reclamo ambiental.

En 2006, la Corte Suprema interviene en la causa Mendoza en un contexto en el que el conflicto por las Pasteras entre Gualaguaychú y Uruguay había cobrado gran visibilidad mediática y suscitado la inclusión de la cuestión ambiental en la agenda política. El incremento de la escala de ese conflicto suscitó la acción de organizaciones e instituciones, generando condiciones favorables para la judicialización del conflicto por el saneamiento y recomposición ambiental de la CMR.

La amplificación de la atención prestada a la cuestión ambiental permite explicar que, a diferencia de lo ocurrido con el primer informe de 2003, el segundo informe de la Defensoría, presentado el 3 de mayo de 2006, tuvo una gran cobertura mediática en un momento en que el tema ambiental ocupaba la primera plana de los medios de comunicación. En ese lapso de tiempo, hasta la intervención de la CSJN (el 20 de junio), los debates ambientales otorgan un impulso al tema ambiental del Riachuelo. Se da entonces una propagación del conflicto en Gualaguaychú hacia el asunto del Riachuelo, a pesar de que ambos tenían objetos diferentes, gracias a la conexión de un entramado de vínculos sociales y organizaciones que presionaron para insertar la cuestión del Riachuelo en la agenda pública nacional. En términos de Hilgartner y Bosk, en este momento se produce un "bucle de retroalimentación o sinergia"⁴³ en las trayectorias de sendos conflictos por el efecto traslación de las demandas.

La amplificación de la controversia ambiental hacia otro escenario puede ser interpretada como un efecto no intencional de la dinámica externa de la Asamblea Ciudadana Ambiental del Gualaguaychú (ACAG). Según Stompka los movimientos sociales tienen una doble morfogénesis: interna (cambios y procesos dentro del movimiento) y externa (impacto del movimiento dentro de la sociedad donde opera)⁴⁴. El potencial morfogenético del movimiento ambiental de Gualaguaychú se vio limitado por sus características intrínsecas: sus reclamos

fuertemente localistas y territoriales; su propósito de índole negativo reflejado en sus lemas "fuera Botnia", "no a las papeleras contaminantes", y el carácter no negociable de sus demandas. Por eso, y a pesar de ser el movimiento ambiental de mayor repercusión pública, tuvo un bajo grado de institucionalización.

Sin embargo, la visibilidad inusitada de las acciones de la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualaguaychú generó condiciones facilitadoras para que otros conflictos entraran en la escena pública. En ese contexto, el Defensor del Pueblo Nacional logró introducir el asunto del Riachuelo en el debate sobre la cuestión ambiental. Su acción, a su vez, favoreció la intervención de la CSJN. El actor central en este caso, a diferencia de Gualaguaychú, no es un movimiento, es la Corte la que moviliza a los estados demandados, a las empresas y a la sociedad. La dinámica del proceso judicial mostró, tal vez, con la mayor intensidad en la historia nacional la fertilidad de las nuevas tecnologías jurídicas propias del paradigma ambiental, operacionalizando muchas de las variables de la Ley General del Ambiente 25675.

A diferencia del conflicto por las pasteras en Gualaguaychú, el conflicto del Riachuelo no se trató de una protesta ambiental llevada a cabo por organizaciones de base, sino por un proceso judicial con participación de organismos estatales de control (Defensoría del Pueblo de la Nación) y organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, en contraste con el caso de Gualaguaychú, fue, tal vez, el conflicto que generó mayor grado de institucionalidad ambiental en el nivel nacional.

CONCLUSIONES

A partir de la interacción entre ciudadanos afectados por grave daño de contaminación y un tipo de abordaje innovador, de tipo integral y sistémico, por parte algunas instituciones (DPN; CSJN) se creó un proceso de sinergia (cooperación) entre la participación ciudadana en materia ambiental y las instituciones, que constituyó un factor operativo en el proceso de la institucionalización ambiental. Es decir, del proceso de creación de instituciones encargadas de la política pública ambiental, de legislación ambiental y su reglamentación, de organismos de gobierno encargados de la gestión ambiental. La Corte Suprema ha sido el actor central que impulsó una serie de avances substanciales en la

⁴³ Hilgartner y Bosk, 1988, 56.

⁴⁴ Stompka, 1993, 318-319.

construcción de institucionalidad en el nivel de la cuenca hidrográfica en un proceso abierto y participativo.

Sin embargo, desde fines de 2012 el caso presenta síntomas inequívocos de haber caído en una suerte de impasse en que se ha ralentizado la gestión ambiental generando incertidumbre sobre el progreso de la causa. Uno de los factores es el apartamiento del juez Armella, a cargo de la ejecución de la sentencia, a fines de 2012, luego de haber recibido graves denuncias de corrupción. La actividad de ese Juzgado estuvo durante seis meses parada y repercutió sobre el esquema del microsistema institucional creado por la Corte con la finalidad de reforzar el cumplimiento de la sentencia.

A partir de entonces, esa misión pasó al juez federal de Morón N° 2, Rodríguez y el de Capital N° 12, Torres. Los nuevos jueces se encontraron ante la necesidad de digerir una gran cantidad de información de la causa estructural, lo cual ralentizó el proceso.

En segundo lugar, el cargo del DPN Adjunto, a cargo de Anselmo Sella, finalizó en diciembre de 2013. A partir de entonces no se nombró un nuevo DPN, quedando la Defensoría acéfala. En tercer lugar, la CSJN pasa a tener una actitud mucho menos activa que los años anteriores.

Debido a estos factores se da una retracción de las instituciones que afecta el proceso de cooperación con los actores de la sociedad civil y, por lo tanto, se produce un debilitamiento de la sinergia mencionada. La falta de nombramiento del Defensor del Pueblo pone en crisis al Cuerpo Colegiado debido a que el DPN es su coordinador y el único legitimado activo del caso. Por lo tanto, podemos decir que el caso del conflicto del Riachuelo se encuentra en una fase de fragilidad institucional, que afecta la gestión ambiental de la cuenca, los monitoreos, las relocalizaciones, el control ciudadano y la visibilidad. Se suma a ello la retracción de la CSJN y la creciente complejidad del caso, que dificulta su seguimiento. Mientras esto se escribe, se están tramitando más de mil expedientes, de trámite simultáneo, que conforman la causa.

En el caso de la visibilidad en los medios de comunicación, desde una perspectiva de largo plazo se observa que hasta abril de 2006 la cuestión ambiental de la CMR era un tema de presencia esporádica en los medios; entre mayo de 2006 y 2012 el tema pasó a integrar la agenda de

los medios; luego, entre 2013 hasta el presente, nuevamente se convierte en una temática de aparición episódica.

Los procesos de institucionalización del paradigma ambiental no son lineales. La discontinuidad de la acción social e institucional en el caso Riachuelo debe comprenderse a la luz de los factores estructurales que atraviesan la problemática ambiental de la CMR: la corrupción, las múltiples fragmentaciones de la gestión del agua –que, a su vez, se encuentran atravesadas por múltiples fragmentaciones de la gestión metropolitana–, el problema de la vivienda, la carencia de una visión de la ciudad integrando ecosistemas complejos desde los habitantes de la cuenca hasta muchos de los tomadores de decisiones.

Como describe Leite Lopes, la ambientalización de lo social es un proceso histórico de marchas y contramarchas. En nuestro caso de estudio, la desaparición de las condiciones favorables para la emergencia del problema ambiental de la CMR en la agenda pública ha afectado negativamente el campo de la acción institucional en materia ambiental. Por un lado, el conflicto de las pasteras ha sido desactivado, excepto un reducido núcleo de militantes. Mientras que las instituciones estatales que impulsaron el proceso de acciones jurídicas y de política pública ambiental se encuentran en un proceso de retracción. Se debilita de esa forma la sinergia entre acción colectiva e instituciones, lo cual parece contradecir la idea de existencia de un círculo virtuoso entre participación ciudadana e institucionalización⁴⁵. Por el contrario, nos encontramos ante un bucle de retroalimentación negativo por el decrecimiento de la atención pública sobre los temas ambientales, que ha incidido de forma adversa en ciertos conflictos.

No obstante, el conflicto sigue abierto y en curso, y el proceso de transformaciones ha sentado las bases para evitar las vulneraciones sistemáticas de derechos y ha proporcionado herramientas para el desarrollo de la deliberación pública en torno a la continuidad del proceso de institucionalidad ambiental.

⁴⁵ Cohen y Arato, 2001, 556-635.

ANEXO

ENTREVISTAS REALIZADAS Y CONSULTA A TESTIGOS CLAVE

Entrevista grupal realizada a Lucía Soria, Jorge Luis Forquera y otros cinco miembros fundadores de la Asamblea (ADEMA, Asamblea de Defensa del Medio Ambiente, 27 de abril de 2014).

Alfredo Alberti (presidente de la Asociación de Vecinos de La Boca, AVL B, 11 de agosto de 2014).

Javier García Espil (coordinador del Equipo Matanza-Riachuelo del Área de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Defensoría del Pueblo de la Nación, 28 de agosto de 2014).

Andrés Nápoli (Fundación Ambiente y Recursos Naturales, FARN, 21 de agosto de 2014).

María del Carmen Brite (Vecina de Villa Inflamable).

CONSULTA A EXPERTOS

Clara Minaverry (Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio Gioja”).

Alba Puig (Museo de Ciencias Naturales “Bernardino Rivadavia”).

Daniel Ryan (Fundación Ambiente y Recursos Naturales, FARN).

Javier García Elorrio (Subgerente Operativo de Higiene Urbana en Cuencas Hídricas, de la Dirección General de Limpieza, dependiente de la Subsecretaría de Higiene Urbana del Ministerio de Ambiente y Espacio Público).

BIBLIOGRAFÍA

ACUMAR, 2011: *Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo*. Buenos Aires (disponible en www.acumar.gov.ar/Informes/Control/CalAmb/Abri12011/Abril2011_link.pdf, consulta realizada el 12 de octubre de 2014).

Blacksmith Institute, 2013: *Annual Report 2013*. Nueva York.

Brailovsky, A. E. 2010: *Buenos Aires, ciudad inundable*. Buenos Aires, Le Monde Diplomatique.

Brailovsky, A. E. y Foguelman, D. 1991: *Memoria Verde: Historia ecológica de la Argentina*. Buenos Aires, edit. Sudamericana.

Capaldo, G., Echaide, J., Vigevano, M., Puig, A., Minaverry, C., Biagi, M., Ferro, M., Olguín, H., Carvalho, K., Mantecón, C. y Castillo, M. 2013: “Sustentabilidad y gobernabilidad del agua en ecosistemas. Análisis de gestión en el ámbito de América del Sur”. *5º Forum Mondial des Droits de L’homme*. Secrétariat International permanente droits de l’homme et gouvernements locaux. Nantes, pays de la Loire, Francia (disponible en http://www.spidh.org/fileadmin/spidh/FMDH_2013/Appel/Intervenants/Article_definitif_-_equipe_UBA.pdf, consulta realizada el 7 de diciembre de 2014).

Cohen, J. L. y Arato, A. 2001: *Sociedad civil y teoría política*. México, Fondo de Cultura Económica.

Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. BO: 1 de octubre de 1996.

CSJN. Fallo “Saladeristas. Podestá, Santiago y otros c/ Provincia de Buenos Aires s/ indemnización de daños y perjuicios”, 14 de mayo de 1887.

CSJN. Sentencia “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)” (M.1569.XL). Pronunciamiento de fecha 20 de junio de 2006 - Fallos: 326: 2316.

Decreto 1172/03, Buenos Aires, BO: 3 de diciembre de 2003.

Decreto 2549/05, BO: 10 de noviembre de 2005.

Defensor del Pueblo de la Nación. 2006: *Informe Especial de Seguimiento Cuenca Matanza - Riachuelo (2003/2005)*.

Defensor del Pueblo de la Nación, 2015: *Informe Especial del Cuerpo Colegiado*.

Douglas, M. 1996: *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales*. Barcelona, Paidós.

Dourojeanni, A. 2007: “Diferencias conceptuales entre los términos ‘manejo (integrado) de cuencas’ y ‘gestión (integrada) de recursos hídricos’”, en https://www.academia.edu/8872383/DIFERENCIAS_CONCEPTUALES_ENTRE_LOS_TÉRMINOS_MANEJO_INTEGRADO_DE_CUENCAS_Y_GESTIÓN_INTEGRADA_DE_RECURSOS_HÍDRICOS_mejorada_

Ecocide Act. 2011: Disponible en: <http://eradicatingecocide.com/the-law/ecocide-act/> (consulta realizada el 23 de mayo de 2015).

Ferro, M. 2015: “Paradigma ambiental e institucionalización jurídica. Participación ciudadana y judicialización del conflicto por el saneamiento y recomposición ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo”, Tesis Doctoral, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

- Gutiérrez, R. A. y Merlinsky, M. G. 2010: "Judicialización del conflicto ambiental y coordinación intergubernamental en la cuenca Matanza-Riachuelo (Buenos Aires)". V *Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.
- Hajer, M. A. 2000: *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford, Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/019829333X.001.0001>.
- Harvey, D. 1996: *Justice, Nature and the Geography of Difference*. Oxford, Blackwell.
- Herrero, A. C. y Fernández, L. 2008: *De los ríos no me río*. Buenos Aires, Temas Grupo editorial.
- Higgins, P., Short, D. y South, N. 2013: "Protecting the planet: a proposal for a law of ecocide", en *Crime Law Soc Change*, 59, Springer, Netherlands, 251-266.
- Hilgartner, S. y Bosk, C. L. 1988: "The rise and fall of social problems: a public arenas model", en *American Journal of Sociology*. The University of Chicago Press, 94, 1, Chicago, 53-78.
- Instituto Verificador de Circulaciones (IVC): *Sistema de Información Cultural de la Argentina* (disponible en http://sinca.cultura.gob.ar/sic/estadisticas/i.php?id=126&gr_type=line, consulta realizada el 22 de junio de 2014).
- Leite Lopes, J. S. 2006: "Sobre Processos de Ambientação dos Conflitos e Sobre Dilemas da Participação", en *Horizontes Antropológicos*, 12, 25, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Porto Alegre, 31-64.
- Ley General del Ambiente 25675, BO: 28 de noviembre de 2002.
- Lorenzetti, R. L. 2010: *Justicia Colectiva*. Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni editores.
- Malpartida, A. 2002: *La Cuenca Matanza Riachuelo. Revisión de Antecedentes de Recursos Naturales. Compuestos xenobióticos y otros polutantes en la cuenca*. Buenos Aires, UTN - Multimedia Ambiente Ecológico.
- Merlinsky, M. G. 2009: "Conflictos ambientales y territorio", en *Ecología política en el capitalismo contemporáneo*. Buenos Aires, Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.
- Nápoli, A. y Esain, J. 2008: "Riachuelo: Habemus Sentencia", en *Revista de Derecho Ambiental*, 16, Buenos Aires, 97-119.
- Pochat, V. 2005: *Entidades de gestión del agua a nivel de cuencas: experiencia de Argentina*. Serie Recursos Naturales e Infraestructura. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Ryan, D. E. 2004: *Ciudadanía y Control de Gobierno en la Cuenca Matanza Riachuelo*. Center for Latin American Social Policy, Teresa Lozano Institute of Latin American Studies. University of Texas at Austin, Texas.
- Sabatini, F. 1997: "Conflictos Ambientales y desarrollo sustentable en las regiones urbanas", en *EURE*, 68, Santiago de Chile, 77-91.
- Spadoni, E. 2013: "El rol de la Defensoría del Pueblo en los conflictos ambientales: el caso de la Cuenca Matanza Riachuelo", en *Ambiente & Sociedade*, vol. XVI, 2, Sao Paulo, 47-61.
- Sztompka, P. 1993: *Sociología del cambio social*. Buenos Aires-Madrid, Alianza.
- Yin, R. K. 2009: "Investigación sobre Estudio de Casos. Diseño y Métodos". *Applied Social Research Methods Series*, Vol. 5, SAGE, International Educational and Professional Publisher, Thousand Oaks, London, New Delhi (en <https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/YIN%20ROBERT%20.pdf>).

Condicionantes sistémicos para un concreto ejercicio del derecho humano al agua: Un análisis del caso de "Suez v. Argentina" ante el Centro Internacional de Arreglos de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI)

Systemic Constraints for a Concrete Realization of the Human Right to Water Access: An Analysis of the Case "Suez v. Argentina" at the International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID)

Javier I. Echaide
Universidad de Buenos Aires
Buenos Aires, Argentina
jechaide@hotmail.com

Resumen — En el presente artículo abordaremos la vinculación entre el derecho humano al agua y el régimen de protección de inversiones dado por los tratados bilaterales de inversiones (TBI) en el derecho internacional. Existen discusiones sobre el valor jerárquico de los derechos humanos; la disputa por la asignación de recursos económicos; la característica fragmentaria del derecho internacional que permite situaciones como la de un desarrollo de derechos a distintas velocidades entre el régimen de protección de inversiones privadas y el de protección de los derechos humanos; y, por último, cómo es que los TBI operan como condicionante sistémico para que puedan ensayarse nuevas formas de gestión de los servicios de agua potable y saneamiento, de modo de recuperar la situación en que la gestión privada transnacional la ha dejado tras el período conocido como de "privatización" de los servicios públicos. Hemos tomado el caso CIADI "Suez v. Argentina" como testigo para un análisis desde la hermenéutica jurídica.

Abstract — *This essay addresses the link between the human right to water and the protection regime conferred by international law in the bilateral investment treaties (BIT). Several inter-related themes are addressed: the hierarchical value of human rights; the dispute over the allocation of economic resources; the fragmentary feature of international law that allows situations like development rights at different levels ranging from the protection of private investment to the protection of human rights; and finally, we examine how BITs operate as a systemic constraint so that new forms of management of potable water and sanitation can be adopted in order to understand the situation in which private transnational corporations has left them following the "privatization" of public services. We have taken the ICSID Case "Suez v. Argentina" as a unit of analysis from a legal interpretation.*

Palabras clave: agua, derechos humanos, inversiones, CIADI, Argentina
Keywords: water, human rights, investments, ICSID, Argentina

Información Artículo: Recibido: 14 marzo 2016

Revisado: 13 enero 2017

Aceptado: 14 febrero 2017

INTRODUCCIÓN

Existe actualmente un serio debate a nivel mundial en torno a la gestión de los recursos hídricos. La experiencia de la gestión privada –principalmente desde la década de 1990– a nivel global ha originado una fuerte ola de críticas en torno al ejercicio desigual de un derecho humano básico para todo ser humano: el acceso a una fuente sana, limpia y segura de agua para su consumo individual.

Durante la mencionada década, marcada por la implosión soviética y la caída del Muro de Berlín, se expandió un modelo económico a escala global conocido como neoliberalismo y que potenció la participación del capital privado como actor central del desarrollo económico y el bienestar social. Este nuevo paradigma requería, sin embargo, un retroceso de la participación del Estado en la vida económica, lo que en la práctica se vio como el auge de un proceso de privatización de la gestión en diversos sectores, incluyendo los servicios públicos, y en particular el del agua potable y saneamiento. El saldo de aquel modelo en términos generales ha sido negativo en cuanto a garantizar los estándares sociales de mayor y mejor acceso a los recursos hídricos, pero ampliamente positivo para los nuevos actores económicos que gobernaron dichas gestiones: consorcios empresariales de un número reducido de empresas transnacionales. Tal saldo ha provocado una crítica al modelo de gestión privada del servicio de agua potable y saneamiento, y el ensayo de nuevas experiencias en curso que, en mayor o menor medida, toman nota tanto de los resultados de la gestión privada como de la pública a fin de proponer alternativas a las deficiencias de ambos.

Sin embargo, el desarmado de este modelo chocó con un esquema legal vigente a nivel internacional que protege a las inversiones extranjeras y que, en los hechos, opera como un condicionante sistémico que puede incluso atentar con el pleno goce del derecho humano al agua.

Se ha analizado relativamente poco acerca de este entrecruzamiento entre el derecho de las inversiones y el derecho humano al agua, al menos desde el derecho internacional. Los análisis realizados suelen ser generales ya que, en principio, el régimen internacional de protección de los derechos humanos no determina que la gestión del servicio de agua potable y saneamiento deba ser necesariamente público para que pueda garantizarse el goce del derecho humano al agua,

por lo que en absoluto prohíbe la acción de actores privados en esta materia. Por su lado, el régimen de protección de inversiones dado por tratados bilaterales de inversión (TBI) y los capítulos de inversiones de los tratados de libre comercio (TLC) tampoco aparentan solaparse con los derechos dados en los tratados de derechos humanos. En consecuencia, suele discutirse la vinculación de un régimen con otro y, de haberla, se la tilda de indirecta, por lo que los efectos de un régimen sobre el otro –y en especial el que originan los TBI sobre el derecho humano al agua– suelen relativizarse.

Si bien el presente artículo es de una naturaleza principalmente jurídica, aquí demostramos que tal vinculación existe del mismo modo en que se ven afectados otros derechos de igual o menor jerarquía: mediante la asignación de los recursos económicos. Y ello excede a lo jurídico, pues pasa a tener consecuencias sociales y políticas. A su vez, existen varias discusiones relacionadas como el valor jerárquico de los derechos humanos en el derecho internacional general y en el caso argentino en particular; la disputa por la asignación de recursos económicos; la característica fragmentada del derecho internacional que permite un desarrollo a distintas velocidades entre el régimen de protección de inversiones privadas –que ha crecido más rápido, complejo y efectivo– frente al régimen de protección de los derechos humanos.

EL ORIGEN DEL CASO AGUAS ARGENTINAS

En materia de agua potable y saneamiento, la experiencia vivida durante los últimos 30 años muestra que ni la gestión pública ni la privada son, per se, garantía natural de que el servicio será prestado y en condiciones. Esto debe despertarnos una salvedad de inicio a fin de despojarnos de prejuicios al momento de abordar el análisis: la gestión debe ser buena, más allá de que sea un actor privado o público el que la realice. Dicho esto, también vale reconocer que la gestión pública otorga (o debería hacerlo) mejores y más transparentes mecanismos y control que la gestión privada. Sin embargo, ello no siempre sucede, lo cual es un punto fuerte de reclamo a los órganos del Estado. Ahora, cuando la gestión es privada, los mecanismos de control ciudadano son todavía más difíciles a raíz de los derechos que el sistema jurídico sostiene para cualquier actividad comercial privada (el secreto de los libros societarios, el ánimo de lucro, la apropiación

privada de las ganancias, etc.). Por ende, la lógica entre la forma de gestionar que el Estado posee no es la misma que la que posee un actor privado, y no tiene por qué serlo: mientras la gestión privada se mueve saciando su interés lucrativo para generar mayores beneficios a sus accionistas, la gestión pública debe observar la satisfacción de derechos de la ciudadanía sin por ello desconsiderar la cuestión económica, pero tampoco teniéndola como eje central de su actividad.

En el año 1993 la gestión del agua de la zona metropolitana de la ciudad de Buenos Aires, antes en manos de una empresa del Estado (Obras Sanitarias de la Nación, OSN), pasó a manos de un consorcio empresario privado conformado principalmente por empresas transnacionales de origen francés (Suez y Vivendi Internacional), español (Aguas de Barcelona o AGBAR) y británico (Anglian Water Group o AWG). Llamativamente el consorcio de capitales extranjeros fue llamado "Aguas Argentinas S. A." (en adelante AASA). Fue la concesión más grande e importante en el mundo en materia de agua potable y saneamiento: un área de 3.833 km², con una población de más de trece millones de habitantes y generadora de un PIB de 315.885 millones de dólares (2014)¹ y un PIB per cápita de 23.606 dólares (2014)². Dos años después, el mismo consorcio de empresas se hace de la "privatización" de la empresa de aguas de toda la provincia de Santa Fe, conformando la empresa Aguas Provinciales de Santa Fe, S. A. (en adelante APSF). Ambas concesiones se celebraron por un plazo realmente extenso: 30 años; pero en ambos casos la empresa privada no alcanzaría siquiera el primer tercio de ese término: serían 8 años de concesión para AASA y 5 años para APSF.

Para el estudio de caso tomaremos el de Aguas Argentinas, más relevante tanto por su tamaño como también por sus características particulares que, si bien se asemejan mucho al de APSF, resultan elocuentes en cuanto al análisis en materia del derecho humano al agua.

No solo la crisis de 2001-2003 vivida en Argentina sirvió de fundamento para el término de ambas concesiones, sino que también fueron los magros resultados de la gestión privada los que motivaron la rescisión de los contratos: el constante incumplimiento de las inversiones

prometidas por la empresa, la postergación de obras comprometidas, las permanentes negociaciones de plazos y tarifas en los términos del contrato, y las deficiencias en el suministro del servicio que justificaron cerca de once multas por más de US\$ 10,4 millones³. Aún peor fue el hallazgo de altas muestras de concentración de nitratos en la distribución de agua que la empresa privada brindaba en las zonas del sur del Gran Buenos Aires y que hacían que dicha agua fuera calificada como "no apta para el consumo humano" y que, sin embargo, era distribuida sin problemas por los municipios de Lanús, Remedios de Escalada, Banfield, Temperley y Lomas de Zamora⁴.

Sin embargo, fue por la discusión sobre el tema tarifario que Suez, Vivendi, AGBAR y AWG presentaron dos demandas (una por AASA⁵ y otra por APSF⁶) contra la Argentina ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI), dentro del Banco Mundial, alegando una violación a los TBI celebrados por Argentina y así reclamar la formación de un tribunal especial⁷, inapelable, que resolviera su reclamo. Cuando se firmó el contrato de concesión de Aguas Argentinas, se estableció que el valor de las tarifas fuera expresado en pesos argentinos pero fijado a valor del dólar estadounidense. En ese momento el régimen económico era el de la convertibilidad del peso dada por la ley N° 23.928 sancionada dos años antes, en 1991. Diez años después, el contexto era totalmente otro: la apertura económica dada por las políticas

³ Suez y otros v. Argentina Caso CIADI N°. ARB/03/19.

⁴ En rigor, se suministraba agua con una concentración de nitratos superior al máximo de 45 m/l que permitía el contrato de concesión y el Código Alimentario Argentino. Por su parte, el Taller de Control de Potabilidad de Aguas de la Facultad de Ciencias Exactas de la UNLP analizó muestras de agua tomadas de distintos barrios de la zona de Melchor Romero (La Plata) y concluyó que "el 96,6 % de las muestras analizadas resultó ser no potable, siendo no apta para el consumo humano desde el aspecto bacteriológico y/o fisicoquímico". ACIJ, CELS y COHRE, 2009.

⁵ Caso CIADI N°. ARB/03/19.

⁶ Caso CIADI N°. ARB/03/17.

⁷ El CIADI no es un tribunal. Es un organismo internacional que forma parte del Grupo del Banco Mundial (compuesto por cinco organismos, entre ellos el CIADI), tiene sede en el mismo edificio que el BM, en Washington, y facilita la formación de tribunales especiales armados al efecto (tribunales ad hoc) para el tratamiento de cada caso que un inversionista presente ante el organismo. Cada tribunal estará integrado por tres árbitros: uno elegido por el inversionista, otro elegido por el Estado y el tercero elegido de común acuerdo, quien oficiará como presidente del tribunal. La decisión final del tribunal se denomina laudo arbitral, son inapelables y obligatorios.

¹ Informe Global Metro Monitor, 2014.

² Idem.

neoliberales implementadas durante toda la década no solo extranjerizaron fuertemente la economía sino que además animaron una fuga de capitales que vació de recursos el mercado local. Ello tuvo alto impacto también en los índices sociales: desempleo de más del veinte por ciento, niveles de pobreza de cerca de la mitad de la población y niveles de indigencia de casi un tercio... En dicho contexto, y tras la devaluación en un 40 %, el 2 de febrero de 2002, se tornaba socialmente inviable poder sostener tarifas a dicho nivel con los salarios de la ciudadanía congelados. No obstante, las empresas francesas Suez y Vivendi, la española AGBAR y la británica AWG interpusieron su reclamo contra la Argentina ante el CIADI a raíz de las medidas dictadas por los gobiernos que se sucedieron entre 2001 y 2003 con el objetivo de lograr una renegociación tarifaria. Los demás motivos de la rescisión del contrato fueron paralelos, pero no fueron alegados originalmente en el reclamo por parte de las empresas.

Así fue cómo se originó el Caso CIADI "Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona, S. A. y Vivendi Universal, S. A. v. República Argentina, Caso CIADI No. ARB/03/19" (en adelante, el caso "Suez"). Este caso es importante dado que posee variedad de puntos relevantes, algunos de ellos vinculados a posibles conflictos de intereses entre los miembros de un tribunal arbitral y las empresas litigantes; otros se vinculan con el considerar la posibilidad de que organizaciones de la sociedad civil accedan al expediente en tanto se trata de una cuestión sensible que involucra derechos sociales; pero sobre todo porque en dicho caso se trató acerca de la responsabilidad internacional del Estado por el incumplimiento de obligaciones internacionales, así como el monto indemnizatorio que acabó determinándose y los criterios con los que se consideró que Argentina debería haber procedido para no violentar el TBI. En ese último punto es donde se observa el efecto negativo que tiene el sistema de solución de controversias en el CIADI –así como en otros foros relacionados a inversiones– en tanto deciden sobre demandas legales sin tener en cuenta obligaciones ajenas a los compromisos de los Estados en materia estrictamente de inversión, convirtiéndose así en un condicionante sistémico para el pleno goce de los derechos humanos en general, pero en este caso en particular del derecho humano al agua.

Para analizar el caso nos centraremos en tres decisiones que el tribunal tomó: 1) la resolución adoptada el 19 de mayo de 2005 en respuesta a la

petición de transparencia y participación en calidad de *amicus curiae* por parte de Organizaciones No Gubernamentales argentinas⁸; 2) la decisión sobre Responsabilidad dictada el 30 de julio de 2010⁹, incluyendo la opinión separada del árbitro Pedro Nikken¹⁰, y 3) el laudo final que fija el monto indemnizatorio y que fuera dictado el 9 de abril de 2015¹¹.

LA FRAGMENTACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL

Antes de abordar el caso en concreto, es preciso hacer algunas advertencias de cómo funciona el derecho internacional. Conocido es que una norma jurídica no puede ser interpretada en forma aislada sino como parte de un todo. Cada ley, cada decreto, cada resolución o cada tratado internacional forma parte de un sistema jurídico. Esto es así en el derecho interno de cualquier Estado moderno, pero en lo que respecta al derecho internacional se trata de una definición no tan sencilla de aplicar en los hechos.

Debido a su naturaleza y a cómo fue originado, el derecho internacional no puede ser concebido del mismo modo en que se entiende al derecho doméstico, es decir que no está organizado de forma vertical sino horizontal: no hay un "supra-Estado" que le diga a los Estados qué hacer o cómo deben comportarse. Esto es una consecuencia de la característica de soberanía que todos los Estados poseen por igual. Como consecuencia, las sentencias judiciales y las decisiones de los tribunales –incluyendo los arbitrales– no son automáticamente vinculantes si previamente los Estados no han cedido la posibilidad de poder ser demandados ante la jurisdicción de ese tribunal, comprometiéndose así a acatar ese fallo.

Otra característica del derecho internacional es que, a diferencia de lo que ocurre en los ámbitos nacionales, solo los Estados pueden generar nuevas obligaciones jurídicas: ergo, un

⁸ <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0816.pdf>.

Consulta realizada el 1º de febrero de 2016.

⁹ <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0826.pdf>.

Consulta realizada el 1 de febrero de 2016.

¹⁰ <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0827.pdf>.

Consulta realizada el 1 de febrero de 2016.

¹¹ <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw4365.pdf>.

Consulta realizada el 1 de febrero de 2016.

juez no puede crear una norma nueva. En los derechos domésticos los jueces generalmente poseen una función “pretoriana” que les permite poder legislar para el caso en concreto sobre el que están decidiendo y así resolver las “lagunas de derecho” que se encuentran ante la ausencia de normativas que contemplen ese tipo de casos. En el derecho internacional, el juez (o el árbitro) no puede crear esa “norma nueva”, por lo que, ante una laguna jurídica, la laguna persiste hasta tanto los Estados no tengan la voluntad política de regularla mediante alguna norma internacional. Esta situación se da debido a la primacía en las fuentes de derecho internacional: prevalecen las normas en las que se evidencia la voluntad de los Estados dentro de su proceso de formación. Así se determina que las fuentes principales de derecho se impongan sobre otro tipo de fuentes (las auxiliares y las innominadas), por lo que tales fuentes –las convenciones, la costumbre internacional y los principios generales de derecho de los Estados¹²– son las únicas que per se crean derecho nuevo.

La última cuestión a aclarar tiene que ver con que el derecho internacional es un tipo de derecho fragmentado. Si bien se lo entiende como un sistema, dicho sistema no es perfecto o al menos se encuentra inacabado. El derecho internacional se ha desarrollado progresivamente y por ramas de especialización. De ese modo, podemos encontrar normas de carácter general (derecho internacional general) o normas específicas de cada sub-rama de ese derecho (derecho internacional particular). Dicha característica es quizás la más problemática en la actualidad, ya que el desarrollo del derecho internacional ha devenido en una multiplicidad de sub-sistemas y de regímenes jurídicos que funcionan autónomamente, por lo que es posible encontrar normas en contradicción.

¹² Art. 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia: “1. La Corte, cuya función es decidir conforme al derecho internacional las controversias que le sean sometidas, deberá aplicar: a) las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes; b) la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho; c) los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas; d) las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 59. 2. La presente disposición no restringe la facultad de la Corte para decidir un litigio ex aequo et bono, si las partes así lo convinieren”.

A partir de mediados de la década de 1960 resurgieron conceptos que pusieron en crisis al positivismo jurídico y a la omnipotencia de la voluntad de los Estados. Uno de esos conceptos hasta entonces polémico –pero que hoy goza de amplia aceptación en la comunidad jurídica internacional– es el *jus cogens* o normas imperativas del derecho internacional. El art. 54 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969 define:

“Art. 53 - tratados que estén en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general (*jus cogens*): Es nulo todo tratado que, en el momento de su celebración, esté en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general. Para los efectos de la presente Convención, una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como una norma que no admite acuerdo en contrario y que solo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter.”

Ello resuelve posibles contradicciones de normas que vayan contra otras cuyo valor resulte fundamental para la comunidad internacional. Se trata, pues, de una relación de jerarquía entre normas dentro del derecho internacional, a tal punto que suele hablarse de la existencia de normas “de orden público” internacional, es decir que no pueden ser dejadas de lado por la voluntad de partes.

En tanto se trata de una norma de derecho internacional general –esto es, de derecho consuetudinario– no existe un “listado” de normas *jus cogens*, de modo que el reconocimiento así como la determinación de incorporar nuevas normas que sean entendidas como fundamentales para el orden internacional es algo que ha recaído en la actividad de los jueces internacionales, cuyo desarrollo jurisprudencial se va dando en el tiempo, volviendo así al derecho imperativo internacional en algo dinámico.

Otro concepto similar es de obligaciones con carácter *erga omnes* en el derecho internacional. Dicho concepto fue reconocido por la Corte Internacional de Justicia (en adelante, CIJ) en el caso “Barcelona Traction Light & Co.” de 1970:

“(…) debe trazarse una distinción esencial entre las obligaciones del Estado para con la comunidad internacional en su conjunto, y las surgidas respecto de otro Estado en la esfera de la protección diplomática. Por su misma naturaleza, las primeras conciernen a todos los Estados. Dada la importancia

de los derechos involucrados, puede considerarse que todos los Estados tienen un interés jurídico en su protección; son obligaciones erga omnes. Estas obligaciones derivan, por ejemplo, en el derecho internacional contemporáneo, de la prohibición de los actos de agresión y de genocidio, como también de los principios y normas relativos a los derechos básicos de la persona humana, incluida la protección contra la esclavitud y la discriminación racial. Algunos de los correspondientes derechos de protección han entrado en el cuerpo del derecho internacional general (...) los demás son conferidos por los instrumentos internacionales de carácter universal o casi universal".

Una obligación erga omnes es "[u]na obligación, establecida por el derecho internacional general, que un Estado tiene en cualquier caso determinado con respecto a la comunidad internacional, habida cuenta de sus valores comunes y de su preocupación por la observancia de los mismos, de forma que una violación de esa obligación permite a todos los Estados adoptar medidas"¹³.

Ambas categorías no son sinónimas. Si bien todas las normas imperativas tienen efecto erga omnes, no todas las obligaciones erga omnes son normas imperativas. Por ende es necesario aclarar que, mientras que la norma imperativa tiene efectos de nulidad sobre todas las demás que la contravengan, las obligaciones erga omnes son el efecto jurídico que poseen ciertas normas internacionales ("de todos, para todos y en todo caso") y que otorgan una prioridad en el cumplimiento sin por ello atacar la validez de la otra obligación. Pero si bien no es lo mismo identificar a las normas imperativas (jus cogens) con efectos erga omnes, ambas nociones se refieren a la existencia de un orden público internacional que no puede ser dejado de lado por la simple voluntad de los Estados debido a los valores y principios fundamentales básicos sobre los cuales se asienta la existencia misma de la persona humana y de la comunidad internacional. Los Estados no pueden ignorar ni modificar ese orden público internacional: aunque un Estado no lo desee o haya celebrado acuerdos bilaterales contrapuestos, esas normas prevalecen.

Cabe preguntarse de qué sirve el concepto de un orden público internacional, no disponible a la voluntad de los Estados, si organismos internacionales o tribunales arbitrales exigen a los

Estados su violación para que puedan cumplirse otras normas que no son de ese tenor. En los hechos, los efectos de la aplicación del régimen de protección de inversiones hacen que los tribunales arbitrales exijan que los Estados hagan prevalecer los derechos de los inversionistas establecidos en los TBI –parte de un derecho internacional particular y, por ende, de rango jerárquico común– frente a las obligaciones provenientes de ese orden público internacional –de carácter general, indisponible y con una jerarquía superior–. El problema es evidente pues toca intereses económicos poderosos en la realidad política actual.

Es por ello que esta cuestión relativa a la fragmentación del derecho internacional, la jerarquía y validez de sus normas se encuentran hoy en el centro de los debates jurídicos del derecho internacional. Y no es casual que así sea, ya que gran parte de su importancia se debe a los efectos perjudiciales que los tratados de libre comercio y de protección de inversiones están causando sobre los derechos humanos, como es el caso del derecho de acceder a una fuente de agua potable en cantidad y calidad suficientes para garantizar la vida, el bienestar y la dignidad de toda persona humana.

En nuestro caso particular no caben dudas de que el derecho humano al agua potable y al saneamiento fue reconocido en el año 2010 mediante la resolución 64/292 de la Asamblea General ONU¹⁴, por la que los casos en esta materia dentro de organismos como el CIADI adquieren relevancia en cuanto a la aplicación limitante del pleno ejercicio de este derecho.

LA PRESENTACIÓN DE ONGS COMO "AMIGOS DEL TRIBUNAL"

Una de las primeras limitaciones existentes por parte del régimen de protección de inversiones es en cuanto a la participación de los posibles damnificados o terceros interesados en las demandas de los inversionistas.

En principio, las demandas en el sistema de arbitraje internacional solamente involucran a las partes contendientes, en el caso de análisis a las empresas demandantes Suez, Vivendi, AGBAR y AWG por un lado, y a la República Argentina como demandada, por el otro. A pesar de ello, temas tan sensibles como demandas que tienen que ver

¹³ Institut de Droit International.

¹⁴ Resolución 64/292 de Asamblea General ONU.

con el acceso de un recurso vital como es el agua potable, son también de incumbencia de toda la sociedad civil. El tribunal del caso "Suez" así lo reflejó en la decisión¹⁵ que resolvió acerca de la presentación de un grupo de ONGs para que se aceptara su participación dentro del caso bajo la figura de "amigos del tribunal" (*amicus curiae*):

"19. Varias cortes han aceptado tradicionalmente la intervención de *amicus curiae* en litigios ostensiblemente privados porque esos casos involucran cuestiones de interés público y porque las decisiones que se adoptan en esos casos pueden afectar, en forma directa o indirecta, a otras personas además de las que intervienen directamente como partes en el caso. Tras examinar las materias planteadas en el presente caso, el Tribunal concluye que el mismo involucra potencialmente cuestiones de interés público. En este caso se analizará la legalidad en el marco del derecho internacional, y no del derecho privado interno, de varias acciones y medidas adoptadas por gobiernos. También está en juego la responsabilidad internacional de un Estado -la República Argentina-, en contraposición a la responsabilidad de una empresa, que emana del derecho privado. Si bien es verdad que estos factores son ciertamente cuestiones de interés público, también es cierto que están presentes en virtualmente todos los casos de arbitraje iniciados en el marco de tratados de inversiones en el ámbito de la jurisdicción del CIADI. *El factor por el cual este caso reviste especial interés público consiste en que la diferencia relativa a inversiones gira en torno a los sistemas de distribución de agua y alcantarillado de una extensa zona metropolitana: la ciudad de Buenos Aires y los municipios que la rodean. Esos sistemas proporcionan servicios públicos básicos a millones de personas y, en consecuencia, podrían plantear una amplia gama de cuestiones complejas en materia de derecho público e internacional, incluidas consideraciones relativas a derechos humanos.* Toda decisión emitida en este caso, sea a favor de los Demandantes o de la Demandada, tiene el potencial de afectar el funcionamiento de esos sistemas y, por consiguiente, a la población que los mismos atienden."¹⁶ [El destacado en cursiva nos pertenece]

La conexión entre el derecho de protección de las inversiones y los derechos humanos para el caso del agua potable y saneamiento la estableció el propio tribunal del CIADI en el caso de análisis. Por ende, existe la posibilidad de que, mediante un laudo dictado por un tribunal del CIADI, se vea afectado el ejercicio de los derechos humanos.

Otra cuestión importante es la que el mismo tribunal también reconoció seguidamente:

"20. Teniendo en cuenta estos factores, el Tribunal resuelve que este caso involucra materias de interés público de naturaleza similar a las que tradicionalmente han dado lugar a que algunas cortes y otros tribunales reciban presentaciones *amicus* realizadas por personas idóneas que no son partes. *El presente caso no entraña una simple diferencia contractual entre partes privadas* en la que cualquier intento realizado por personas que no sean partes por intervenir en calidad de amigos de la corte podría ser considerado como una ingerencia oficiosa." [sic]

"21. *A raíz del interés público en el objeto del caso que nos ocupa, es posible que personas idóneas que no son partes puedan aportar al Tribunal perspectivas, argumentos y conocimientos especializados que lo ayudarán a tomar una decisión correcta (...)*"¹⁷ [Los destacados en cursiva nos pertenecen].

Los temas que se ventilaron dentro del caso tratado no son, pues, de una mera esfera contractual privada sino que son cuestiones del ámbito público. En consecuencia, resultó razonable que organizaciones idóneas de la sociedad civil se vieran involucradas a fin de cubrir, de una forma independiente, ese interés que existe por parte de posibles sectores afectados por la decisión del tribunal.

En el caso en concreto, la solicitud fue presentada por cinco organizaciones sociales argentinas: la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), el Centro para el Derecho Internacional Ambiental (CIEL), la cooperativa Consumidores Libres Cooperativa Ltda. de Provisión de Servicios de Acción Comunitaria, y la Unión de Usuarios y Consumidores. Ellas argumentaron su presentación diciendo que el caso involucraba cuestiones de interés público básico y derechos fundamentales de los residentes de la zona afectada por la diferencia en este caso. En dicho marco, los peticionarios solicitaron al Tribunal: a) conceder a los Peticionarios acceso a las audiencias que se celebren; b) permitir a los Peticionarios oportunidad suficiente para exponer argumentos legales, en carácter de *amicus curiae*, y c) conceder a los Peticionarios acceso oportuno, suficiente e irrestricto a los documentos del proceso. El tribunal denegó la solicitud de los

¹⁵ Caso Suez v. Argentina, 19.

¹⁶ Idem.

¹⁷ Ibidem, 20 y 21.

peticionarios para asistir a las audiencias, pero concedió la posibilidad de solicitar permiso para realizar presentaciones como *amicus curiae* bajo ciertas condiciones. No resolvió, en cambio, respecto de la solicitud formulada sobre el acceso a documentación y la postergó hasta el momento en que se hiciera un pedido puntual.

Se trata de la primera vez que un tribunal del CIADI reconoce abiertamente una conexión estricta entre el régimen de protección de inversiones y el régimen de los derechos humanos, en tanto una decisión del primero puede afectar las obligaciones establecidas en el segundo. Hasta entonces, el régimen de protección de inversiones se había desarrollado en forma totalmente aislada respecto de otros posibles regímenes jurídicos dentro del derecho internacional. Sin embargo, y a pesar de que el tribunal reconoció la relación que mencionamos, decidió no avanzar en definir qué podría ocurrir si una decisión del tribunal fuera abiertamente contraria a una norma de carácter fundamental como son las obligaciones en materia de derechos humanos.

Si tal fuera el caso, la bibliografía existente en el derecho internacional abre a interpretaciones. Por un lado, la Comisión de Derecho Internacional (CDI) –dependiente de la Asamblea General de la ONU– emitió un informe sobre la fragmentación del derecho internacional en 2005, en donde estableció que el conjunto de obligaciones de derechos humanos posee un carácter *erga omnes*, más no una jerarquía imperativa dentro del derecho internacional. Ello significa que, para un órgano doctrinario como es la CDI, los derechos humanos tienen prioridad en el cumplimiento dentro de la totalidad de obligaciones jurídicas que posee un Estado, pero no anulan ni justifican el incumplimiento de otras normas –como el caso de los TBI– que pudieran estar en contraposición. No obstante, la Corte Internacional de Justicia (CIJ), órgano encargado no solamente de interpretar el derecho internacional sino además de fijar su aplicación en casos concretos, ha utilizado la referencia de *jus cogens* y los efectos *erga omnes* de manera indistinta¹⁸ en tanto ambos conforman ese orden público internacional indisponible a la voluntad de los Estados y menos aún de los tribunales internacionales, inclusive los arbitrales. Tal como dijéramos en el título

anterior, la tarea del reconocimiento del orden público internacional ha recaído en los jueces internacionales –como por ejemplo en la jurisprudencia de la CIJ– y no en los doctrinarios del derecho internacional. Es entendido que los derechos humanos poseen un efecto “respecto de todos” (*erga omnes*) pero es incorrecto decir que ningún derecho humano alcanza la jerarquía imperativa en el derecho internacional (*jus cogens*).

La jurisprudencia de las cortes internacionales como la CIJ verifican de manera precisa la aplicación de las normas del derecho internacional para cada caso. Pero tanto doctrina como jurisprudencia son fuentes auxiliares del derecho internacional y, como tales, no pueden establecer normas nuevas, es decir ir más allá de la voluntad de los Estados en aquello que no se ha querido establecer mediante tratados, costumbre internacional o principios generales de sus derechos internos¹⁹.

Sin embargo, esto no es inconveniente. En materia de tratados, los Estados han manifestado su voluntad estableciendo en el art. 55 c) de la Carta de Naciones Unidas que la ONU promoverá el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades²⁰; mientras en el art. 56 del mismo instrumento todos los Estados Miembros se comprometieron a tomar medidas conjunta o separadamente, y en cooperación con la ONU, para la realización de los propósitos consignados en el artículo 55²¹. Si esto se interpreta de manera integral con el art. 103 de la misma Carta, no

¹⁹ Art. 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

²⁰ Art. 55 de la Carta de las Naciones Unidas: “Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de igualdad de derechos y al de libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá: a) niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social; b) la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y c) el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.”

²¹ Art. 56 de la Carta de las Naciones Unidas: “Todos los Miembros se comprometen a tomar medidas conjuntas o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el Artículo 55.”

¹⁸ Pinto, 2011. Es más, en el caso *Barcelona Traction*, sin emplear el concepto de *jus cogens*, la Corte refirió a su existencia al señalar a las obligaciones *erga omnes*.

restan dudas respecto a que, ante una contraposición normativa proveniente de otras obligaciones internacionales con las obligaciones emanadas de la Carta, son estas últimas las que prevalecen²².

Como se observa, se trata de un problema teórico y a la vez muy práctico donde bien cabe una pregunta que es clave: “¿son los derechos humanos una norma imperativa del derecho internacional?” Dicha pregunta parece aún no tener una respuesta clara y contundente.

El caso argentino es singular además, ya que no deja de ser relevante el efecto que las obligaciones de derechos humanos poseen de acuerdo a su ordenamiento interno. En 1994 la reforma constitucional de Argentina incorporó en total 14 tratados de derechos humanos²³ a lo que se llamó el “bloque de constitucionalidad”. Es decir que, para Argentina, la violación de uno de estos tratados de derechos humanos significa la violación de la propia Constitución Nacional.

En este sentido, una lectura armónica y congruente de los arts. 27²⁴ y 46²⁵ de la

Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969 establece que un Estado no podrá invocar su derecho interno para incumplir con una obligación internacional a menos que sea manifiestamente una norma de carácter fundamental de su derecho interno. Está fuera de discusión que la Constitución Nacional es la norma fundamental del derecho interno argentino, y ello involucra a todo el bloque de constitucionalidad, incluyendo los 14 tratados de derechos humanos incorporados a él.

Las preguntas que surgen entonces son: ¿Qué ocurre si un TBI se contrapone con una obligación de derechos humanos? ¿Prevalece el TBI? Aún más, ¿qué ocurre si un TBI viola la Constitución Argentina? ¿Qué ley prevalece: el TBI o la Constitución? ¿Acaso los TBI realmente poseen un rango supraconstitucional para la Argentina o son superiores a los derechos humanos para la comunidad internacional? De ninguna manera, pero insólitamente no hallamos hasta el momento tribunal alguno en el CIADI que se haya animado a decir esto y laudarlo en consecuencia, ya que en las decisiones que emiten priman las obligaciones de los inversionistas sin analizar —aún con lo antedicho en el caso “Suez”— las restantes obligaciones del Estado, incluyendo las de derechos humanos. Solamente se ciñen a lo que los TBI dicen. Es evidente que ello muestra una tremenda contradicción no solo en materia normativa (los TBI no pueden encontrarse por encima de los derechos humanos o de la Constitución política de un Estado) sino además sistémica en lo que atañe a la interpretación aislada por parte de los tribunales arbitrales de inversión que aplican el derecho de inversiones en una forma completamente autista, sin preocuparse por normas de jerarquía superior ni por el orden público internacional.

²² Art. 103 de la Carta de las Naciones Unidas: “En caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta.”

²³ Al momento en que este artículo se redactó, el número total de tratados de derechos humanos con jerarquía constitucional para la Argentina es de 14 instrumentos: 11 mencionados explícitamente en el Art. 75 Inc. 22 de la Constitución Nacional y 3 tratados más que se incorporaron de acuerdo al mecanismo contemplado en esa misma norma. A saber: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos o “Pacto San José de Costa Rica”; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención Sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer; la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; y la Convención Sobre los Derechos del Niño. Todos ellos figuran expresamente en el texto celebrado en la reforma de 1994. A ellos se les sumaron: la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (jerarquizada en 1997 por Ley 24.820); la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad (jerarquizada en 2003 por Ley 25.778); y la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo (jerarquizada en 2014 por Ley 27.044).

²⁴ Art. 27 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados: “El derecho interno y la observancia de los tratados: Una parte no podrá invocar las disposiciones de su

derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 46.”

²⁵ Art. 46 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados: “Disposiciones de derecho interno concernientes a la competencia para celebrar tratados: 1. El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifestado en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte una norma de importancia fundamental de su derecho interno. 2. Una violación es manifiesta si resulta objetivamente evidente para cualquier Estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe.”

LA DECISIÓN SOBRE RESPONSABILIDAD

A pesar de la apertura en favor de la transparencia que se reflejó en la resolución sobre la petición del *amicus curiae* en el caso "Suez", en su decisión dictada el 30 de julio de 2010, el tribunal del CIADI halló internacionalmente responsable a la Argentina por no haber protegido el trato justo y equitativo que el país se había comprometido en los TBI invocados por las empresas transnacionales en el proceso arbitral: el TBI Argentina-Francia (celebrado en 1994) y el TBI Argentina-España (de 1992). Todo ello, sin tener en cuenta las consideraciones en materia de derechos humanos, como es el derecho humano al agua.

Así, por una inversión inicial de US\$ 120 millones, el consorcio se hizo de las regalías de las tarifas cobradas, endeudó la empresa con el BID, la Corporación Financiera Internacional (otro organismo del Banco Mundial) y el Banco Europeo de Inversiones por US\$ 777,5 millones²⁶, y finalmente se hizo acreedor de una indemnización de US\$ 405 millones. La experiencia de la gestión privada resultó en un fracaso (algo que analizaremos en breve), pero a pesar de ello, Argentina debía indemnizar. La pregunta que inmediatamente surge es ¿por qué?

Los TBI poseen una variedad de cláusulas cuya finalidad es garantizar el *statu quo* a las inversiones extranjeras que arriban a un país, sin que puedan importar los escenarios macroeconómicos, políticos o sociales que ocurran en ese territorio. Los TBI argentinos fueron en su totalidad celebrados durante los años noventa, enmarcados en lo que se conoce como el "paradigma neoliberal", que influyó globalmente a partir de las políticas del Consenso de Washington. En el caso argentino, dichas políticas facilitaron la apertura de la economía, la firma de TBIs y la privatización de los servicios públicos: una combinación que brindó al capital extranjero una protección privilegiada frente a sus competidores nacionales y un desbalance de derechos frente a la ciudadanía. Los derechos de los ciudadanos de demandar la mejora en la calidad del servicio de agua potable, por ejemplo, no tenían eco en tribunales internacionales y, de tenerlo, debían agotar las instancias locales previamente. Los inversionistas, en cambio, no solo tenían un lugar a dónde recurrir

internacionalmente para que se atendieran sus reclamos por la seguridad de sus inversiones, sino que podían elegir entre varios foros internacionales para emplazar su demanda. El foro más frecuentemente tomado por las empresas transnacionales es el CIADI.

En materia de agua potable y saneamiento, Argentina ha enfrentado, y en forma abrumadora, la mayor cantidad de demandas en el CIADI frente a inversionistas²⁷, y esto ha sido debido a tres cuestiones principales: la cantidad de TBIs contraídos por dicho país que permiten que el inversionista pueda radicar su reclamo en un organismo internacional como el CIADI²⁸; el proceso de privatización de los servicios públicos (que incluyó, como dijimos, los de agua potable y saneamiento); y la devaluación sufrida en el año 2002, producto de una de las crisis económicas más importantes de la historia de este país y que alteró las tarifas dolarizadas de las empresas privatizadas. Como ya mencionamos, fue la dolarización de las tarifas de los servicios públicos y la devaluación tomada tras diez años de políticas neoliberales –como medida para paliar la crisis– las que motivaron estas demandas.

La decisión del tribunal en materia de responsabilidad también recordó el carácter público de este caso que concernía al interés general de la población y de la prensa respecto de la salud y la salvaguarda de la población²⁹.

²⁶ Suez y otros v. Argentina Caso CIADI N° ARB/03/19.

²⁷ Aguas del Tunari v. Bolivia Caso CIADI N° ARB/02/3 y Biwater Gauff v. Tanzania Caso CIADI N° ARB/05/22 son los únicos dos casos dentro del CIADI en materia de agua potable y saneamiento en donde no se demandó a la Argentina. Los demás casos registrados en el CIADI sobre este sector fueron: Compañía Aguas del Aconquija y Vivendi Universal v. Argentina Caso CIADI N° ARB/97/3; Aguas Provinciales de Santa Fe, Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona y Interagua Servicios Integrales de Agua v. Argentina Caso CIADI N° ARB/03/17; Aguas Cordobesas, Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona c/ Argentina (Caso CIADI N° ARB/03/18); Aguas Argentinas, Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona y Vivendi Universal v. Argentina Caso CIADI N° ARB/03/19; Azurix v. Argentina Caso CIADI N° ARB/01/12; Azurix (Azurix Mendoza) v. Argentina Caso CIADI N° ARB/03/30; SAUR International v. Argentina Caso CIADI N° ARB/04/4; Impregilo v. Argentina Caso CIADI N° ARB/07/17; Urbaser y Consorcio de Aguas Bilbao Biskaia, Bilbao Biskaia Ur Partzuergoa v. Argentina Caso CIADI N° ARB/07/26.

²⁸ Esto es gracias a la denominada cláusula de prórroga de jurisdicción mediante la cual un Estado cede su jurisdicción nacional (que es uno de los atributos de su soberanía) en favor de otro Estado o de un organismo internacional para que puedan resolverse allí las controversias jurídicas que se planeen. Esta práctica también es muy común en otros temas económicos, caso de los bonos de deuda pública.

²⁹ Suez y otros v. Argentina Caso CIADI N° ARB/03/19.

El laudo fija como fecha del primer acto violatorio del TBI el día 14 de febrero de 2002, fecha posterior a la devaluación (3 de febrero de 2002) en la que el Estado creó una Comisión de Renegociación de tarifas en el Ministerio de Economía de la presidencia de Eduardo Duhalde³⁰. La fecha de la terminación de la concesión se fijó entre el 22 de septiembre de 2005 y el 17 de marzo de 2006 según se tratara de rescindir por parte de la empresa o del Estado, respectivamente³¹; por lo que el Estado dio por terminada la concesión seis meses después de que la empresa, unilateralmente, la dejara “rescindida” ante su frustración por ver las tarifas renegociadas.

De acuerdo a los datos que el laudo menciona³² sobre las gestiones privadas en AASA y APSF (que se esquematizan en la tabla 1), podemos concluir sobre el fracaso de la experiencia privada que mencionábamos anteriormente.

Si se observa el período de años en que actuó la concesión y los resultados obtenidos por AASA y APSF, puede verse que la empresa Aguas Argentinas, para la cual se había realizado una mayor inversión, funcionó de forma mucho más ineficiente que su par santafesina, logrando magros aumentos de acceso al agua potable y alcantarillado o en la capacidad de tratamiento, lo que evidencia que AASA haya distribuido agua altamente contaminada, prohibida tanto en Argentina como en Francia, España o Reino Unido, los países de origen de las empresas concesionarias.

La demanda de las transnacionales en el CIADI se fundamentó en tres grandes puntos, todos ellos basados en cláusulas que figuran en los TBI Argentina-Francia y Argentina-España: 1) la existencia de una “expropiación indirecta” por parte del gobierno argentino al verse afectada la rentabilidad de los inversionistas por la devaluación e incluso una expropiación directa del Estado basada en esa situación; 2) la falta de una protección y seguridad plenas (tal como figura en los TBI) de la inversión; 3) la falta de un trato justo y equitativo, que es –junto con la cláusula de expropiación– la más utilizada por cualquier inversionista dentro del régimen de inversiones, sea en el CIADI u otros foros. Por su parte, los

argumentos de defensa de Argentina se basaron en: a) el estado de necesidad en la que se encontraba el Estado (y el país) al momento de llevar a cabo las políticas públicas que tomaron, y b) que las medidas tomadas se encontraban dentro de los legítimos poderes de policía del Estado (esto es, su capacidad de regular mediante actos legislativos y/o administrativos así como su capacidad de controlar dicha regulación), por lo que no eran actos violatorios de los TBI³³.

Luego de un largo análisis, el tribunal consideró que en efecto Argentina tenía dichas potestades regulatorias, pero que ello no le permitía violar obligaciones, entre ellas la de los TBI invocados, al tiempo que desestimó el argumento del estado de necesidad debido a que en el derecho internacional dicha salvedad no es suficiente para permitir a un Estado violar una norma internacional³⁴. Por otro lado, también

³³ Ibidem, 127.

³⁴ Ibidem, 249 y 259-265. Sobre este argumento concreto, el tribunal dijo que Argentina era responsable y que el estado de necesidad no podía ser invocado en este caso ya que entendió que la violación de los TBI no era la vía para satisfacer sus intereses esenciales como Estado, además de que el mismo Estado –a través de sus distintos gobiernos– era quien había contribuido a generar la situación de emergencia que enfrentó entre los años 2001 a 2003. En este punto, el tribunal hace una aplicación correcta del derecho internacional vigente. En el derecho interno, el estado de necesidad puede justificar una situación particular en la que un individuo se vea compelido a violar una norma para evitar un mal mayor. Sin embargo ello no es admitido en el orden internacional, entre otras cosas, porque son los Estados los sujetos que conforman dicho orden, y la capacidad de acción de un Estado no es comparable con la capacidad de acción de un particular. Al citado Art. 27 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, se suma lo normado por la Resolución 56/83 de la Asamblea General de la ONU sobre Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos (actualmente tomada como norma consuetudinaria internacional), que en su Art. 25 dice: “Estado de necesidad: 1. Ningún Estado puede invocar el estado de necesidad como causa de exclusión de la ilicitud de un hecho que no esté de conformidad con una obligación internacional de ese Estado a menos que ese hecho: a) Sea el único modo para el Estado de salvaguardar un interés esencial contra un peligro grave e inminente; y b) No afecte gravemente a un interés esencial del Estado o de otros Estados con relación a los cuales existe la obligación, o de la comunidad internacional en su conjunto. 2. En todo caso, ningún Estado puede invocar el estado de necesidad como causa de exclusión de la ilicitud si: a) La obligación internacional de que se trate excluye la posibilidad de invocar el estado de necesidad; o b) El Estado ha contribuido a que se produzca el estado de necesidad.” En estos términos, es muy difícil que el estado de necesidad sea admitido dentro de un caso internacional, y en parte es así a fin de evitar que cualquier Estado invoque cualquier circunstancia políticamente conveniente para justificar cualquier acto.

³⁰ Ibidem, 46.

³¹ Ibidem, 53-56.

³² Ibidem, 36.

Tabla 1. Comparación entre las empresas Aguas Provinciales de Santa Fe S. A. y Aguas Argentinas S. A.

Ítem	APSF	AASA
Consortio conformado por	Suez (Fr), Aguas de Barcelona (Es), Vivendi Universal (Fr), AWG Group (GB)	Suez (Fr), Aguas de Barcelona (Es), Vivendi Universal (Fr), AWG Group (GB)
Ubicación	Provincia de Santa Fe	Zona metropolitana de la ciudad de Buenos Aires
Período dado de concesión	30 años	30 años
Duración real de la concesión	1995-2000 (5 años de concesión real)	1993-2001 (8 años de concesión real)
Población con acceso a agua potable	Aumento en un 13 % de la población con acceso	Aumento en un 41,37 % de la población con acceso
Producción de agua	Aumento en un 73 %	Aumento en un 33 %
Población con acceso a saneamiento	Aumento en un 43 % de la población con acceso	Aumento en un 32,12 % de la población con acceso
Capacidad de tratamiento	Aumento en un 308 %	Aumento en un 194,20 %
Inversión inicial de capital	US\$ 60 millones	US\$ 120 millones

Fuente: Elaboración propia.

rechazó el reclamo de las empresas en cuanto a que se había producido una expropiación directa (no había habido una ley ni ningún acto que avalara esa idea) o una "medida similar a expropiación" (referida comúnmente en los TBI como "expropiación indirecta" y que se aplica a actos con efectos similares a una expropiación, lo cual abre un abanico de interpretaciones) dado que la devaluación afectó a todo el entorno económico nacional y no a un sujeto determinado (AASA). Tampoco halló asidero que hubiera habido una falta de protección a la inversión en tanto se hicieron denodados esfuerzos de negociación para evitar la rescisión del contrato. No obstante, concluyó que sí hubo una falta de trato justo y equitativo y, por lo tanto, Argentina resultaba internacionalmente responsable por este punto³⁵.

El trato justo y equitativo es el argumento al que más recurren los inversionistas para alegar una

violación de un TBI. Básicamente se utiliza para apoyar el hecho de que cualquier medida del Estado que afecte a un inversionista extranjero viola sus derechos. Es un estándar genérico e indeterminado que garantiza un "nivel esperable de comportamiento" bajo los parámetros de los países desarrollados³⁶. Uno de los conceptos más polémicos que suelen incluirse dentro del trato justo y equitativo es el de las "expectativas legítimas" de cobro del inversor. Aquí cobra una especial importancia el voto por separado que el prof. Pedro Nikken (venezolano) emitió en el caso que comentamos. En su voto, el prof. Nikken expresó su desacuerdo con el razonamiento dado en las conclusiones del tribunal, polemizando con la asimilación que este hizo del trato justo y equitativo con las expectativas del inversor y rescatando la vieja polémica respecto de un estándar mínimo internacional vigente para proteger a la inversión extranjera:

³⁵ "Suez y otros v. Argentina. Decisión sobre responsabilidad", 276.

³⁶ Bottini, 2015.

"3. La afirmación de que el trato justo y equitativo incluye una obligación de satisfacer o de no frustrar las expectativas legítimas que tuvo el inversionista al hacer su inversión *no se corresponde, en ningún idioma, al sentido corriente que puede atribuirse a los términos "trato justo y equitativo."* Por consiguiente, *prima facie, semejante concepción del trato justo y equitativo está reñida con la regla de interpretación de derecho internacional consuetudinario expresada en el artículo 31.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (CVDT).* Asimismo, pienso que la interpretación que tiende a otorgar al estándar de trato justo y equitativo el efecto de una cláusula de estabilidad legal no encuentra fundamento alguno en los TBIs ni en las reglas de derecho internacional aplicables a la interpretación de los tratados."³⁷

"(...) En verdad, la pregunta de por qué en los TBIs (salvo en los modelos últimos de Estados Unidos, Canadá y Noruega) no se menciona el estándar mínimo internacional no puede ser bien respondida si se prescinde por completo de la controversia histórica sobre el concepto mismo de estándar mínimo, como lo hace la Decisión [del Tribunal en mayoría]. El concepto mismo de estándar mínimo fue rechazado como tal por los países latinoamericanos desde el siglo XIX y, en general, por el conjunto de los países en desarrollo surgidos de la Descolonización. No puede olvidarse que América Latina, y muy en particular la Argentina, fue la cuna de la Doctrina Calvo, conforme a la cual los extranjeros gozarían en el territorio de un Estado los mismos derechos que los nacionales, pero no derechos superiores (...)"³⁸

"(...) Más aún, el derecho internacional de las inversiones, en su conjunto, tiene un propósito de protección y, como tal, invita a una interpretación favorable al objeto protegido, *pero esto no autoriza a abandonar la letra de los tratados ni a reescribirlos.* En mi parecer, en el razonamiento de la Decisión [del Tribunal], como de otros laudos que han seguido una argumentación semejante, falta un eslabón importante, pues *no se explica por qué el objeto y fin de los TBIs autoriza para introducir en ellos el concepto de expectativas legítimas de los inversionistas, que no figura para nada en los términos del tratado* conforme a su sentido ordinario (...)"³⁹

"(...) una obligación internacional que comprenda la renuncia del Estado a ejercer su poder regulatorio *no puede presumirse* (...). El poder regulatorio es esencial para la realización de los fines del Estado, de modo que *la renuncia a*

ejercerlo es un acto extraordinario que debe surgir de un compromiso inequívoco, más aún cuando está en juego su capacidad para ocuparse de una grave crisis (...)"⁴⁰

"38. El Tribunal no entró a analizar las medidas argentinas en particular, sino que concluyó que ellas violaban el trato justo y equitativo, porque alteraron el Marco Regulatorio en aspectos que entraban dentro de las expectativas legítimas de los inversionistas.

(...) 40. En ese sentido, encuentro alguna contradicción en la Decisión, pues a tiempo que afirma que Argentina conservaba su legítimo poder regulatorio, también se afirma que no podía ejercitarlo para modificar en ninguna forma el Marco Regulatorio, ni siquiera para atender, de manera oportuna, congruente, razonable, proporcional, ecuánime y no discriminatoria las exigencias del bien común en una situación de emergencia. Esto significaría que el Estado no puede, por sí mismo, ejercer el poder regulatorio. *Entonces, podría concluirse que el poder regulatorio existe y no existe al mismo tiempo*"⁴¹ [Los destacados en cursiva nos pertenecen].

A pesar de la claridad de los argumentos del árbitro, su voto estuvo en minoría respecto de sus pares, los profesores Jeswald Salacuse (norteamericano) –presidente del tribunal– y Gabrielle Kaufmann-Kohler (suiza) –sobre quien Argentina había presentado al inicio del caso un pedido de recusación por conflictos de intereses–⁴².

⁴⁰ Ibidem, 31.

⁴¹ Ibidem, 38 y 40.

⁴² Argentina presentó dos pedidos de recusación contra la prof.^a Gabrielle Kaufmann-Kohler que fueron rechazados por el tribunal. El primer pedido se basó en que ella había sido nombrada árbitro en un caso anterior también sobre el suministro privado de agua potable y contra el mismo país ("Aguas del Aconquija v. Argentina", Caso CIADI Nro. ARB/97/3, donde se había condenado a Argentina a pagar US\$ 105 millones), habiendo sido propuesta por las empresas demandantes, entre ellas Vivendi Universal, una de las demandantes también en los casos de AASA y APSF), lo que podría afectar su imparcialidad. El tribunal entendió que la expresión de sus opiniones en aquel arbitraje no significaba un prejuzgamiento sobre el presente y rechazó la petición. El segundo pedido se basó en que el mismo árbitro poseía una relación económica indirecta con Vivendi Universal, situación que afectaba su imparcialidad y evidenciaba un conflicto de intereses en el caso. La prof.^a Kaufmann-Kohler era directora del Grupo UBS, empresa dueña del 2,38 % del capital accionario de Vivendi Universal y del 2,10 % del capital de Suez, ambas empresas demandantes en el caso. Más aún, como directora de UBS, sus ingresos económicos personales dependían de los porcentajes de ganancia de las empresas, por cuanto un éxito en el caso planteado significaría una indemnización que indirectamente repercutiría favorablemente en favor del árbitro que podría posibilitar

³⁷ Opinión Separada del Árbitro...

³⁸ Ibidem, 12.

³⁹ Ibidem, 21.

EL LAUDO FINAL Y LA INDEMNIZACIÓN

Luego de haber determinado la responsabilidad de la Argentina, el tribunal del CIADI se tomó un generoso plazo de cinco años para determinar el monto de la indemnización que el Estado había de pagar al consorcio de AASA. El 9 de abril de 2015 se dictó el laudo final que fija el resarcimiento para las empresas por la suma de US\$ 405 millones: mucho menos de los US\$ 1.019 millones que las empresas reclamaban originalmente, pero más del triple de lo que las empresas invirtieron en el país.

Según el laudo final, Argentina tendría que haber respetado la tarifa aun en un contexto de crisis económica y social como la vivida en 2001-2003, y que dicha tarifa debería haberse mantenido dolarizada y ajustada a valor inflación (que por ese momento rondaba el 41 % anual), y mantenida durante todo el transcurso de la concesión, es decir hasta el año 2023.

El valor promedio del agua en Argentina al año 2004 era de US\$ 0,48 por m³ por mes, lo que lleva a un monto total de US\$ 5,76 al año por m³ de agua. Si nuestros cálculos son correctos, para el tribunal la tarifa anual proyectada por tasa de inflación en 21 años debería haber sido de US\$ 7.834,73. A esto se le suma la condición que el tribunal fijó, de que además debía haberse realizado un ajuste tarifario del 18,2 % nominal (13,2 % anual), más un préstamo a la empresa sin intereses y por un año a fin de sanear sus cuentas, afectadas por la crisis...⁴³

Basándose en su decisión sobre responsabilidad en contra de la Argentina, el tribunal decidió establecer su cálculo indemnizatorio no sobre la inversión efectivamente realizada sino sobre el flujo de caja que AASA tenía y "el que esperaban las partes en la Concesión para compensar a las Demandantes por las sustanciales inversiones que habían realizado en los sistemas de agua y alcantarillado de Buenos Aires (...) para otorgarles una rentabilidad razonable"⁴⁴. Así, el tribunal proyectó lo que consideró un "escenario probable"

(lo llama "probable" y no "hipotético") del porvenir de la empresa en la Argentina desde el 2015 al 2023 (¡incluso aventurándose a fijar la inflación argentina, el crecimiento poblacional y las condiciones macroeconómicas no durante el próximo semestre sino durante los próximos 8 años!) para fijar los criterios que el Estado debería haber seguido para no violar los TBI⁴⁵.

En la actualidad la población de Buenos Aires paga cerca de medio centavo de peso por cada litro de agua⁴⁶. Si trasladamos el criterio del tribunal del CIADI a la aplicación tarifaria en pesos por litro, el agua en Buenos Aires debería costar \$ 30 por litro, esto es unas 6.300 veces más. Para ponerlo en una perspectiva tangible: el tribunal del CIADI entendió que en Argentina una ducha de agua de tan solo 5 minutos debería costar \$ 3.750, o aproximadamente unos US\$ 375. Para el tribunal, si cada argentino hubiera pagado esos montos por 21 años (el tiempo restante a la fecha de violación del TBI y la finalización del contrato de concesión), Argentina no violaba el trato justo y equitativo del TBI con Francia o con España...

Si los criterios cuantitativos para fijar el respeto de los TBI se basan en las ganancias de la empresa provenientes de las tarifas, y dichas tarifas se fijan a un valor de \$ 30 por litro de agua consumido, ¿acaso esto no restringe un real goce del derecho humano al agua potable? Imagínese el lector el pagar US\$ 375 por una ducha. Ahora imagine esa misma situación para una persona que vive por debajo de la línea de pobreza, o sea con menos de US\$ 1 por día... Ahora imagine esa situación en un contexto de crisis como el que Argentina vivió en 2001-2003 (en 2002, momento en el que el tribunal fijó la violación del TBI, había: 57,5 % de la población por debajo de la línea de pobreza –unos 21,6 millones de personas–; inflación del 41 %; 23,6 % de desocupación formal; caída de salarios de un 23,7 %)⁴⁷. En ese tipo de contexto está claro que los criterios del tribunal resultan ajenos a la situación de los consumidores de quienes pretende que solventen las ganancias de las empresas transnacionales demandantes.

dicho laudo indemnizatorio. La prof.^a Kaufmann-Kohler dijo desconocer tal situación. Sus colegas desestimaron la presentación por especulativa y finalmente la recusación no prosperó. Página web: <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0824.pdf> (consulta realizada el 9 de febrero de 2016).

⁴³ "Suez y otros v. Argentina Caso CIADI N° ARB/03/19.

⁴⁴ Ibidem, 29.

⁴⁵ Ibidem, 30 y 31.

⁴⁶ Este cálculo está efectuado en forma previa a los aumentos tarifarios que la actual gestión del presidente Mauricio Macri está realizando mientras se escribe el presente artículo.

⁴⁷ Citado por el Ministerio de Economía de la República Argentina, 2011.

En estas situaciones, el Estado se ve en la disyuntiva de tomar medidas para resolver este tipo de crisis gravísimas para la población y violar los TBI en consecuencia a riesgo de ser demandado ante el CIADI, o bien respetar dichos acuerdos y negar en los hechos el derecho humano al agua para su propia población.

Este tipo de casos ponen a los Estados entre la espada y la pared, lo cual ha llevado a no pocos sectores académicos y sociales a comenzar a interpelar al régimen de protección de inversiones centrado en los TBI y los laudos del CIADI, pues operan como condicionantes sistémicos frente a cualquier nueva regulación pública que pueda afectar los intereses empresariales, y los casos son cada vez más frecuentes. Decisiones de este tipo no son “fallas” del sistema, sino que son muestras cabales de lo que el sistema está dispuesto a hacer...

CONCLUSIONES: QUÉ ES UN CONDICIONANTE SISTÉMICO DEL DERECHO HUMANO AL AGUA

La CIJ ha manifestado que las consideraciones morales no son por sí mismas normas jurídicas: todos los Estados tienen interés en que esas cuestiones se respeten pero no por el hecho de que existan se trata de un interés jurídico. A partir de 1970 en el citado caso *Barcelona Traction* es que puede verse una tendencia jurisprudencial en hallar ciertos “principios esenciales del derecho internacional contemporáneo”⁴⁸, “principios intransgresibles”⁴⁹, “derechos y obligaciones erga omnes”, que hay obligaciones que no se hallan limitadas territorialmente por los Estados miembros de un tratado⁵⁰, o el reconocimiento del carácter de jus cogens a ciertas normas, como ser las que prohíben el genocidio⁵¹, que resultan “contrarias a la ley moral y al espíritu de los propósitos de las Naciones Unidas”⁵².

Hay ciertos valores que son universalizables, esto es, valores que pueden ser compartidos por todo el conjunto de culturas y sociedades en el contexto internacional. Se trata de un conjunto en construcción de valores a ser compartidos. Sobre esto debemos ser muy cuidadosos, pues no

reconocer la diversidad entre las distintas culturas también puede ocultar ánimos de imposición de una cultura determinada sobre las demás. Sin embargo, existen otros valores que surgen de la objetividad de su existencia y son, como ejemplo y sin lugar a dudas, los que tienen que ver con la conservación de la especie humana. Los derechos humanos que garantizan dicha conservación no hacen más que reflejar las necesidades más elementales del ser humano como especie, y ello trasciende a cualquier cultura, cualquier religión, raza o Estado. La negación de estos determinados derechos humanos es la negación de la especie humana y, por lo tanto, del Derecho mismo. No hay Derecho si el ser humano perece. Es por ello que debemos evidenciar que estos derechos humanos que se vinculan con la conservación de nuestra especie deben ser tomados como imperativos para el orden jurídico internacional.

Lo dicho no significa quizás que todos los derechos humanos deban ser hoy día normas de jus cogens, pero es evidente que un conjunto de ellos hacen a la formulación jurídica de nuestra necesidad biológica por subsistir. Y a nuestro entender, es momento de comenzar a aceptar que el derecho al acceso al agua potable es uno de ellos⁵³.

También es notorio que casos como el de “*Suez y otros v. Argentina*” simplemente demuestran cómo el régimen de inversiones opera como condicionante sistémico para la aplicación de políticas públicas que den garantías al pleno goce de derechos humanos indispensables como es el derecho humano al agua. Exigirle a un Estado –en realidad a su población– esfuerzos económicos que van más allá de cualquier posibilidad a fin de respetar las “expectativas” de rédito de los inversionistas, a costa de quedar sin acceso a agua potable, es un despropósito. La alternativa a ello es colocar al Estado en la situación de que se vea obligado a tener que violar los TBIs y ser

⁴⁸ CIJ, 1995.

⁴⁹ CIJ, 1996.

⁵⁰ Idem. CIJ, 2004.

⁵¹ CIJ, 2006.

⁵² CIJ, 2007. CIJ, 1951.

⁵³ La OMS ha cuantificado la cantidad mínima indispensable que todo ser humano debe tener para garantizar su vida dignamente, y lo ha estimado entre 20 (OMS, UNICEF) y 50 (PNUD) litros de agua por día y persona. El derecho humano al agua se ha cuantificado en esta última cifra, lo cual supone menos del 2 % del agua que usamos actualmente en el planeta, lo cual echa por tierra los posibles argumentos en cuanto a la escasez del recurso para el consumo humano. Actualmente, entre el 8 % y el 10 % del agua potable utilizada se destina para estos usos, el 75 % se destina a la agricultura y el restante a la industria. Es decir, que cerca del 90 % del agua potable disponible se destina al sistema de producción y no al consumo individual (García, 2008).

demandado en consecuencia. Este juego condicional comúnmente produce, al contrario de lo que pueda pensarse, un "enfriamiento regulatorio"⁵⁴ (chilling effect) de las políticas públicas de los Estados, que prefieren dejar de regular un sector o de garantizar derechos ante el temor de ser demandados internacionalmente por las empresas.

El sistema del CIADI hasta el momento –y pese a las advertencias cada vez más obvias– no se ha arriesgado a entrecruzar las obligaciones jurídicas sobre inversiones con obligaciones que hacen al orden público internacional, como es el derecho de acceso al agua potable y saneamiento. Las contradicciones son cada vez más evidentes y el caso de Aguas Argentinas es quizás el último y más notable. La valoración de estos derechos sobre la protección de las inversiones resulta una cuestión urgente, algo que ocurrirá más temprano que tarde. Se trata, pues, de una cuestión de tiempo.

BIBLIOGRAFÍA

- ACIJ, CELS y COHRE, 2009: "El acceso a agua segura en el Área Metropolitana de Buenos Aires: Una obligación impostergable". Disponible en http://www.cels.org.ar/common/documentos/agua_INFORME_COMPLETO.pdf (consulta realizada el 29 de enero de 2016).
- Bohoslavsky, J. P. 2010: *Tratados de protección de las inversiones e implicaciones para la formulación de políticas públicas (especial referencia a los servicios de agua potable y saneamiento)*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3769/S2010545_es.pdf;jsessionid=C5AB8BDF5635D69022FE34680DFF3E0C?sequence=1 (consulta realizada el 9 de febrero de 2016).
- Bottini, G. 2015: "Protección a las inversiones extranjeras", en González Napolitano, S. S.: *Lecciones de Derecho Internacional Público*. Buenos Aires, Editorial Erreius, 946-950.
- Carta de las Naciones Unidas, 1945.
- CIJ. Sentencia "Caso sobre el Timor Oriental", 1995, entre Portugal v. Australia. Web http://legal.un.org/ICJsummaries/documents/spanish/ST-LEG-SER-F-1-Add1_S.pdf (consulta realizada el 8 de febrero de 2016).
- CIJ. Opinión Consultiva sobre la ilicitud del empleo de las armas nucleares en los conflictos armados, 1996. Web http://legal.un.org/ICJsummaries/documents/spanish/ST-LEG-SER-F-1-Add1_S.pdf (consulta realizada el 8 de febrero de 2016).
- CIJ. Sentencia "Caso relativo a la aplicación de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (excepciones preliminares)", 1996, entre Bosnia Herzegovina v. Serbia. Web http://legal.un.org/ICJsummaries/documents/spanish/ST-LEG-SER-F-1-Add1_S.pdf (consulta realizada el 8 de febrero de 2016).
- CIJ. Opinión Consultiva sobre las "Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el Territorio Palestino ocupado", 2004. Web http://www.icj-cij.org/homepage/sp/files/sum_2003-2007.pdf (consulta realizada el 8 de febrero de 2016).
- CIJ. Sentencia "Caso relativo a las actividades armadas en el Territorio del Congo (nueva demanda: 2002), 2006 entre La República Democrática del Congo v. Ruanda. Web http://www.icj-cij.org/homepage/sp/files/sum_2003-2007.pdf (consulta realizada el 8 de febrero de 2016).
- CIJ. Sentencia "Caso relativo a la Aplicación de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio entre Bosnia Herzegovina v. Serbia y Montenegro". Web http://www.icj-cij.org/homepage/sp/files/sum_2003-2007.pdf (consulta realizada el 8 de febrero de 2016).
- CIJ. Opinión Consultiva sobre las Reservas a la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio, 1951. Web http://legal.un.org/ICJsummaries/documents/spanish/ST-LEG-SER-F-1_S.pdf (consulta realizada el 8 de febrero de 2016).
- Constitución de la Nación Argentina, 1853-1994.
- Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, 1969.
- Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, 1945.
- García, A. 2008: *El Derecho Humano al Agua*. Madrid, editorial Trotta.
- Informe Global Metro Monitor 2014: en http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Reports/2015/01/22%20global%20metro%20monitor/bmpp_GMM_Jan16_EMBARGO.pdf (consulta realizada el 15 de enero de 2016).

⁵⁴ Bohoslavsky, 2010.

- Institut de Droit International: Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo sexto período de sesiones, Suplemento N° 10 (A/56/10), Artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, apartado b) del párrafo 1 del artículo 48 (web: <http://www.un.org/documents/ga/docs/56/a5610.pdf>, consulta realizada el 2 de febrero de 2016).
- Ministerio de Economía de la República Argentina, 2011: "Saxton, 2003" (disponible en <http://www.vekwweb.com/days/crisis.htm>, consulta realizada el 23 de enero de 2017).
- Opinión Separada del árbitro Pedro Nikken, Caso "Suez". Disponible en <https://carlosesposito.files.wordpress.com/2010/08/suez-argentina-2010-opinion-separada.pdf> (consulta realizada el 8 de febrero de 2016).
- Página web <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0826.pdf> (consulta realizada el 1 de febrero de 2016).
- Página web <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0827.pdf> (consulta realizada el 1 de febrero de 2016).
- Página web <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw4365.pdf> (consulta realizada el 1 de febrero de 2016).
- Pinto, M. 2011: "El ius cogens en la jurisprudencia internacional". Audiovisual Library of International Law, Lecture Series. ONU, 22 de marzo de 2011 (disponible en <http://webtv.un.org/watch/m%C3%B3nica-pinto-el-ius-cogens-en-la-jurisprudencia-internacional/2623237198001>, consulta realizada el 8 de febrero de 2016).
- Resolución 64/292 de la Asamblea General de la ONU (web: http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/open_docpdf.pdf?reldoc=y&docid=4cc9270b2, consulta realizada el 30 de enero de 2016).
- Suez y otros v. Argentina (Caso CIADI N° ARB/03/19). Laudo. Disponible en <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw4365.pdf> (consulta realizada el 8 de febrero de 2016).
- Suez y otros v. Argentina (Caso CIADI N° ARB/03/19). Decisión sobre responsabilidad; 30 de julio de 2010. Disponible en <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0826.pdf> (consulta realizada el 8 de febrero de 2016).
- Suez y otros v. Argentina (Caso CIADI N° ARB/03/19). Resolución interpuesta a la solicitud de autorización de cinco organizaciones no gubernamentales para realizar una presentación en calidad de amicus curiae; 12 de febrero de 2007. Disponible en <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0823.pdf> (consulta realizada el 5 de febrero de 2016).
- Suez y otros v. Argentina (Caso CIADI N° ARB/03/19). Resolución en respuesta a la petición de transparencia y participación en calidad de amicus curiae; 19 de mayo de 2005. Disponible en <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0816.pdf> (consulta realizada el 1 de febrero de 2016).

Posibles herramientas jurídicas para la erradicación de la corrupción en el servicio de agua en Argentina

Possible Legal Tools for Eradicating Corruption in the Water Service of Argentina

Clara María Minaverry

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas (CONICET)
Buenos Aires, Argentina
cminaverry@derecho.uba.ar

Resumen – El objetivo principal de este trabajo es el de realizar un estudio de casos de privatización y re-estatización del servicio de suministro del agua potable en las provincias de Buenos Aires y Santa Fe (1993-2006), a la luz del sistema de indicadores de calidad ambiental “Presión, Estado y Respuesta”. La medición de la corrupción se realiza a través de la adaptación jurídica del sistema de indicadores de Golden y Picci. Desde el punto de vista metodológico, se utilizará el método de observación documental, el analítico y el comparativo de datos. Una posible conclusión tras los incumplimientos legales que surgieron al aplicar el sistema de indicadores de Golden y Picci, es que la normativa vinculada con el servicio de agua no es lo suficientemente rigurosa como para desalentar dichas prácticas y defender los derechos de los usuarios del servicio.

Abstract – *The main purpose of this paper is to examine a case study of privatization and re-nationalization of water service in the provinces of Buenos Aires and Santa Fe (1993-2006) in light of the quality environmental indicators known as “Presión, Estado y Respuesta” (“Pressure, State and Response”). Corruption will be measured through the legal adaptation of Golden and Picci’s indicator system. From a methodological point of view, documentary observation, analytical and comparative data methods will be employed. A possible conclusion reached is that legal breaches stemming from the application of Golden and Picci’s indicator system showed that water service regulation was not rigorous enough to discourage the corrupt practices and protect the rights of users who avail themselves of the services.*

Palabras clave: servicio de agua, Argentina, corrupción, indicadores ambientales
Keywords: water service, Argentina, corruption, environmental indicators

Información Artículo: Recibido: 14 marzo 2016

Revisado: 11 noviembre 2016

Aceptado: 2 diciembre 2016

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas se ha propiciado una mayor concentración de los recursos hídricos en los centros urbanos y con ello el crecimiento de las ciudades, y esto ha favorecido la desigualdad e inequidad en la distribución del agua¹.

Dentro de este contexto, en Argentina se han producido diversos casos de privatizaciones del servicio del agua durante los últimos veinte años con una posterior re-nacionalización, lo cual nos brinda fructíferos escenarios para poder realizar análisis comparativos.

En el presente trabajo nos focalizaremos en el estudio de algunas concesiones y nacionalizaciones que abarcan dos ámbitos geográficos: el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el de 17 partidos de la provincia de Buenos Aires, y 15 ciudades de la provincia de Santa Fe, en Argentina.

La superficie de la concesión de Buenos Aires es de 1.811,3 km² y su población es de 9.736.375 habitantes en el año 2012², lo que la convierte en una de las áreas más pobladas del mundo, mientras que la de Santa Fe abarcaba una población de 2.021.541³.

Ambos servicios fueron privatizados en el año 1993, y en el 2006 el Estado Nacional rescindió su contrato de concesión por treinta años, creándose dos nuevas empresas que poseen mayoritariamente capitales públicos.

Además, aquí nos focalizaremos en el análisis de dos aspectos fundamentales que fueron fusionados: el suministro de un servicio público como es el agua y la corrupción, analizados desde el ámbito jurídico, pero empleando herramientas heurísticas que no son de uso habitual en el ámbito jurídico.

El análisis del fenómeno de la corrupción en el servicio del agua se había comenzado a investigar desde hacía varios años en el ámbito internacional (aproximadamente desde 2005⁴), ya que era preocupante y relevante para la comunidad científica.

Por entonces, algunas organizaciones internacionales y no gubernamentales habían comenzado a diseñar diversos indicadores sociales para medir la corrupción, y en todos los casos fueron orientados hacia el análisis de aspectos jurídicos, en especial vinculados con el cumplimiento normativo y/o el dictado de precedentes jurisprudenciales.

De ese espectro hemos seleccionado una serie de indicadores que fueron adaptados al ámbito jurídico, para que puedan ser utilizados como metodología. En dicho contexto, se analizarán los siguientes aspectos, sobre los cuales podrían surgir indicios de posibles escenarios propicios para la corrupción en el servicio de agua:

- a) Nivel de cumplimiento legal en la medición del servicio.
- b) Nivel de cumplimiento legal en inversiones y en infraestructura.
- c) Nivel de cumplimiento legal de la calidad del agua.

Mapa 1. Argentina (Provincia de Santa Fe)



Fuente:
<http://www.luenticus.org/mapas/republicaargentina/santafe.html>, 2016.

Finalmente, el objetivo principal del presente trabajo será el de realizar un estudio de casos de privatización y re-estatización del servicio de suministro del agua potable en las provincias de

¹ Torres-Rodríguez, 2013, 79.

² www.aysa.com.ar. Consulta realizada el 10 de diciembre de 2012.

³ www.aguassantafesinas.com.ar. Consulta realizada el 10 de diciembre de 2012.

⁴ El Instituto Internacional de Agua de Estocolmo fue uno de los pioneros en investigación sobre estos temas.

Buenos Aires y Santa Fe (entre 1993-2006), a la luz del sistema de indicadores de calidad ambiental Presión, Estado y Respuesta (PER). La medición de la corrupción se realizará a través de la adaptación jurídica del sistema de indicadores de Golden y Picci⁵.

Mapa 2. Argentina (Provincia y Ciudad Autónoma de Buenos Aires)



Fuente:
<http://www.lahistoriaconmapas.com/atlas/argentina-mapa/bueno-aires-argentina-mapa.htm>, 2016.

METODOLOGÍA

a) Fase exploratoria

Se recopilaron los contratos de concesión, la doctrina y legislación vinculada con la protección y gestión de los recursos hídricos y naturales, así como con los procesos de privatización y re-estatización del servicio de suministro de agua en Argentina.

En primer lugar, se realizó una selección de obras doctrinarias y de aplicación empírica sobre la utilización de indicadores de calidad ambiental y de carácter técnico.

b) Fase descriptiva

La información recogida en la etapa anterior fue clasificada y categorizada, a fin de facilitar su análisis en una etapa posterior.

Luego se realizó una descripción de “casos” en los que el núcleo duro de la cuestión haya sido la gestión y el servicio del agua, así como los procesos de privatización de su suministro.

De ello se obtuvo información relevante para caracterizar cada una de estas variables, así como para detectar paradigmas.

c) Fase analítica

El análisis de los documentos vinculantes y no vinculantes recogidos en la fase exploratoria tuvo por objeto detectar los principios y marcos legales que, debido a su reiteración constante y uniforme, fueron tomados en cuenta para enriquecer el marco teórico de este trabajo.

Se categorizaron los estudios de caso publicados en revistas o por organismos nacionales e internacionales de reconocida trayectoria. El objetivo de esta categorización fue detectar posibles indicadores, que sugieran la existencia de prácticas corruptas en los procesos de gestión del suministro del agua como servicio público.

También se realizó un análisis comparativo de los “estudios de caso” a fin de elaborar un índice de lecciones aprendidas que pueda ser utilizado para la matriz del sistema de indicadores de corrupción que nos propusimos elaborar.

Desde el punto de vista metodológico, se utilizó la observación documental y, desde el punto de vista cuantitativo, se analizaron específicamente cuadros y proyecciones estadísticas realizadas por organizaciones especializadas del ámbito nacional e internacional.

Asimismo, se utilizaron los métodos analítico y comparativo de datos, siendo que se comparó legislación y jurisprudencia de distintas familias jurídicas. Los datos cualitativos recogidos fueron secundarios (análisis de registros escritos, tales como doctrina, jurisprudencia, legislación y artículos periodísticos).

El desarrollo de la triangulación metodológica y selección de indicadores para el análisis jurídico se implementó a través de la teoría de los indicadores PER y del sistema de medición de Golden y Picci.

⁵ Golden y Picci, 2005.

TEORÍA DE LOS INDICADORES PER (PRESIÓN, ESTADO, RESPUESTA)

Un suministro deficiente de agua potable afecta de modo directo a los usuarios de la red, y de modo indirecto a la calidad del servicio y del ambiente.

Esa calidad ambiental puede ser objetivamente medida a través de los indicadores PER (Presión, Estado y Respuesta), elaborados por la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE) en el año 1994.

La Presión incluye como factores o fuerzas subyacentes al crecimiento poblacional, al consumo y la pobreza, e incluye aspectos tales como: las características físicas, químicas y biológicas del entorno, la condición del ecosistema y las funciones ecológicas del medio natural y la calidad de vida de la población.

El Estado se refiere a la condición del medio ambiente que resulta de las presiones arriba descritas, y el deterioro que generan las diferentes actividades humanas, los niveles de contaminación del aire o agua, degradación de la tierra o deforestación.

La Respuesta está relacionada con las acciones tomadas por la sociedad, individual o colectivamente, que son diseñadas para facilitar o prevenir impactos negativos en el medio ambiente con el fin de corregir el daño existente o de conservar los recursos naturales.

Esas respuestas pueden incluir acciones reguladoras, gastos medioambientales o de investigación, opinión pública y de preferencia del consumidor, cambios en las estrategias de gestión, suministro de información medioambiental y protección jurídica.

Esta teoría supone que las actividades humanas ejercen una presión sobre el medio, que este registra cambios de estado en función de ellas, y que la sociedad responde mediante la adopción de medidas que tratan de mantener los equilibrios ecológicos. Para cada una de las acciones contempladas se desarrollan indicadores de presión, de estado y de respuesta⁶.

En el esquema PER sobre el medio ambiente, "los indicadores se organizan de acuerdo con los factores de presión sobre la situación social o

ambiental que se desea evaluar, o si son efecto de la aplicación de ciertas acciones o políticas"⁷.

Los indicadores pueden ser herramientas poderosas para colaborar en identificar y fomentar las relaciones PER, tanto cuando son denunciadas como durante el análisis de las políticas, normas jurídicas y jurisprudencia.

A su vez, los aspectos vinculados con el concepto de corrupción que surgirán desde esta teoría se medirán utilizando un sistema de indicadores indirectos (o sustitutivos), como fue el diseñado por los autores italianos Golden y Picci.

En el sistema de indicadores PER la selección de los aspectos analizados que surgen de la misma se justifican de la siguiente manera:

Presión: Se detecta por la extracción y la utilización de grandes cantidades de agua para poder abastecer a las poblaciones de las áreas analizadas (amparado por la ley y por los contratos de concesión válidamente firmados). Aquí se incluye el análisis del nivel de cumplimiento legal en la calidad del servicio.

Estado: La implementación de estudios que miden el estado y las exigencias legales existentes en relación con el servicio del agua en Buenos Aires y en Santa Fe. Aquí se incluye el análisis del nivel de cumplimiento legal en las inversiones e infraestructura y en la medición del servicio.

Respuesta: Se fundamenta en el papel del Derecho respecto del cual se indagará en sus bases, objetivos y herramientas para brindar los aportes necesarios con el fin de colaborar y lograr un servicio de provisión de agua sustentable.

SISTEMA DE MEDICIÓN DE MIRIAM GOLDEN Y DE LUCIO PICCI

Este sistema fue utilizado para medir indirectamente la corrupción en Italia, en especial en las áreas vinculadas con la inversión en infraestructura (camino, servicios públicos, transportes, entre otros).

Esta teoría de indicadores (en su versión original) implementó una nueva forma de medir la corrupción, basada fundamentalmente en la diferencia entre la infraestructura pública disponible y el dinero destinado para poderla adquirir⁸.

⁶ www.oecd.org. Consulta: 19 de septiembre de 2012.

⁷ Mondragón Pérez, 2002, 56.

⁸ Golden y Picci, 2005, 37.

Por eso si la distancia entre el dinero invertido y la existencia de la infraestructura es grande, se presume que gran cantidad de dinero fue desviado para prácticas corruptas, o sea que la corrupción es mayor⁹. Se podría llegar a evidenciar que existe un escenario propicio para que aparezcan actos corruptos o que la corrupción existente se incremente y/o que la gestión del servicio sea más defectuosa.

A través de esta teoría se implementó el diseño de un índice de infraestructura faltante, que no mide directamente el fenómeno de la corrupción, ya que esta se encuentra representada por un conjunto de interacciones, procesos y fenómenos, y por eso no puede ser mostrada mediante una sola medición¹⁰.

Este sistema fue seleccionado como herramienta de medición indirecta de la corrupción en el servicio del agua de Argentina, respecto de los aspectos que surgieron de la teoría de los indicadores PER mencionados anteriormente.

Las justificaciones de esta elección radican en que para el servicio de provisión de agua potable estos criterios son muy relevantes ya que en muchos casos determinan si se podrá o no cumplir con las obligaciones legales contraídas por las empresas proveedoras del servicio, y fundamentales para el goce de una serie de derechos básicos del hombre.

La legislación en esta área también podría actuar como colaboradora para fomentar la aparición de la corrupción vinculada con esta temática, más allá de que su intención haya sido la contraria (por ausencia, inaplicabilidad o por ser defectuosa).

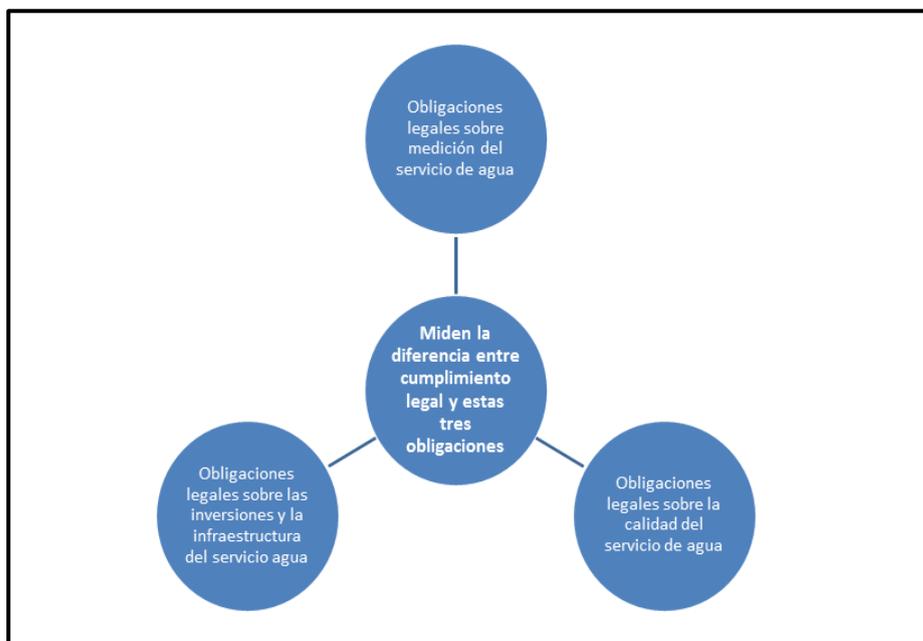
La normativa podría cooperar para intensificar los controles o mejorar la eficacia de los

existentes, en relación con el funcionamiento del servicio de agua. A su vez, a los fines de reducir los escenarios propicios para la corrupción, se podrían limitar los espacios y las oportunidades para que la misma no aparezca dentro de este ámbito.

Una de sus limitaciones es que este sistema de medición no permite distinguir explícitamente las pérdidas, la ineficiencia y la mala administración que causó un determinado fraude y/u otra transacción monetaria ilegal que implica la existencia de corrupción vinculada al manejo de infraestructura pública.

Esta forma de medición se encuentra fundamentada por una investigación realizada por varios autores, que han podido detectar que la

Figura 1. Teoría de indicadores de Golden Picci con adaptación jurídica



Fuente: Elaboración propia, 2013

corrupción genera una reducción en el nivel de inversión, aumenta el gasto público y, por consiguiente, compromete el crecimiento económico¹¹.

También han demostrado empíricamente que los países que poseen altos niveles de corrupción, en general, presentan infraestructuras más deterioradas que otros que no viven esta situación¹².

⁹ Idem.

¹⁰ Idem.

¹¹ Tanzi y Davoodi, 1997, 4.

¹² Ibidem, 4-5.

Para el presente trabajo, esta teoría fue adaptada para que sea funcional al desarrollo de la misma. En dicha adaptación se incorporaron rubros jurídicos adicionales a los planteados en la teoría original para que luego puedan ser medidos.

Cabe aclarar que en la teoría de Golden y Picci únicamente se analizaba la disponibilidad o el nivel de infraestructura pública.

En este caso no se utilizó el rubro del “dinero gastado” –como ocurre en la teoría original–, sino que se reemplazó por el nivel de cumplimiento legal, tanto de la normativa vigente como de las cláusulas de los contratos de concesión y de los instrumentos de vinculación.

De esta manera se diseñó un sistema de medición de mayor complejidad que el de Golden y Picci, ya que se le incorporaron diversos rubros jurídicos.

Consideramos que, metodológicamente, existe una interrelación sistémica entre la teoría de indicadores PER, la adaptación jurídica de la teoría de Golden y Picci (utilizada como sistema de medición) y las fuentes del Derecho.

Este sistema de medición se pudo vincular directamente con el de los indicadores PER (que fue explicado más arriba) porque los posibles escenarios propicios para la existencia de corrupción generan un “Estado” y una “Presión” negativa sobre la calidad del servicio, cuya fundamental “Respuesta” es el Derecho.

APLICACIÓN DE LOS INDICADORES PARA MEDIR ESCENARIOS PROPICIOS PARA LA CORRUPCIÓN EN EL SERVICIO DEL AGUA

a) Nivel de cumplimiento legal del sistema de medición del servicio del agua

A continuación se describirá la normativa vigente vinculada con la obligación de medición del servicio de agua, dentro del período concesionado a empresas privadas en los ámbitos territoriales analizados.

En el caso de lo pactado en el contrato de concesión durante el suministro del servicio por una empresa privada, la colocación de medidores en las viviendas residenciales era opcional. Esto carece de sentido teniendo en cuenta que los consumidores domiciliarios también deberían ser responsables de utilizar racionalmente el recurso del agua, mejorando de esta manera la calidad integral del servicio.

Tabla 1. Normativa vinculada con la obligación de micromedición del servicio del agua en Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 17 partidos de la provincia de Buenos Aires en el período concesionado a empresas privadas

Fuente legal	Obligación legal	Nivel de cumplimiento del sistema de medición
Contrato de concesión de Aguas Argentinas S.A.	Colocar medidores en todas las viviendas no residenciales y es opcional en las residenciales ¹³ .	20 % ¹⁴
Decreto 878/2003, artículo 52 ¹⁵	El consumo de agua de todos los usuarios deberá tender, en la medida de la sustentabilidad del servicio, a ser contabilizado con medidores.	20 % ¹⁶

Fuente: Elaboración propia, 2013.

El decreto 878/2003 establece que el consumo de agua potable “deberá tender en la medida de la sustentabilidad del servicio” a ser medido.

En dicha norma no se fija como objetivo el exigir que el servicio sea sustentable, ya que solamente se solicita que “se intente” cuando sea posible medir la utilización del recurso. Este es un caso de inconsistencia legal pues estas oraciones son contradictorias con algunas de las obligaciones impuestas a las empresas de agua.

El decreto 999/92 fija un plazo de dos años para implementar el servicio de agua medido, pero en caso de incumplimiento exigió que la empresa cobrara sumas fijas en sus facturas (que es lo que actualmente continúa realizando).

Esto resulta contradictorio con las otras normas nacionales que establecen plazos y metas específicas respecto de la medición del servicio, y que también se encuentran vigentes.

En estas dos normas no se incluye ninguna sanción ni plazo concreto para cumplir las obligaciones legales, lo cual debilita su ejecución en la práctica. Esto indica que las mismas no

¹³ Alcázar, Abdala y Shirley, 2000, 27.

¹⁴ Asociación de Entes Reguladores de agua potable y saneamiento de las Américas (ADERASA)

¹⁵ Aprueba el marco regulatorio para la prestación de los servicios públicos de provisión de agua potable y desagües cloacales en la provincia de Buenos Aires.

¹⁶ ADERASA.

establecen ninguna clase de incentivo legal para que las empresas inviertan en dicho rubro. Tampoco prevén aplicar medidas disuasorias de conducta como es el caso de los tributos verdes, en donde se tiende a ir modificando sustentablemente la conducta de los consumidores.

Tabla 2. Normativa vinculada con la obligación de micromedición del servicio de agua en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 17 partidos de la provincia de Buenos Aires. Período de provisión estatal del servicio

Fuente legal	Obligación legal	Cumplimiento del sistema de medición
Instrumento de vinculación	Colocar el 100% de micromedidores a todos los usuarios.	En ejecución.

Fuente: Elaboración propia, 2013.

Durante los períodos de suministro del servicio tanto por empresas privadas como públicas, las normas tendientes a las obligaciones de medición fueron y son escasas y no existen sanciones disuasorias por incumplimiento de las mismas.

Luego se analizará la misma obligación legal pero para el ámbito de la provincia de Santa Fe.

Tabla 3. Normativa vinculada con la obligación de micromedición del servicio de agua de Santa Fe y de otras 15 ciudades. Período concesionado a empresas privadas

Fuente legal	Obligación legal	Cumplimiento sistema medición
Contrato de concesión	Instalación total de sistema de micromedición.	46 % de lo comprometido ¹⁷ .

Fuente: Elaboración propia, 2013.

Tabla 4. Normativa vinculada con la obligación de micromedición del servicio de agua de Santa Fe y de otras 15 ciudades. Período de provisión estatal del servicio

Fuente legal	Obligación legal	Cumplimiento sistema medición
Instrumento de vinculación	Colocar el 100 % de micromedidores a todos los usuarios.	En ejecución.

Fuente: Elaboración propia, 2013.

¹⁷ Adelco, Filial Santa Fe.

A modo de referencia, podemos destacar que si realizamos una comparación a nivel regional, las ciudades argentinas analizadas se encuentran por debajo de la media.

En Chile se ha logrado la colocación de micromedidores hasta en un 90 % de los usuarios. Sin embargo, se debe tener en cuenta que la población actual de este país –al 2011– era de 17.200.000 habitantes según el Banco Mundial, mientras que la de Argentina es más del doble de la misma.

b) Nivel de cumplimiento legal en la inversión en infraestructura del servicio del agua

A continuación se describirá la principal normativa vinculada con las condiciones del servicio, cuya efectividad se determina de acuerdo al nivel de cumplimiento legal respecto de las inversiones.

En todos los casos la normativa es parcialmente adecuada y suficiente para garantizar que se respeten las condiciones mínimas para el servicio del agua, ya que no ha incorporado un régimen sancionatorio a los fines de modificar la conducta de las empresas.

Tabla 5. Normativa vinculada con las condiciones mínimas del servicio del agua. Período concesionado a empresas privadas

Fuente legal	Obligación legal
Artículo 42 del decreto 999/92 ¹⁸	Presión
Artículo 42 inciso d) del decreto 999/92	Continuidad del servicio
Artículo 42, inciso e) del decreto 999/92	Interrupciones limitadas del servicio
Decreto 878/2003 (Cap. V) ¹⁹	El servicio debe cumplir con las siguientes condiciones: Garantía de presión y caudal, continuidad del servicio, interrupciones y pérdidas temporales y previstas

Fuente: Elaboración propia, 2013.

Esto también se ve reflejado en la siguiente tabla, donde se describe la normativa aplicable al caso de la provisión estatal del servicio.

¹⁸ Marco Regulatorio para los servicios de concesión de agua potable y desagües cloacales.

¹⁹ Aprueba el marco regulatorio para la prestación de los servicios públicos de provisión de agua potable y desagües cloacales en la provincia de Buenos Aires.

Tabla 6. Normativa vinculada con las condiciones del servicio del agua. Período de provisión estatal del servicio

Fuente legal	Obligación legal
Instrumento de vinculación Punto II.7	Presión. Sistema continuo de monitoreo 24 horas por día.
Instrumento de vinculación	Continuidad del servicio.

Fuente: Elaboración propia, 2013.

A continuación se describirá la normativa sobre el cumplimiento de los niveles de inversión en el servicio del agua (tabla 7).

Tabla 7. Normativa vinculada con el cumplimiento legal de las inversiones del servicio de agua de la Ciudad Autónoma, provincia de Buenos Aires y provincia de Santa Fe. Período concesionado a empresas privadas

Fuente legal	Obligación legal	Nivel de cumplimiento
Contrato de concesión	Periodo 1993-2001	34 % ²⁰
Decreto 999/92	1992	El concesionario tiene obligación de preparar planes de operación, inversión, mejoras y expansión en los términos previstos en el contrato de concesión.
Contrato de concesión y artículos 40 y 109 de la ley 11.220 de 1994 ²¹	Plan de inversiones para ejecutar el Plan General de Mejoras y Desarrollo del Servicio (PGMDS).	El plazo límite era el año 2002 pero no se logró completar ²² , cumpliéndose con el 19 % de la inversión prevista en el contrato original ²³

Fuente: Elaboración propia, 2013.

Una de las cuestiones detectadas durante el período de concesión privada, fue que en el

contrato se estableció que el financiamiento y las inversiones se debían realizar a largo plazo, viniendo exclusivamente de los ingresos obtenidos por cobros a los usuarios (tanto por el uso de los servicios como por el cargo de infraestructura cobrado a los nuevos usuarios)²⁴.

Aquí tampoco se han incorporado sanciones graves por incumplimiento en dichos textos legales, como puede ser la pérdida de la concesión o la disminución del nivel de percepción de ciertos beneficios económicos. No existe normativa que regule estas cuestiones y que ponga límites adecuados para preservar la calidad y/o seguridad del servicio, existiendo una laguna jurídica.

A continuación se analizarán dos precedentes jurisprudenciales en donde se ha reconocido esta obligación de inversión y de cumplimiento legal de las condiciones mínimas del servicio de agua.

c) Nivel de cumplimiento legal respecto de la calidad del servicio del agua

A continuación se describirá la normativa sobre calidad del agua, que es aplicable a los municipios de la provincia de Buenos Aires durante los períodos de provisión pública y/o privada del servicio.

Tabla 8. Normas sobre calidad del agua aplicable en los municipios de la provincia de Buenos Aires. Período concesionado a empresas privadas

Norma	Aspectos principales	Comentarios
Decreto provincial 878/2003, capítulo V ²⁵	Se refiere a las normas de calidad del agua. Se creó una Comisión Permanente de normas de potabilidad de vertido y efluentes líquidos y subproductos, que establecerá en cada localidad o región las características que debe reunir el agua para que sea considerada potable y/o corriente.	La clasificación existente para la provincia de Buenos Aires sobre la existencia de agua corriente y agua potable genera una problemática, ya que esto no existe en el ámbito nacional ni de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Fuente: Elaboración propia, 2013.

²⁰ Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), 2003.

²¹ Se refiere a la transformación del sector público de agua potable, desagües cloacales y saneamiento de Santa Fe.

²² www.forodelagua.com. Consulta realizada el 22 de abril de 2013.

²³ Adelco, Filial Santa Fe, 2013.

²⁴ Lentini, 2011, 24.

²⁵ Aprueba el marco regulatorio para la prestación de los servicios públicos de provisión de agua potable y desagües cloacales en la provincia de Buenos Aires.

Tabla 9. Normas sobre calidad del agua aplicable en los municipios de la provincia de Buenos Aires. Período de provisión estatal del servicio

Norma	Aspectos principales	Comentarios
Ley 26.221 de 2007, Anexo A y capítulo II punto 6.	Establece los parámetros exigidos para la calidad del agua. El capítulo II remite al marco regulatorio y a las normas aplicables.	Se aplica en la práctica de la empresa Aysa S.A. Controlan en especial los niveles de arsénico, nitratos y cromo.

Fuente: Elaboración propia, 2013.

De acuerdo a la normativa anterior, puede afirmarse que existe un solapamiento legal entre la ley nacional 26.221 de 2007 y el decreto provincial 878/2003, ya que ambos están vigentes para el ámbito de la provincia de Buenos Aires.

La ley 26.221 define en su artículo 5 al agua potable como “la que es apta para el consumo humano, la higiene personal, el uso doméstico habitual, adecuada a las normas mínimas de calidad establecidas en el presente Marco Regulatorio (Anexo A)”. De esta forma utiliza la técnica de la remisión legislativa y no aporta los parámetros de calidad aplicables al caso.

Lo destacable es que el decreto 878/2003 no fija ningún lineamiento de calidad, creando tan solo una Comisión que define los parámetros de cumplimiento legal de la calidad exigible al servicio del agua.

Esto acarrea un riesgo especial ya que nunca sabremos si los marcos legales establecidos por dicha Comisión son los adecuados para la protección de la salud de las personas y si se aplicarán los parámetros internacionales o los nacionales.

En el artículo 8 inciso j) del decreto 878/2003 se mencionan las definiciones aplicables a la norma, y allí se establece que dicha Comisión será la autoridad que determinará las características que debe tener el agua para ser considerada potable.

La categoría de *agua corriente*, que está prevista para consumo humano, no cuenta con parámetro legal alguno de calidad exigible a las empresas que proveen la misma.

Además, este decreto resulta paradigmático pues ha creado dos categorías de agua que están

permitidas para el consumo humano pero con características diferentes:

“a) Agua Potable: Agua que cumple con todos y cada uno de los límites impuestos por la Comisión Permanente de Normas de Potabilidad y Calidad de Vertido de Efluentes Líquidos y Subproductos.

b) Agua Corriente para el consumo humano e higiene: Agua que no cumple con algunos de los límites impuestos por la Comisión Permanente de Normas de Potabilidad y Calidad de Vertido de Efluentes Líquidos y Subproductos, pero cuya ingesta puede ser autorizada por períodos limitados”.

En el inciso b) el término “algunos” aplicado a los límites de calidad del agua no ha sido definido y, por lo tanto, existe una laguna jurídica.

Se establece que el agua corriente puede ser consumida por “períodos limitados”, que tampoco se han definido, poniendo en peligro la salud de los usuarios (cuya responsabilidad corresponde a la Administración Pública).

Una de las consecuencias jurídicas que surgen de esta clasificación del agua para la provincia de Buenos Aires, es que ambas pueden ser consumidas por seres humanos a pesar de que cumplen distintos estándares de calidad.

Esto implica que en la provincia de Buenos Aires las exigencias para las empresas que proveen el servicio de agua son inferiores a las de otras jurisdicciones (como es el caso de la Ciudad de Buenos Aires y de Santa Fe).

Esto también indica que los controles serán más leves, y lo mismo ocurrirá con el nivel de sanciones por incumplimiento u omisiones normativas.

Luego, el instrumento de vinculación firmado entre Aysa S. A. y el Estado Nacional solicita que se cumpla con el marco regulatorio y con las normas que se vinculan con la calidad del agua potable (pero no explican a cuáles se refieren pudiendo detectarse una laguna jurídica).

A continuación, se comentarán los dos ámbitos en los cuales se ha detectado un solapamiento en relación con la regulación de la calidad del servicio del agua, para los ámbitos de la Ciudad Autónoma y de la provincia de Buenos Aires:

- Definición del agua potable.
- Parámetros de calidad del agua.

Los mismos atentan contra el principio de seguridad jurídica, creando incertidumbre en los usuarios del servicio.

Puntualmente, el decreto 999/92 establece que "todas estas normas y las incluidas en los Anexos A y B del presente Marco Regulatorio podrán ser modificadas por organismos nacionales con incumbencia en el tema, para lo cual se requerirá la modificación expresa de estas normas".

De esta manera deja abierta la posibilidad de una reforma realizada por organismos especializados, que requieran por cuestiones de salubridad realizar modificaciones y eventualmente armonizar todos estos textos legales.

El Código de Aguas de la provincia de Buenos Aires, en su artículo 58, establece lo siguiente:

"Es condición de validez para el otorgamiento de concesión de uso de aguas públicas para abastecimiento de poblaciones, la especificación en el respectivo título, el grado de potabilidad de agua para consumo humano, la posibilidad de mantener su aptitud y la disponibilidad de la misma".

En el mismo no se hace referencia a cuáles son los niveles de calidad que deberán brindarse, pero se impone esta obligación a la empresa concesionaria para que pueda ejercer su actividad cumpliendo con la normativa vigente.

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia y otros tribunales se han pronunciado recientemente sobre algunas de las obligaciones legales analizadas en este apartado (niveles de calidad del servicio de agua).

Sin embargo, coincidimos con algunos autores que establecen que en Argentina "a nivel legal, no existe una ley nacional específica sobre calidad del agua. La ley 25.688, que establecería el Régimen de Gestión Ambiental de Aguas a través de presupuestos mínimos para su preservación, aprovechamiento y uso racional se encuentra sin reglamentar, entre otras cuestiones por disputas interprovinciales sin resolverse a nivel de la Corte Suprema de la Nación"²⁶.

CONCLUSIONES

Luego de la aplicación del sistema de indicadores adaptados al ámbito jurídico, puede

afirmarse que los niveles de cumplimiento legal más bajos se produjeron en la medición del servicio, surgiendo dificultades vinculadas con la utilización de la técnica legislativa. Una adecuada armonización y actualización normativa podría solventar dicha problemática jurídica.

En el nivel de cumplimiento legal respecto de la infraestructura del servicio (que es el área más técnica), se ha detectado una leve diferencia entre lo pactado y lo cumplido parcialmente con los contratos de concesión y con la normativa.

No se ha podido realizar la medición del nivel de cumplimiento legal de la calidad del servicio, debido a que se detectaron solapamientos y contradicciones legales en uno de los ámbitos territoriales analizados.

Es fundamental destacar que uno de los principales incumplimientos fue el de los límites fijados en relación con los aumentos de las tarifas de los servicios, originados por fallas en las cláusulas de los contratos de concesión, aspecto que no fue profundizado en el presente²⁷.

El tema central de discusión "estuvo relacionado con las consecuencias que provocó en la población el alza de tarifas por los servicios al inicio de la concesión. No cabe la menor duda de que en estos casos hubo una falla fundamental en el diseño de los términos de la concesión que pudo haber sido evitada"²⁸.

También debe existir un adecuado control del sistema, aclarando que lo ideal sería que las tarifas sean fijadas por un regulador independiente que aplique los lineamientos de las políticas públicas ya establecidas anteriormente, quien esté capacitado para poder calcular los costos operativos, de mantenimiento y de reemplazo de la infraestructura necesarios para lograr un servicio sustentable a largo plazo²⁹.

Sin duda que para que un régimen tarifario otorgue los incentivos y señales correctos para racionalizar el uso del recurso y los servicios, la facturación debe estar basada en la micromedición de consumos³⁰, y existir un eficiente sistema de control (que actualmente está ausente).

Además, se detectó una falta de normativa que prevea incentivos para lograr servicios más

²⁶ Carrizo y Berger, 2013, 12.

²⁷ Esta temática fue abordada en otros trabajos científicos, como Minaverry, 2013.

²⁸ Fernández, Jouravlev, Lentini y Yurquina, 2009, 15.

²⁹ Rouse, 2007, 195.

³⁰ Lentini, 2011, 31.

eficientes, sustentables y transparentes, y se ha podido determinar que la normativa fue la que más ha impactado en la creación de escenarios propicios para que aparezca la corrupción en el servicio del agua.

Tabla 10. Resultados finales según indicadores de Golden y Picci

Aspectos analizados Teoría PER	Aplicación de la adaptación jurídica de los indicadores de Golden y Picci
Nivel de cumplimiento legal de la medición del servicio.	Existe un bajo nivel de cumplimiento legal.
Nivel de cumplimiento legal de las inversiones en infraestructura.	Existe un nivel intermedio de cumplimiento legal.
Nivel de cumplimiento legal en la calidad del servicio.	No se pudo realizar la medición.

Fuente: Elaboración propia, 2013.

Esto es así porque consideramos que los incumplimientos legales que surgieron luego de la aplicación del sistema de indicadores de Golden y Picci, se justificaron en que la normativa vinculada con el servicio de agua no es lo suficientemente rigurosa como para desalentar dichas prácticas y defender los derechos de los usuarios del servicio.

Principalmente esto se debe a que las sanciones por el incumplimiento normativo son leves, y en muchos casos ni siquiera se han incorporado al texto legal. Además, los sistemas y herramientas de seguimiento legal son impuestos por la autoridad pública de forma excepcional y discontinuada.

Desde el punto de vista del Derecho es importante que exista una normativa que incluya ciertos principios que tiendan a lograr una mayor sustentabilidad, y que pueda complementar a las cláusulas contractuales.

Se han registrado algunas fallas en varios contratos para poder afirmar que la regulación del servicio puede únicamente depender de lo que se ha firmado en los mismos. Esto, en muchos casos, se acentúa por la inexistencia de procesos de planificación que contemplen ciertos aspectos de manera integral (costos, cargos y objetivos)³¹.

No es suficiente contar con leyes, tratados, estatutos o reglamentos muy bien redactados por

especialistas. Es fundamental que tales normas surjan de acuerdos previos sobre cuáles son los problemas y cómo se piensa encararlos³².

En este sentido, la existencia de marcos normativos débiles en materia de protección ambiental y los endebles mecanismos previstos para garantizar el cumplimiento de la ley, dejan con frecuencia vía libre a la corrupción. Las limitadas capacidades de supervisión y sanción tienen poco poder disuasivo sobre quienes contaminan el agua³³.

El derecho de acceso al agua potable está escasamente reconocido³⁴. Solamente se ha registrado una incipiente evolución jurisprudencial en donde se le menciona y reconoce en nuestro país. Sin embargo, esto coincide con algunos autores que afirman que “la progresiva mercantilización del agua y la pérdida de capacidad de su estructura de gestión y control, coincide con la declaración del agua como derecho, paradoja que exige al intelecto público repensar y articular saberes concretos en estrategias políticas para la construcción de una institucionalidad alternativa”³⁵.

Es fundamental que exista un marco legal sólido que colabore con la sustentabilidad y la eficiencia del servicio de agua, incluyendo los niveles tarifarios para que los mismos sean adecuados a fin de poder brindar un servicio con calidad. Todo esto, por supuesto, se traducirá en precedentes jurisprudenciales más justos.

Una posible solución es actualizar los contratos de concesión cada cinco años aproximadamente, debido a la modificación de determinadas condiciones (tales como cuestiones políticas, legales o físicas)³⁶. Sin embargo, dentro del ámbito jurídico, atentaría contra los principios de seguridad jurídica y de respeto por los derechos adquiridos.

Sin embargo, coincidimos en que “el Estado es propulsor de las desigualdades de acuerdo a sus intereses o de los grupos del poder económico y político. La transferencia de los recursos hídricos a las ciudades a través de la construcción de diversas obras de infraestructura hidráulica generó a su vez una diferenciación y segregación en el

³¹ Rouse, 2007, 27.

³² Pochat, 2005, 49.

³³ Transparency International, 2008, 24-25.

³⁴ Ley 14.782 de la Provincia de Buenos Aires.

³⁵ Carrizo y Berger, 2013, 22.

³⁶ Rouse, 2007, 27.

acceso a este recurso en la región, así como en los diferentes sectores económicos: agrícola, industrial y urbano³⁷.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcázar, L., Abdala, M. A. y Shirley, M. M. 2000: "The Buenos Aires Water Concession", en *Policy Research Working Paper 2311*. The World Bank Development Research Group. Regulation and Competition Policy, en <http://documents.worldbank.org/curated/en/718361468769245711/pdf/multi-page.pdf>.
- Biscay, P. M. 2008: "Corrupción y criminalidad económica. Enfoques y problemas sociológicos para el Estado y la democracia", en *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, 2, 26, Buenos Aires, 59-79. <https://doi.org/10.14409/dys.v2i26.5296>.
- Capalbo, S. 2011: "El agua como un derecho humano y el rol del Estado", en Capaldo, G. D. (edit.): *Gobernanza y manejo sustentable del agua*. Buenos Aires, Editorial Mnemosyne, 367-386.
- Carrizo, C. y Berger, M. 2013: "¿Qué es lo que puede el agua? Límites y posibilidades de las prácticas políticas para el acceso y defensa del agua como derecho en Argentina", en *Agua y Territorio*, 2, 11-23. <http://doi.org/10.17561/at.v1i2.1339>.
- Fernández, D., Jouravlev, A., Lentini, E. y Yurquina, A. 2009: *Contabilidad regulatoria, sustentabilidad financiera y gestión mancomunada: temas relevantes en servicios de agua y saneamiento*. Santiago de Chile, División de Recursos Naturales e Infraestructura, 146. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Golden, M. A. y Picci, L. 2005: "Proposal for a new measure of corruption, illustrated with Italian data", en *Economics and Politics*, 17, 1, Department of Political Science, University of California, 37-75. <http://doi.org/10.1111/j.1468-0343.2005.00146.x>
- Hantke-Domas, M. y Jouravlev, A. 2011: *Lineamientos de política pública para el sector de agua potable y saneamiento*. Santiago de Chile, División de Recursos Naturales e Infraestructura, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Lentini, E. 2011: *Servicios de agua potable y saneamiento: lecciones de experiencias relevantes*. Santiago de Chile, División de Recursos Naturales e Infraestructura, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Menin, F. J. y Cerdá, M. C. 2006: *Las privatizaciones en la Argentina de los '90. De Obras Sanitarias de la Nación a Aguas Argentinas S.A.: ¿Un Servicio Público al servicio del mercado?* Centro Argentino de Estudios Internacionales, Programa Economía Internacional. En <http://studylib.es/doc/1334668/las-privatizaciones-en-la-argentina-de-los-'90>
- Minaverry, C. M. (2013): "La sustentabilidad de la normativa tarifaria del servicio de agua. El caso de la ciudad de Buenos Aires", en *Oikonomos. Revista Científica de Ciencias Económicas*, 1, 129-166.
- Mondragón Pérez, A. R. 2002: "¿Qué son los indicadores?", en *Notas. Revista de Información y análisis*, 19, Cultura Estadística y Geográfica, 52-58.
- Ordoqui Urcelay, M. B. 2007: *Servicios de agua potable y alcantarillado en la ciudad de Buenos Aires, Argentina: factores determinantes de la sustentabilidad y el desempeño*. Santiago de Chile, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, 126, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Pochat, V. 2005: *Entidades de gestión del agua a nivel de cuencas: experiencia de Argentina*. Santiago de Chile, Serie de Recursos naturales e infraestructura, 96, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Rouse, M. J. 2007: *Institutional Governance and Regulation of Water Services*. Londres, International Water Association (IWA).
- Solanes, M. 2008: "Descentralización de servicios de agua, eficiencia y acuerdos de protección a la inversión internacional", en *Memoria de la Conferencia Internacional sobre gestión del agua en países federales y semejantes a los federales*. Expo Zaragoza.
- Solanes, M. 2009: *Common Regulatory Principles and Regulation of Water and Sanitation Services*. International Institute for Sustainable Development (disponible en http://www.iisd.org/sites/default/files/publications/water_and_sanitation.pdf, consulta realizada el 29 de noviembre de 2017).
- Tanzi, V. y Davoodi, H. 1997: *Corruption, Public Investment and Growth, International Monetary Fund*. Fiscal Affairs Department. En <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp97139.pdf>.
- Torres-Rodríguez, A. 2013: "Abastecimiento de agua potable en las ciudades de México: el caso de la zona metropolitana de Guadalajara", en *Agua y Territorio*, 1, 77-90. <http://doi.org/10.17561/at.v1i1.1035>.
- Transparency International, 2008: *Informe global de la corrupción. Corrupción en el sector del agua*. En http://issuu.com/transparenciainternacional/docs/global_corruption_report_2008_spanish?mode=window&backgroundcolor=%23222222.

³⁷ Torres-Rodríguez, 2013, 80.

Cambios y continuidades de la gestión de las redes de agua en el área metropolitana de Buenos Aires

Changes and Continuities of Water Management in the Buenos Aires Metropolitan Area

Andrea C. Catenazzi

Universidad Nacional de General Sarmiento
Buenos Aires, Argentina
acatenaz@ungs.edu.ar

Resumen – Este artículo se propone examinar las relaciones de mutua transformación que se establecen entre las redes técnicas y el territorio metropolitano. El análisis se centra en las continuidades y rupturas de la gestión del agua en el área metropolitana de Buenos Aires. Para dar cuenta de esa problemática, se efectúa un análisis de los cambios institucionales de la empresa prestadora de los servicios de agua y desagüe cloacal desde principios del siglo XX hasta la actualidad. La hipótesis que orienta el estudio sostiene que esos cambios institucionales incluyeron una creciente territorialización de la cuestión del acceso al agua desplegada en tensión con la gestión sectorial y centralizada heredada de Obras Sanitarias de la Nación.

Abstract – *This article will examine the mutually transformative ties established between technical water networks and the Buenos Aires metropolitan area. The analysis focuses on the continuities and ruptures of water management in the Argentine capital. In order to address this issue we analyze institutional changes in the company providing water and sewerage services from the early twentieth century to the present. Our hypothesis is that the implementation of these institutional changes included an increasing territorialisation of the issue of access to water that clashed with the sectoral and centralized legacy of the Obras Sanitarias de la Nación (National Sanitation Works).*

Palabras clave: redes técnicas, servicios de agua y desagües cloacales, territorialización de la gestión del agua, Área Metropolitana de Buenos Aires

Keywords: technical networks, water and sewerage system, territorialisation of water management, Buenos Aires metropolitan area

Información Artículo: Recibido: 14 marzo 2016

Revisado: 11 noviembre 2016

Aceptado: 1 febrero 2017

REDES Y TERRITORIOS, UNA ENTRADA CLAVE A LAS VARIACIONES INSTITUCIONALES

El área metropolitana de Buenos Aires comparte con otras grandes ciudades de América Latina, un paisaje urbano caracterizado por la desigualdad en el acceso a los servicios urbanos básicos, en particular al agua y desagüe cloacal. Otro rasgo común es la amplia difusión que tuvieron las reformas orientadas a introducir la dinámica del mercado en la prestación de estos servicios. Una política aplicada –con diferentes ritmos e intensidad– en toda la región hacia finales del siglo XX.

En Argentina, tras más de ocho décadas de prestación de los servicios de agua y desagüe cloacal por la empresa estatal Obras Sanitarias de la Nación (1912-1993), la concesión otorgada a Aguas Argentinas S. A. (1993-2006) fue, sin lugar a dudas, un punto de ruptura en la gestión de estos servicios que culminó con la re estatización mediante la creación de la empresa Agua y Saneamiento S. A. (2006-actualidad). Pero quizás lo más significativo de estos cambios institucionales es que también fueron reveladores de algunas regularidades que estructuran la relación entre las redes técnicas y el territorio metropolitano. Por un lado, puso en claro las diferencias entre territorios servidos y territorios no servidos, consolidadas durante largos procesos de auto urbanización. Por otro lado, reveló la tensión entre la gestión sectorial y centralizada de un solo sistema de redes técnicas y las acciones locales para regular sus efectos territoriales.

La cuestión de las reformas en la gestión del agua en las ciudades de América Latina ha sido objeto de diversos estudios que interrogan a la ciudad a partir de las redes técnicas¹. Más allá de las particularidades de las experiencias nacionales se destacan dos aspectos relevantes. Por un lado, los trabajos señalan la presencia de nuevos actores y escalas en la gestión del agua y por otro lado, advierten sobre la emergencia de conflictos entre la universalización del servicio y la segmentación de la oferta.

La presencia de grandes grupos internacionales en la gestión de los servicios del agua, marcó la existencia de un mercado global del agua y, por lo tanto, la configuración de nuevos arreglos institucionales que permitieron caracterizar las prácticas a nivel urbano de actores que

intervienen a escala mundial². En el contexto argentino, el renovado interés académico por los servicios públicos giró especialmente en torno a los impactos en la concentración y extranjerización de la economía³ y a los cambios institucionales de una profunda reforma estatal basada en los principios de desregulación y privatización⁴. Contraparte de tal caracterización, resulta el lugar marginal que las reformas concedieron a los gobiernos locales junto con la emergencia de un tipo de regulación sectorial en manos de expertos y de alcance nacional.

Vinculados a estos cambios en la gestión del agua, una serie de trabajos interrogaron el lugar que ocupan estas reformas en la profundización de los procesos de fragmentación urbana⁵. En particular, en contextos donde las desigualdades sociales se expresan mediante los diferentes niveles de los servicios de agua y por la competencia entre diferentes usos del agua⁶. La dificultad de explicar la diversidad de estas experiencias coloca la cuestión de los efectos de las reformas, en procesos de larga duración, en particular en aquellas ciudades cuyo proceso de expansión de las redes aún no se ha completado⁷. En efecto, la cara oculta de los servicios universales es la existencia de dispositivos de diferenciación técnicos, tarifarios y espaciales⁸, sobre todo para los usuarios con ingresos reducidos.

De estos planteos se desprende la conveniencia de profundizar el análisis de los cambios institucionales de las empresas prestadoras del servicio de agua y desagüe cloacal, mediante el estudio de las relaciones de mutua transformación entre redes técnicas y territorio. De esta premisa inicial, resultado del encuadre teórico general basado en el urbanismo de las redes⁹, se desprende una definición de las redes que no se deriva solo de su función como soportes de la distribución de flujos sino también de su función como enlace e interdependencia entre diversos territorios. En efecto, las redes técnicas van más allá de los límites jurisdiccionales y seleccionan algunos territorios, pero también las redes son

¹ Schneier-Madanes y Gouvello, 2003.

² Schneier-Madanes, 2010.

³ Azpiazu y Forcinito, 2004.

⁴ Lentini, 2009.

⁵ Catenazzi, 2015.

⁶ Fournier, 2001.

⁷ Coutard, Hanley y Zimmerman, 2004.

⁸ Jaglin, 2003.

⁹ Dupuy, 1991.

controladas por el poder político para quien el territorio representa la finalidad de su acción y la fuente de legitimidad de sus intervenciones¹⁰.

Los servicios de agua y desagüe cloacal se encuentran estrechamente ligados a la salud de la población. Esta condición –sumada a que la infraestructura de soporte requiere fuertes inversiones iniciales– contribuye a generalizar un modo de gestión estatal y de carácter monopólico, sobre todo en los primeros ciclos de su desarrollo. Asimismo, las posibilidades de acceso geográfico al recurso hídrico condicionan las opciones tecnológicas utilizadas. Esta configuración particular de las redes de agua y desagüe cloacal, advierte sobre sus efectos en la dinámica urbana y ambiental de las ciudades.

En este marco, la territorialización de las políticas públicas otorga relevancia a las profundas transformaciones que la acción pública local imprime en los asuntos públicos que tradicionalmente tuvieron una respuesta sectorial¹¹. La territorialización se propone entonces como un modo de inteligibilidad de los cambios y continuidades que las variaciones institucionales introdujeron en el área metropolitana de Buenos Aires.

¿Cómo influyeron las variaciones institucionales de las empresas prestatarias en la extensión de las redes técnicas? ¿Qué lugar ocuparon los gobiernos locales para orientar la extensión de la cobertura? Las preguntas remiten a los cambios y continuidades en la naturaleza y el tipo de relación entre redes y territorio, dicho de otro modo, entre las decisiones de la política sectorial y la acción pública local. El objetivo central del trabajo es desentrañar las diferencias y similitudes que se dirimieron entre redes técnicas y territorio metropolitano durante los cambios institucionales de las empresas operadoras del servicio de agua y desagüe cloacal.

La hipótesis que orienta el estudio sostiene que esos cambios institucionales incluyeron una creciente territorialización de la cuestión del acceso al agua desplegada en tensión con la gestión sectorial y centralizada heredada de Obras Sanitarias de la Nación.

El trabajo se organiza en tres partes y unas conclusiones. En la primera parte, se caracterizan los principales rasgos de área metropolitana de

Buenos Aires. En la segunda parte, se analizan tres momentos de la gestión del agua que dejaron huellas en el territorio metropolitano. Finalmente, las conclusiones intentan inscribir el análisis de los cambios institucionales en una comprensión más general, sobre cómo se construye y politiza el territorio metropolitano en los intersticios de las políticas sectoriales y centralizadas.

PRINCIPALES RASGOS DEL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

El área metropolitana de Buenos Aires tiene 12.806.866 habitantes (censo 2010), es decir, casi un tercio de la población del país. El territorio urbanizado abarca unos dos mil quinientos km². Está integrada por los 24 municipios de la provincia de Buenos Aires que rodean la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La importancia demográfica y la escala de los problemas, la convierten en una caja de resonancia de la agenda pública nacional.

La dinámica hídrica del área metropolitana es compleja. Buenos Aires se localiza al borde del río de La Plata que le provee una fuente de agua susceptible de ser potabilizada a bajo costo. Se encuentra atravesada por las aguas superficiales de las cuencas de los ríos Matanza-Riachuelo, Luján y Reconquista, entre otras de menor extensión que desembocan en el río de La Plata. Las aguas subterráneas se encuentran integradas por el acuífero Puelche y la napa freática. Ambas fuentes de agua se interrelacionan en el sistema de redes de saneamiento, dado que son los mismos cuerpos que proveen el recurso para su potabilización, posibilitan parte de la recarga de los acuíferos subterráneos y ofician de cuerpo receptor de los efluentes cloacales domiciliarios e industriales.

La Ciudad de Buenos Aires concentra la mayor calidad socio habitacional del área metropolitana. La urbanización metropolitana se organizó sobre la traza de las principales líneas del ferrocarril que, en forma radial, penetraron el espacio rural produciendo un fuerte proceso de valorización del suelo. La expansión siguió por lo tanto dos dinámicas: por conurbación (primera y segunda corona) y radial alrededor de los ejes de circulación y transporte (norte, oeste y sur) (mapa 1).

¹⁰ Offner, 2000.

¹¹ Lascoumes y Le Gales, 2007.

Mapa 1. Área metropolitana de Buenos Aires, principales vías de transporte



Fuente: Laboratorio Sistema de Información Geográfica. UNGS.

El área metropolitana presenta tres características básicas: una preeminencia de la calidad urbana del norte sobre el sur; del centro sobre la periferia y un claro dominio de los ejes principales de urbanización sobre los espacios intersticiales, poco accesibles y mal servidos¹². Sobre esta ciudad, durante la década del noventa, la acción selectiva de las inversiones privadas definió nuevas áreas de oportunidad. Contracara de estos procesos de “sub urbanización de las elites”¹³ fue el crecimiento de las villas y los asentamientos populares como resultado de procesos de autourbanización.

El acceso universal a los servicios de agua y desagüe cloacal es una meta que aún no se ha logrado alcanzar. De acuerdo al último censo nacional (2010), en el área metropolitana, el 86,2 % de los hogares tienen servicios de agua potable y solo el 63,5 % de los hogares posee servicios de desagüe cloacal. Como resulta evidente se han extendido mucho más las redes de agua que las de desagüe cloacal. Hacia el interior del área metropolitana se presentan realidades muy dispares. En la ciudad de Buenos Aires, el 97 % de los hogares contaba con conexión a la red pública de agua dentro de la vivienda y el 98 % con desagüe a red pública; mientras que en los municipios del conurbano la cobertura de agua por red se reduce al 72,1 % y en el servicio de desagüe cloacal, la cobertura de la red pública alcanza el 40,5 % mientras que el resto de la población descarga a cámara séptica y a pozo ciego.

Tal como se planteaba al inicio, la desigualdad en el acceso a los servicios de agua y desagüe cloacal es uno de los rasgos que caracterizan el área metropolitana de Buenos Aires. Para comprender y explicar este fenómeno se propone la reconstrucción de los cambios institucionales y de la historia urbana de las redes técnicas.

LAS HUELLAS TERRITORIALES DEL MODELO SOCIAL DEL AGUA

A principios del siglo XX, el modelo social del agua, es decir una prestación estatal y centralizada, fue un elemento clave en la formación del Estado-Nación argentino. El modelo asociaba la garantía del acceso al agua sin restricciones en el consumo, al hecho de ser ciudadano y representaba sobre todo el valor de un programa político más allá de su efectiva prestación. Este modelo se mantuvo vigente, aun cuando en el área metropolitana de Buenos Aires había comenzado a demostrar serias dificultades en alcanzar sus metas de cobertura desde los años cincuenta.

El objetivo de este apartado es reconstruir los senderos institucionales¹⁴ del modelo social del agua a través del tiempo largo de la extensión de las redes técnicas en el área metropolitana de Buenos Aires. Para ello, el análisis se organiza en torno a tres momentos significativos que guardan estrecha relación con los procesos de estructuración interna de Buenos Aires y con los grandes períodos de cambio económico, demográfico, social y político que configuran el desarrollo metropolitano y argentino en su conjunto.

El primer momento plantea la emergencia de las obras sanitarias en el ciclo de la modernidad urbana que culmina con la creación de la empresa estatal Obras Sanitarias de la Nación. El segundo momento recoge la acción de Aguas Argentinas S. A. en un territorio metropolitano crecientemente fragmentado. Por último, la reestatización.

Los tres momentos señalan las tensiones entre la gestión centralizada de un solo sistema de redes técnicas y la dinámica de urbanización metropolitana caracterizada por procesos de auto urbanización.

¹² Torres, 1993.

¹³ Torres, 2001.

¹⁴ Pierson, 2000.

OBRAS SANITARIAS DE LA NACIÓN, EL ORIGEN DEL MODELO SOCIAL DEL AGUA

Obras Sanitarias de la Nación (1912) fue la empresa estatal portadora del programa modernizador que el país exigía para dar respuesta a los nuevos problemas urbanos. La emergencia pública de los problemas sanitarios fue la expresión de los problemas de la modernidad urbana y consecuencia de un proceso de urbanización temprano (tabla 1) que tuvo un periodo de inusual crecimiento a principios del siglo XX.

Los conflictos sociales de ese acelerado proceso de urbanización se hicieron evidentes en los reiterados reclamos de la población a favor de una mayor presencia del Estado. El fundamento de la intervención estatal fue el pensamiento higienista desarrollado por un conjunto de médicos-políticos que marcaron fuertemente el estilo de intervención, contribuyendo a redefinir los alcances de la "cuestión social", en los términos de una nueva "cuestión urbana"¹⁵. El higienismo tuvo una impronta fundacional en las regulaciones urbanas, cuando las ciudades se constituyeron en el principal objeto del programa modernizador.

En este contexto, las redes técnicas fueron la opción promovida por los ingenieros sanitarios que aportaron la base tecnológica para resolver los problemas relacionados con el saneamiento urbano mediante la construcción de redes de provisión de agua potable y de desagües cloacales.

De esta manera, se sentaron las bases del "modelo social del agua", mediante la creación de una empresa pública de alcance nacional, con una burocracia técnica altamente profesionalizada y un control centralizado de sus actividades. Un modelo que no sufrió mayores cambios hasta avanzada la segunda mitad del siglo XX.

La naturaleza de la cuestión sanitaria fue justificación para que el acceso a las redes de agua no estuviera determinado por la estratificación de los ingresos. Por el contrario, se impuso la visión del agua como un bien social, sentando uno de los principios del "modelo social del agua".

La estructura tarifaria se diseñó incluyendo subsidios cruzados entre áreas densamente pobladas y cercanas a las aguas superficiales y territorios escasamente poblados y alejados de las

fuentes de agua de todo el territorio del país. La tarifa uniforme (a partir de 1937) en todo el territorio nacional se encuentra en los fundamentos de la legislación sanitaria argentina, una tarifa de carácter social que interpretó en el terreno económico-financiero el principio de que la salud pública y el bienestar general estaban por encima de toda otra consideración.

Otro rasgo de la estructura tarifaria fue no incluir la medición del volumen de agua consumido, admitiendo la posibilidad de su uso irrestricto, particularidad que fue denominada como de "canilla libre". La idea de limitar el acceso al agua estuvo asociada a que eso implicaría limitar el acceso a la salud. Esta forma de tarificación independiente de la cantidad de agua consumida, la privó desde su origen de todo valor económico e instaló al servicio de agua más cerca de los servicios sociales que de los servicios de distribución de energía¹⁶.

La abundancia del recurso hídrico en la ciudad de Buenos Aires, situada a orillas del río de la Plata, sentó las bases del mencionado régimen de "canilla libre". El sistema de abastecimiento de las redes de agua se proveyó de agua superficial del río de la Plata, potabilizada en el establecimiento Palermo. El sistema de captación comenzaba con las tomas de agua, situadas a una distancia aproximada de mil metros de la costa, desde las cuales se captaba el agua que, por bombeo, era llevada hasta la planta potabilizadora. Una vez potabilizada, el agua era enviada a una serie de depósitos y luego era transportada por ríos subterráneos y cañerías de impulsión. El sistema de desagüe cloacal fue de tipo separativo. La estructura del sistema de cloacas máximas de OSN estaba compuesta de colectores principales, colectores de transferencia entre ellos y estaciones de bombeo.

OSN también puso de relieve su capacidad planificadora de largo plazo, mediante el diseño de un "Distrito Sanitario del Aglomerado Bonaerense", una de las primeras manifestaciones de la existencia del conurbano como unidad funcional¹⁷.

Sin embargo, el acelerado proceso de urbanización requirió una ampliación tanto del sistema de abastecimiento de agua como el de desagüe cloacal. En efecto, el proceso de industrialización "sustitutivo de importaciones"

¹⁵ Topalov, 2004.

¹⁶ Bodard, 1987.

¹⁷ Caride, 1999.

Tabla 1. Porcentaje de población urbana y rural según censos nacionales. Años 1895-2010

Población	1895	1914	1947	1960	1970	1980	1991	2001	2010
Urbana	37,4	52,7	62,2	72,0	79,0	82,8	88,4	89,3	91,1
Rural	62,6	47,3	37,8	28,0	21,0	17,2	11,6	10,7	8,9

Fuente: INDEC. Censos Nacionales de Población.

reforzó el papel de la aglomeración de Buenos Aires en la economía del país. Los cambios sociales y urbanos que se produjeron de manera abrupta durante este periodo han sido tratados por varios autores como el paso de la "ciudad de las elites" a la "ciudad de las masas"¹⁸. Cuando los flujos migratorios europeos hubieron prácticamente cesado, los nuevos migrantes del interior del país y más adelante de los países limítrofes fueron quienes protagonizaron un nuevo período de suburbanización.

La inercia de la estructura urbana -una cuadrícula potencialmente inclusiva- se encargó de sostener en el tiempo aquella tensión igualadora¹⁹. Los loteos económicos o populares desarrollados entre los años 1940 y 1960 posibilitaron la suburbanización masiva de los trabajadores urbanos²⁰ y consolidaron amplias zonas ocupadas por barrios autoconstruidos, carentes de servicios urbanos básicos y ubicados en zonas inundables y alejadas de los centros suburbanos.

Esta modalidad de expansión urbana trasladó los costos asociados a la provisión de infraestructuras urbanas del desarrollador inmobiliario hacia el Estado y el esfuerzo comunitario. Esta urbanización produjo un tejido urbano disperso y de baja densidad que fue uno de los principales catalizadores de la crisis del modelo social del agua y obligó a revisar la premisa de estructurar el crecimiento urbano mediante las redes técnicas que había orientado la acción de OSN desde su creación.

AGUAS ARGENTINAS, LA CONCESIÓN ANTE LA CRISIS DEL MODELO SOCIAL DEL AGUA

El estallido de la hiperinflación hacia fines de los años ochenta del siglo XX, confirmó que Argentina estaba en crisis y, a la vez, justificó un conjunto de medidas que cuestionaban ciertos

principios distributivos vigentes en la sociedad. La concesión de los servicios que hasta ese momento había gestionado OSN, se inscribe en el debate de la crisis que atravesaba al conjunto del Estado y en la legitimidad creciente de un discurso privatizador en clave política y económica.

Un primer paso había sido la descentralización de OSN (1980), cuando la responsabilidad de la gestión de los servicios fue transferida a las provincias. De esta manera, desaparecieron importantes subsidios cruzados entre provincias y entre grupos sociales, que se efectuaban implícitamente en el seno de la empresa y que eran centrales para el modelo social del agua. Hasta ese momento, OSN atendía al 80 % de la población con servicios de agua y desagüe cloacal del total del país. Este proceso de descentralización no incluyó al conurbano bonaerense.

El área metropolitana de Buenos Aires no solo fue escenario sino también parte de la crisis. La urbanización que había crecido por conurbación dio paso a dinámicas centrifugas alrededor de las autopistas de acceso a la ciudad. Los nuevos emprendimientos inmobiliarios adoptaron la forma de enclaves, localizados en los intersticios que habían dejado las anteriores formas de auto urbanización popular. La yuxtaposición resultante no solo reforzó la fragmentación, sino que alimentó la conflictividad por el uso del territorio. Esta caracterización permite identificar dos fenómenos bien diferenciados respecto al crecimiento urbano. Por un lado, la extensión urbana mediante las urbanizaciones cerradas y, por otro lado, la densificación de los asentamientos populares.

Si bien las redes de agua hacía tiempo que no condicionaban el carácter urbano del crecimiento, es evidente que ambos fenómenos presentaban distintas posibilidades de acceso a las redes y, en ciertos casos, competían entre sí. Frente a un diagnóstico de creciente inequidad en la distribución de los servicios públicos, las soluciones privatizadoras se basaron en la

¹⁸ Romero y Romero, 2000.

¹⁹ Silvestri y Gorelik, 2000.

²⁰ Torres, 1993.

percepción de que el Estado no le “servía” a los sectores populares. Por una parte, la inequidad diluía el sentido de universalidad de los servicios y, por la otra, las empresas públicas habían sido cooptadas por los sectores dominantes del poder real para cumplir sus propios fines y feudalizadas por las burocracias²¹. A esto se sumaba la falta sostenida de inversión, circunstancia que contribuyó a desarrollar un sentido común legitimador de las privatizaciones.

La decisión fue concesionar la empresa integrada horizontal y verticalmente por 30 años, consolidando el monopolio legal vigente sin mayores modificaciones. La concesión se otorgó sin el pago de un canon, dada la relevancia de lograr la meta de una cobertura universal de los servicios de agua y desagüe cloacal.

La concesión de los servicios de agua y desagüe cloacal, redefinió las funciones administrativas mediante la separación de las actividades de provisión, respecto de las de regulación de la prestación de los servicios. La división de funciones se expresó en la creación de dos nuevas organizaciones: una empresa concesionaria y un ente regulador. Ambas recibirían al personal de OSN como parte de sus empleados.

La empresa concesionaria Aguas Argentinas S. A. (AASA) era un consorcio integrado por tres tipos de actores: un conjunto de operadores extranjeros con experiencia en la gestión del servicio; cuyo operador principal fue *Suez Lyonnaise des Eaux*; un número variable de empresas argentinas que actuaban como co-operadoras, y entidades bancarias. *Suez Lyonnaise des Eaux* llega a la Argentina en el marco de un nuevo plan de expansión de la empresa en países emergentes de Asia y América del Sur. En Argentina obtuvo las concesiones de las principales ciudades (Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba).

La empresa concesionaria debía cumplir los términos del contrato de concesión, que garantizaba el logro de dos metas principales: (a) la conexión de la totalidad de los habitantes a las redes de agua y el 95 % a las redes de desagüe cloacal y (b) el tratamiento primario y secundario de los desagües cloacales del 95 % de la población servida al finalizar el plazo de la concesión.

El ente regulador Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS) era una entidad autárquica creada por convenio celebrado entre el

Estado nacional, la provincia de Buenos Aires y la municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. La composición tripartita se fundamentó en la representación de las tres jurisdicciones del área de concesión. Los municipios del Gran Buenos Aires no tuvieron un lugar propio en el ente regulador, en consonancia con un esquema de gobierno marcadamente centralista, en la que los municipios estuvieron representados por el nivel provincial.

El ente regulador era una agencia especializada con una función nueva en la administración estatal y, por lo tanto, sin prácticas de referencia. Antes de los procesos de reforma, el Estado desarrollaba amplias tareas de regulación pero la creación de entes reguladores modificó tanto los objetivos como los contenidos de la función²².

El régimen tarifario sostuvo, en términos generales, la baja proporción de consumos medidos que aplicaba OSN, sin identificar incentivos para mantener ni para mejorar la calidad del servicio. Al mantener, en términos generales, el régimen tarifario de OSN, la incorporación de nuevos usuarios predominantemente pobres y localizados en zonas de difícil acceso se transformó en irrelevante en términos de la rentabilidad de la empresa concesionaria, una situación que se tornaba todavía más crítica cuando era necesario invertir en la construcción de grandes obras de potabilización o de depuración de efluentes.

En un contexto de creciente pobreza, la empresa concesionaria se enfrentó a la necesidad de conocer mejor las condiciones socio-económicas de los futuros clientes. En este contexto, la cuestión de la “población pobre sin infraestructura” comenzó a plantearse como un problema externo a la concesión y el principal obstáculo para el cumplimiento de los objetivos de la misma. La cuestión definida por AASA como “la falta de incentivos económicos para extender el servicio a los sectores de bajos ingresos” sintetizó uno de los conflictos principales de la concesión.

La implementación de la concesión debió incorporar mediante diversos dispositivos las heterogeneidades del territorio metropolitano. En ese proceso, se fueron revelando las contradicciones entre la obligación contractual de prestar universalmente el servicio en toda el área concesionada y una creciente fragmentación

²¹ Thwaytes Rey, 1994.

²² Oszlak, Felder y Forcinito, 2000.

urbana. Además, la empresa concesionaria enfrentó el desafío de responder a una demanda social cada vez más organizada. La conflictividad social se agudizaba, en tanto la mayoría de la población a incorporar correspondía a sectores de bajos recursos, localizados en zonas de muy baja densidad y alejados de los nodos del sistema de redes.

AASA amplió la recepción de las demandas y, al mismo tiempo, desarrolló una estrategia de segmentación de las soluciones, en línea con un tipo de intervención focalizada y asistencialista vigente en las políticas sociales de ese momento. En ese marco, se diseñó el Modelo Participativo de Gestión (MPG), un programa focalizado de acceso al agua centrado en las necesidades de los usuarios con problemas socioeconómicos, que representaban el 20 % de la población de la concesión (más de dos millones de personas).

AGUA Y SANEAMIENTOS ARGENTINOS, LA REESTATIZACIÓN EN CUESTIÓN

La crisis del 2001 marcó la emergencia de un escenario atravesado por la devaluación como punto de partida de una nueva política económica. El régimen de valorización financiera y transferencia de recursos al exterior había colapsado y, por lo tanto, era necesaria la renegociación del contrato de concesión, que fue el primer paso de una etapa que culminaría en la reestatización.

En medio de una intensa movilización social, el reclamo por el agua se inscribió en el rechazo por los servicios privatizados en el que coincidieron las organizaciones barriales, asociaciones de consumidores y el movimiento de trabajadores desocupados. La rescisión de la concesión de Aguas Argentinas S. A. (2006) fue la respuesta anunciada a los cambios del contexto macroeconómico y el retorno empresario del Estado a través de Agua y Saneamientos Argentinos S. A.

La búsqueda de la legitimidad política, así como la sustentabilidad económica del proceso, derivó en la reestatización fundamentada en el acceso al agua potable como un derecho humano en concordancia con los términos de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (2002).

El nuevo marco regulatorio estuvo regido por la Agencia de Planificación (APLA), encargada de planificar y controlar la ejecución de las obras de

expansión y de mejoramiento del servicio, y el Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS).

A diferencia del esquema anterior, en el que las obras e inversiones se acordaban entre la empresa concesionaria y los funcionarios nacionales, el nuevo marco regulatorio estableció que los planes de expansión del servicio fueran definidos por la mencionada agencia de planificación con la participación de la Nación, los municipios, la ciudad de Buenos Aires y AySA.

Los municipios han adquirido una creciente presencia en la planificación de las obras de expansión y mejoramiento del servicio que presta AySA. En efecto, la Agencia de Planificación (APLA) tiene la misión de garantizar la participación de los municipios para coordinar de manera consensuada la planificación de obras. En particular, la Comisión Asesora de la APLA es el ámbito de participación de los municipios.

De esta manera, la APLA ha coordinado el "Plan de Expansión y Mejoras de los Servicios de Agua Potable y Desagüe Cloacal" que forma parte del "Instrumento de Vinculación entre el Estado Nacional y la empresa AySA". Actualmente, la Agencia ha finalizado la revisión del Plan Quinquenal (2009-2014) y se encuentra en proceso de aprobación el nuevo Plan Director.

Asimismo, las demandas de expansión en las áreas de mayor riesgo sanitario han sido incorporadas a los procesos de planificación mediante los programas Agua + Trabajo y Cloacas + Trabajo. Ambos programas habían sido formulados años antes, financiados por el gobierno nacional. Estos programas ofrecían a los beneficiarios de los planes sociales, la posibilidad de integrarse a las cooperativas barriales para realizar las obras sanitarias, mediante un acuerdo entre el gobierno nacional y los municipios donde se llevan a cabo las obras. La gestión de AySA puso en marcha una reingeniería con el propósito de ampliar los alcances y el impacto de ambos programas. Actualmente, existen unas mil ochocientas cooperativas en ambos programas. Las unidades ejecutoras de estos programas son los municipios y la empresa garantiza la calidad de los materiales y el acompañamiento social de las obras.

En síntesis, esta realidad contingente y cambiante obliga a interrogar los alcances y el sentido de estas transformaciones institucionales y sus efectos en el territorio metropolitano.

NOTAS SOBRE LA CRECIENTE TERRITORIALIZACIÓN DE LA CUESTIÓN DEL ACCESO AL AGUA

La hipótesis inicial sostuvo que durante los cambios institucionales, el modelo social del agua heredado de la gestión estatal de Obras Sanitarias de la Nación (OSN), se combinó con una creciente territorialización de la cuestión del acceso a los servicios de agua y desagüe cloacal.

El modelo social del agua, es decir una prestación estatal y centralizada mediante redes técnicas de agua y desagüe cloacal, fue un componente clave del proceso de urbanización de la Argentina que asociaba la garantía del acceso al agua sin restricciones en el consumo (régimen de "canilla libre") al hecho de ser ciudadano.

Obras Sanitarias de la Nación (1912) institucionaliza ese modelo que es portador de dos ideas relevantes: el higienismo, como respuesta a las crecientes situaciones de pobreza, y el sistema de redes, como la respuesta técnica asociada al progreso. Ambas ideas proponían a la ciudad como objeto de intervención pública.

En ese sentido, el modelo social del agua llevaba implícita una política urbana cuyo objetivo era homogeneizar las condiciones básicas de la urbanización en todo el territorio nacional. El modo de organizar el territorio del modelo social del agua, supuso un ideal de crecimiento equilibrado en el que el desorden urbano era pensado como una situación de atraso que podía ser superada mediante la intervención del Estado. El territorio provisto de los servicios de agua y desagüe cloacal era el territorio del progreso, de la planificación y la administración estatal.

Buenos Aires, la ciudad principal de la Argentina, fue la primera en la que el modelo social del agua se puso a prueba. Su ubicación al borde del río de la Plata le ofrecía las condiciones geográficas para desarrollar un ambicioso sistema de redes técnicas. El modelo social del agua se sintetizó en tres reglas principales: (a) una empresa estatal gestionada de manera centralizada (b) un solo sistema metropolitano de redes de agua y desagüe cloacal como soporte del servicio público y (c) el régimen de "canilla libre".

Sin embargo, el acelerado proceso de urbanización se manifestó en una serie de conflictos que escaparon de la voluntad planificadora de OSN. Aun cuando la aglomeración de Buenos Aires fue objeto privilegiado de la planificación de OSN, esa expansión planificada no fue suficiente para estructurar una periferia que

crecía sin redes técnicas. Al mismo tiempo, la planificación de las redes técnicas comenzaba a desligarse de los principales conflictos de una periferia que se autourbanizaba.

El modelo social del agua que se había originado con la pretensión de alcanzar una prestación universal también había contribuido a cualificar de manera desigual el territorio metropolitano. El modelo social del agua tuvo efectos incluyentes pero también efectos excluyentes. En efecto, las redes técnicas se habían extendido mucho más lentamente que la urbanización y en ese proceso, se delimitaron áreas conectadas a la aglomeración metropolitana y áreas desconectadas asociadas a la periferia, a lo inacabado, a lo auto urbanizado.

La crisis de OSN fue una de las dimensiones de la crisis que atravesó el Estado y fundamentó la instalación del régimen neoliberal. La descentralización (1980) y la concesión (1993) forman parte de un mismo proceso, dos pasos que operan de manera incremental. El primero, describe la trayectoria de una empresa pública de alcance nacional a otra centrada en la gestión del sistema metropolitano de Buenos Aires y el segundo expresa el pasaje de la empresa estatal a la concesión del servicio.

Aguas Argentinas S. A. es el resultado de todo ese proceso y el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios completa la nueva institucionalidad de los servicios de agua y desagüe cloacal que establece la separación entre políticas sectoriales, regulación económica y administración operativa de los sistemas. La sinuosa construcción de las prácticas regulatorias llamaba la atención sobre la debilidad de los organismos estatales para asegurar los aspectos redistributivos y solidarios en todo el territorio metropolitano.

Esa periferia de villas y asentamientos habitados por hogares pobres sin acceso a las redes técnicas fue la razón invocada al momento de definir la modalidad del contrato de concesión sin canon pero no fue considerada explícitamente al momento de la planificación de las metas de extensión de las redes técnicas. En este marco, la empresa concesionaria interpeló al Estado aislando la cuestión del acceso al servicio para quienes no pudieran pagarlo como un problema social y de este modo procesó la problemática de la expansión en términos de pobreza y la desplazó a los márgenes de la concesión con un tratamiento similar a los programas sociales focalizados.

La implementación de la concesión mantuvo los rasgos principales de la gestión centralizada de OSN pero incorporando nuevos escenarios que no pusieron en cuestión la concentración de las decisiones aunque visibilizaron conflictos donde la heterogeneidad del territorio se hacía presente²³. En primer lugar, la condición urbana de los pobres y su relación con las situaciones más críticas de vulnerabilidad sanitaria urbana, en tanto no fue considerada explícitamente al momento de la concesión, aunque este problema fue el fundamento de las sucesivas renegociaciones contractuales que caracterizaron su desarrollo. El Modelo Participativo de Gestión fue una expresión institucionalizada para dar respuesta.

La segmentación del problema se reveló en una pluralidad de conflictos sin jerarquías: entre organizaciones barriales representando a las familias sin servicio, entre las asociaciones de consumidores y el ente regulador, entre municipios por un porcentaje de inversión de la empresa, entre el ente regulador y la autoridad de aplicación. La especificidad de este proceso de fragmentación se reconoce a partir de identificar el actor que vincula este proceso con la totalidad de la concesión: la empresa concesionaria.

La actual gestión de la empresa Agua y Saneamientos Argentinos S. A. profundiza la territorialización de cuestiones que tradicionalmente tuvieron una respuesta sectorial mediante acuerdos institucionales derivados del nuevo marco regulatorio que incluye a los municipios mediante la creación de una Agencia de Planificación.

Los cambios institucionales ofrecieron algunos indicios sobre cómo se gestiona la tensión entre las políticas sectoriales y las dinámicas de urbanización de una sola ciudad metropolitana. Al término de este trabajo, se abre un campo de interrogantes que complementan tanto los abordajes que restringen la concesión al análisis del desempeño económico de la operadora del servicio, como los trabajos que analizan la implementación de la concesión solo focalizada en los barrios pobres. El interés por comprender los cambios y continuidades que los cambios institucionales de la empresa prestataria introdujeron en el área metropolitana de Buenos Aires, permite revisar y complejizar los estudios sobre la territorialización de cuestiones que,

tradicionalmente, tuvieron una respuesta sectorial.

BIBLIOGRAFÍA

- Azpiazu, D. y Forcinito, K. 2004: "Historia de un fracaso: la privatización del sistema de agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires", en Azpiazu, D., Catenazzi, A. y Forcinito, K.: *Recursos públicos, negocios privados. Agua potable y saneamiento ambiental en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Bodard, T. 1987: "Du réseau au bombeador: l'alternative critique pour l'eau potable", en Dupuy, G. (y otros): *La crise des réseaux d'infrastructure: le cas de Buenos Aires*. Paris, ENPC-LATTS, 25-93.
- Caride, H. E. 1999: *La idea de Conurbano Bonaerense, 1925-1947*. Buenos Aires, Instituto del Conurbano-Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Catenazzi, A. 2015 : « Réseaux techniques métropolitains et action publique locale. La territorialisation de la gestion de l'eau dans l'aire métropolitaine de Buenos Aires pendant la concession d'Agua Argentinas. 1993-2006", tesis doctoral, Université Sorbonne Nouvelle Paris.
- Catenazzi, A. y Da Representação, N. 2004: "La territorialidad de la acción pública: Nuevos conflictos urbanos frente a la privatización de los servicios de saneamiento", en Herzer, H., Cuenya, B. y Fidel, C. (comps.): *Fragmentos sociales. Problemas urbanos de la Argentina*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Coutard, O., Hanley, R. y Zimmerman, R. (edits.) 2004: *Sustaining Urban Networks: the social diffusion of large technical systems*. Abingdon, Routledge.
- Dupuy, G. 1991: *L'urbanisme des réseaux, théories et méthodes*. Paris, Armand Colin.
- Fournier, J. M. 2001: *L'eau dans les villes d'Amérique latine, inégalités sociales et concurrences des usages*. Paris, L'Harmattan.
- Jaglin, S. 2003: "Service d'eau et construction métropolitaine au Cap (Afrique du Sud): les difficultés de l'intégration urbaine", en *Revue française d'administration publique*, 107, 433-445. <https://doi.org/10.3917/rfap.107.0433>
- Lascoumes, P. y Le Galès, P. 2007: *Sociologie de l'action publique*. Paris, Ed. Armand Colin.

²³ Catenazzi y Da Representação, 2004.

- Lentini, E. 2009: "La contabilidad regulatoria de los servicios de agua potable y alcantarillado: la experiencia en el Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina", en Jouravlev, A., Lentini, E., Fernández, D. y Yurquina, A.: *Contabilidad regulatoria, sustentabilidad financiera y gestión mancomunada: temas relevantes en servicios de agua y saneamiento*. Serie Recursos naturales e infraestructura, 146. Santiago, CEPAL.
- Offner, J. M. 2000: "Pour une géographie des interdépendances", en Lévy, J. y Lussault, M. (directs.): *Logiques de l'espace, Esprit des Lieux. Géographies à Cerisy*. Paris, Belin, 217-239.
- Oszlak, O., Felder, R. y Forcinito, K. 2000: *La capacidad regulatoria del Estado en Argentina. Documentos Maestría en Administración Pública, Secretaría de posgrado. Facultad de Ciencias Económicas*. Buenos Aires, UBA. En <https://es.scribd.com/document/161871234/OSZL-AK-FELDER-ForCINITO-La-Capacidad-Regulatoria-Del-Estado-en-Argentina>.
- Pierson, P. 2000: "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", en *American Political Science Review*, 94, 2, 251-267. <https://doi.org/10.2307/2586011>.
- Romero, J. L. y Romero, L. A. (dirs.) 2000: *Buenos Aires. Historia de cuatro siglos*. Buenos Aires, Altamira
- Schneier-Madanes, G. (dir.) 2010: *L'eau mondialisée: la gouvernance en question*. Paris, Editions La Découverte.
- Schneier-Madanes, G. y de Gouvello, B. (dirs.) 2003: "Introduction", en VV. AA.: *Eaux et Réseaux. Les défis de la mondialisation*. Paris, Institut des hautes études de l'Amérique latine, 10-24.
- Silvestri, G. y Gorelik, A. 2000: "Ciudad y cultura urbana, 1976-1999: El fin de la expansión", en Romero, J. L. y Romero, L. A. (dirs.): *Buenos Aires. Historia de cuatro siglos*. Buenos Aires, Altamira, 523-547.
- Thwaytes Rey, M. 1994: "Apuntes sobre el Estado y las privatizaciones", en *Aportes* 1, Buenos Aires, 28-48.
- Topalov, C. 2004: "De la cuestión social a los problemas urbanos: los reformadores y la población de las metrópolis a principios del siglo XX" en Danani, C. (comp.): *Política social y economía social: debates fundamentales*. Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento-OSDE-Altamira.
- Torres, H. A. 1993: *El Mapa Social de Buenos Aires (1940-1990)*. Buenos Aires, Dirección de Investigaciones-Secretaría de Investigación y Posgrado. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad de Buenos Aires.
- Torres, H. A. 2001: "Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990", en *Eure*, 27, 80, Santiago, 33-56. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612001008000003>.

La política de agua y saneamiento de la provincia de Buenos Aires, Argentina 1973-2012

The Public Policy of Water and Sanitation Services in the Province of Buenos Aires, 1973-2012

Verónica L. Cáceres

Universidad Nacional de General Sarmiento, Universidad de Buenos Aires, CONICET
Buenos Aires, Argentina
vcaceres@ungs.edu.ar

Resumen — El artículo contribuye al conocimiento sobre la política pública de agua y saneamiento en la provincia de Buenos Aires. Puntualmente centra la mirada en el proceso de institucionalización y trayectoria de los servicios cuyo derrotero ha llevado a la consolidación de tres subsistemas de prestación que cohabitan en el territorio. La elección de la provincia de Buenos Aires se vincula, primero, con la multiplicidad de actores que cohabitan en la prestación; segundo, la desigualdad territorial que caracteriza el acceso a los servicios; y, tercero, los pocos antecedentes que sitúan la mirada en el caso. El camino adoptado priorizó una metodología cualitativa con una aproximación narrativa que consideró el análisis de los instrumentos de política pública y los intentos de coordinación.

Abstract — *The article contributes to the understanding of public policy surrounding water and sanitation services in the province of Buenos Aires. Specifically, it focuses on the institutionalization and trajectory of these services, whose course has led to the consolidation of the three existing supply subsystems within the territory. The selection of the province of Buenos Aires for our unit of analysis is based, firstly, on the multiplicity of actors involved in these services; secondly, the territorial inequality that characterizes access to the services; and thirdly, the few records available on the subject. The essay employs a qualitative methodology combined with a narrative approach to examine the public policy instruments and coordination efforts involved in this process.*

Palabras clave: política pública, gestión, agua y saneamiento, Buenos Aires

Keywords: technical networks, water and sewerage system, territorialisation of water management, Buenos Aires metropolitan area

Información Artículo: Recibido: 14 marzo 2016 Revisado: 11 noviembre 2016 Aceptado: 15 diciembre 2016

INTRODUCCIÓN

El artículo contribuye a la generación de conocimiento sobre la política pública de agua y saneamiento en la principal jurisdicción de Argentina: la provincia de Buenos Aires (PBA)¹. Esta involucra un proceso de toma de posición predominante estatal que incluye la planificación (de las fuentes de abastecimiento, planes y obras, etc.), la regulación, control, fiscalización y la prestación concreta de los servicios (operación, mantenimiento de las instalaciones, expansión y mejoras).

La elección de la PBA como caso de estudio se vincula con tres aspectos centrales, primero la multiplicidad de actores que cohabitaban en la provisión entrado el siglo XXI, en tanto es la única provincia del país donde comparten responsabilidades las jurisdicciones nacional, provincial y municipal y un conjunto de organismos y prestatarias asociadas a dichos niveles de gobierno.

En segundo lugar, la desigualdad territorial que caracterizaba el acceso a los servicios en la PBA. Ciertamente existía una deuda social histórica en la expansión de los servicios centralizados y organizados institucionalmente por el Estado, en tanto coexistían municipios donde la mayoría de los hogares accedía a los servicios por redes y otros que resuelven el acceso por formas sustitutas frente a la inexistencia de las infraestructuras o la imposibilidad de conectarse a las mismas, especialmente en el Conurbano².

Por último, más allá de la importancia, las políticas implementadas por el Estado provincial han sido escasamente estudiadas, por lo que existen pocos antecedentes.

La PBA tiene una extensión que alcanza los 304.907 km², equivalente al 11,1 % del territorio argentino³, se ubica en el centro-este del país y es su principal distrito (mapa 1). El desempeño de los principales indicadores económicos provinciales sigue muy de cerca la evolución de los indicadores nacionales. En 2010 contaba con una población total que ascendía a 15.625.084 habitantes (lo que representaba el 38,95 % del país) que se distribuían de forma heterogénea en dos regiones geográficas diferenciadas, con dinámica demográfica propia: por un lado, los partidos del Gran Buenos Aires o Conurbano Bonaerense, integrado por 24 partidos que rodean a la ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), que concentraban al 63,46 % de la población, y por otro, el Interior Provincial, conformado por 111 partidos donde se localizaba el resto de la población⁴.

Es de destacar que —en materia de los servicios de agua y saneamiento— mientras en las principales ciudades del país los servicios comenzaron a ser habilitados para su funcionamiento durante las primeras décadas del siglo XX, a partir de la emblemática empresa nacional denominada Obras Sanitarias de la Nación (OSN), la PBA ya tenía organizados los servicios en su ciudad capital La Plata a fines del siglo XIX. Esta ciudad fue la primera del país que recurrió al agua subterránea. Por ello, cuando el Estado nacional, en 1980, descentralizó los servicios en la mayor parte del país y transfirió la responsabilidad a los Estados provinciales, la PBA ya contaba con un organismo responsable de la provisión en una parte relevante de su territorio.

Específicamente este trabajo permite observar el proceso de institucionalización y trayectoria de los servicios cuyo derrotero ha llevado a la consolidación de tres subsistemas de provisión que cohabitan en suelo bonaerense: uno que tuvo como protagonista al Estado nacional, otro al provincial (donde enfatizamos la mirada) y uno más atomizado a nivel local. Estos estuvieron signados por los procesos de descentralización, privatización y re-estatización.

El camino adoptado priorizó una metodología cualitativa con una aproximación narrativa que consideró el análisis de los instrumentos de política pública y los intentos de coordinación. Se recurrió al análisis de fuentes documentales que incluyeron memorias institucionales, normativas

¹ El artículo recupera contribuciones de mi tesis de doctorado en Ciencias Sociales: "El proceso de institucionalización de los servicios de agua y saneamiento y su trayectoria en la Provincia de Buenos Aires: La consolidación de la fragmentación institucional". Dirigida por Dr. Fernando Isuani y codirigida por Karina Forcinito.

² En el Conurbano Bonaerense se diferencian distintos cordones. El primero se encuentra integrado por los partidos de Avellaneda, General San Martín, Lanús, Morón, Hurlingham, Ituzaingó, San Isidro, Tres de Febrero, y Vicente López. El segundo por los partidos de Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, San Miguel, Malvinas Argentinas, José C. Paz, Lomas de Zamora, La Matanza, Merlo, Quilmes, San Fernando y Tigre. El tercero no está comprendido en los 24 partidos del GBA, estos son: Escobar, Pilar, Campana, Exaltación de la Cruz, Zárate, General Las Heras, General Rodríguez, Luján, Marcos Paz, Brandsen, Cañuelas, Presidente Perón, San Vicente, La Plata, Berisso y Ensenada.

³ Sin considerar la Antártida Argentina e Islas del Atlántico Sur.

⁴ INDEC, 2010.

provinciales y nacionales, datos de los censos de población y entrevistas a informantes claves.

La estructura que adopta el trabajo es la siguiente: en primer lugar se presentan las características centrales que asumen los

instrumentos de la política de agua y saneamiento; en segundo se caracteriza el proceso de institucionalización y la trayectoria de los servicios y, en tercer lugar, se presentan las conclusiones.

Mapa 1. Mapa Político de la provincia de Buenos Aires



Fuente: Ministerio de Educación. Presidencia de la Nación, 2015.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA Y LA COORDINACIÓN

Los instrumentos de política pública actúan como condiciones básicas que le brindan al Estado el potencial para poder atender cuestiones socialmente problematizadas. La política bajo análisis, como otras arenas de políticas, demanda del uso de un conjunto de instrumentos o “medios pertinentes” acordes a los problemas a tratar⁵. En este artículo centraremos la atención en el dispositivo normativo, de gestión y de recursos⁶. El dispositivo normativo en el sector estructura y orienta las actividades (contiene a los marcos regulatorios y el resto de normas y reglamentos), el dispositivo de gestión las sostiene y concreta (las empresas vinculadas a la prestación y operación técnica, los organismos de regulación y entes de control y fiscalización); y, por último, hay un conjunto de recursos básicos que las tornan viables (recursos humanos, financieros, tecnológicos).

Asimismo, en la política sectorial actúan distintos actores e intereses. Esta multiplicidad de actores realza la importancia de que las acciones en el sector aprovechen las sinergias y complementariedades, promuevan la articulación de escenarios y actores a fin de reducir incongruencias y logren sostenerse en el tiempo previendo distintos escenarios que permitan dar solución a los problemas que atraviesa al sector. Se trata de una arena multinivel en la que la coordinación presupone, como condición básica, que los actores actúen guiados por criterios que promuevan la complementariedad de las acciones y la coherencia en los objetivos desde una mirada integral⁷.

La integralidad constituye un principio importante en esta política, al menos por dos razones centrales. Por un lado porque involucra decisiones sobre el uso del recurso hídrico que, a su vez es demandado por otras actividades (agricultura, industria, minería, turismo, etc.). Por otro, agua y saneamiento se vinculan de forma estrecha en tanto afectan al sistema ecológico en su conjunto y su expansión se recomienda de forma simultánea, especialmente en áreas densamente pobladas.

⁵ Isuani, 2010.

⁶ Idem.

⁷ Oszlak, 2006.

LA INSTITUCIONALIZACIÓN Y TRAYECTORIA DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO EN LA PBA

Orígenes de los servicios

Tempranamente el Estado de la PBA asumió un lugar protagónico en la provisión de los servicios, inicialmente en la capital bonaerense, núcleo de la actividad política provincial, y en los distritos que la rodeaban (Berisso y Ensenada), en donde predominó un modelo de gestión público y centralizado que alcanzó niveles importantes de cobertura. La prestación del servicio de agua se sustentó, fundamentalmente y a tono con la época, en razones de higiene y salubridad pública⁸.

Puntualmente, en 1882, la legislatura provincial autorizó la construcción de los servicios de agua y desagües e imputó los recursos financieros de aquellos destinados para la fundación de la capital provincial y designó una comisión especial denominada Comisión Central de Aguas Corrientes de la Provincia de Buenos Aires para que elaborase informes sobre la factibilidad de la expansión del servicio. El servicio de agua se inauguró en 1885 y el de cloacas en 1905⁹.

Posteriormente, el Estado provincial creó la Oficina de Obras Sanitarias que reemplazó a la Comisión y asumió la dirección, administración, explotación y conservación de las obras sanitarias así como el ejercicio del poder de policía y la posibilidad del cobro de multas y funcionó dentro del Departamento de Ingenieros, dependiente del Ministerio de Obras Públicas (en adelante MOP).

Por entonces, la legislatura provincial sancionó un copioso conjunto de normativas que establecieron la obligatoriedad de conexión a los servicios cuando estuvieran disponibles, una contribución especial como derecho a la conexión y un impuesto bimestral por el servicio. Asimismo avaló la expropiación de terrenos y la enajenación en subastas públicas de bienes y emisión de fondos públicos de deuda para el financiamiento de la construcción de las obras sanitarias (bonos de salubridad). Mayormente, en esta etapa y las siguientes, predominó el consumo de agua denominado “canilla libre” que relacionaba el cobro de los impuestos de acuerdo al valor de la vivienda y no del consumo efectivo¹⁰.

⁸ Para una ampliación sobre los inicios de los servicios en la PBA, véase Cáceres, 2015.

⁹ Castillo, 2011.

¹⁰ Ley provincial N° 3221.

Mientras el Estado provincial atendió la ciudad capital y su área de influencia, para atender la falta de provisión, en un marco de precariedad financiera, problemas sanitarios y crecimiento de la población en nuevos núcleos de la provincia; en el resto de la provincia, se habilitó primero la construcción mediante transferencias de recursos para financiar la compra de materiales en los municipios de Morón en 1883 (Registro Oficial, 1883), y otros más alejados como Luján en 1887 (Ley provincial N° 1944) y Ayacucho en 1888 (Ley provincial N° 2037).

Más adelante, por un lado, el Estado provincial concesionó a empresas privadas la construcción de infraestructuras y prestación de los servicios en el área de Bahía Blanca (1904), Avellaneda y Lomas de Zamora (1906). Por otro, firmó convenios con el Estado nacional para que asumiera la responsabilidad sobre la provisión en Mar del Plata (1908).

Cabe destacar que si bien el Estado provincial concesionó al capital privado de forma temprana la prestación del servicio, mantuvo la responsabilidad de regular, controlar y fiscalizar el desempeño. Las concesiones se valieron de un dispositivo específico (los contratos *ad referendum*) que previa aprobación de un organismo con cuadros especializados (Departamento de Ingenieros) y del PEP fueron sometidos a discusión por la legislatura bonaerense.

Ya en 1913 la Oficina de Obras Sanitarias fue reemplazada por la Dirección General de Obras Sanitarias como organismo centralizado en la esfera del MOP¹¹. Este organismo provincial asumió la responsabilidad sobre la provisión de agua y el control de los efluentes industriales en suelo bonaerense. Esta dirección coexistió con OSN, creada un año antes.

Como resultado de esta etapa brevemente señalada, las tendencias hacia la fragmentación que se vinieron insinuando en la PBA desde los inicios del siglo XX se fueron consolidando en torno a dos subsistemas de provisión: uno, que tuvo como protagonista al Estado provincial en la prestación de los servicios en la capital bonaerense y en distintos pueblos del interior; y otro, al Estado nacional, primero en Avellaneda y luego en la mayoría de los municipios del Conurbano Bonaerense. Cabe señalar que las prestaciones locales privadas fueron perdiendo peso.

¹¹ Ley provincial N° 3529.

Durante la década del treinta y cuarenta OSN pasó a prestar los servicios en la mayor parte del Conurbano Bonaerense, núcleo poblacional, con la creación del Distrito Sanitario del Aglomerado Bonaerense que concibió a la Capital Federal y parte del conurbano (un radio de 35 km) como una unidad urbana funcional a ser abastecida mediante agua del Río de la Plata, con centro en la planta depuradora de Palermo¹² y la incorporación a OSN, con la Ley Orgánica N° 13.577 (de carácter nacional).

Así, la incorporación de este territorio a la jurisdicción nacional se efectuó en el marco de crecimiento de la actividad industrial en la ribera de la Cuenca Matanza-Riachuelo y del asentamiento de la población alrededor de la ciudad de Buenos Aires (en el contexto de la industrialización por sustitución de importaciones).

DE LA CREACIÓN DE OBRAS SANITARIAS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES A LA DESCENTRALIZACIÓN DEL SERVICIO (1973-1983)

En mayo de 1973, durante el gobierno a cargo del brigadier Miguel Moragues (1971-1973), se sancionó el decreto-ley N° 8065 por el cual se creó la entidad autárquica denominada OSBA, como sucesora de la Dirección de Obras Sanitarias (ex Dirección General de Obras Sanitarias). Así, luego de 60 años de gestión centralizada de los servicios, se pasó a un organismo autárquico que pasó a actuar como persona jurídica de derecho público y privado.

OSBA asumió funciones en tres campos principales de la provisión de agua y saneamiento y de la gestión hídrica en general: la administración y explotación de los servicios, la conservación de los activos fijos y el poder de policía respecto a la calidad química y bacteriológica del agua producida y distribuida y de la calidad de los efluentes y protección del recurso hídrico subterráneo y superficial en el ámbito provincial y como responsable, en conjunto con la Dirección de Hidráulica¹³, de la protección a las fuentes de provisión y de los cursos y cuerpos receptores.

Durante los gobiernos que siguieron los servicios de agua y saneamiento no fueron privilegiados en la asignación de inversiones

¹² Brunstein, 1988.

¹³ Hoy la Dirección Provincial de Saneamiento y Obra Hidráulica, dentro de la Subsecretaría de Obras Públicas.

públicas, que fueron destinadas, mayormente, a vialidad y arquitectura (sobre todo en el interior provincial)¹⁴. A modo de ilustración, la distribución de las inversiones en obras realizadas por el Estado provincial, en 1974, se distribuía de la siguiente forma: el 24 % estaba destinado a vialidad; el 24 % a arquitectura; el 21 % a energía; el 18 % a hidráulica; el 15 % a obras sanitarias y el 1 % al Servicio provincial de agua y saneamiento rural (SPAR)¹⁵.

Si bien el sector bajo consideración no constituyó el centro de las inversiones, por entonces, OSBA llevó adelante obras que requerían menores montos relativos de inversiones, contaban con una finalización más rápida y dentro de las grandes obras solo mantuvo, tras la renegociación de los contratos con las empresas contratistas, la construcción del dique de Paso de las Piedras en Bahía.

Al igual que el resto del país, la PBA se vio sacudida por las múltiples transformaciones que impuso el gobierno cívico-militar que irrumpió en el poder en 1976, que en el caso del sector se expresaron en la supresión de las convenciones colectivas de trabajo, la estabilidad y remuneración, los programas de capacitación, y se incorporó al personal de OSBA en el régimen para el personal de la Administración Pública Provincial. Dichos cambios fueron en sintonía con el denominado *principio de subsidiaridad* del Estado y con la crítica a su faceta empresaria.

Se implementaron otros cambios también que redujeron el campo de intervención del Estado provincial, por un lado, en lo que concierne al control de las instalaciones sanitarias internas (hasta entonces responsabilidad de OSBA y que pasaron a los propietarios de las viviendas) y en la paralización de las obras iniciadas en el Conurbano que tendían a dotar de los servicios a los municipios más alejados de la ciudad de Buenos Aires.

En materia del financiamiento de OSBA el gobierno provincial promovió una nueva estructura de la tasa retributiva, que unificó en una misma norma las contribuciones dispersas (acordadas hasta entonces por el Código Fiscal y otras disposiciones), diferenció entre usuarios y habilitó la posibilidad de corte de los servicios en el caso de los usuarios residenciales y la posibilidad de

embargo de los inmuebles frente a la mora en los pagos.

Asimismo, y de suma importancia, ya en 1979, el gobierno provincial impulsó la reducción del área de prestación de los servicios a cargo de OSBA (que hasta entonces abarcaba la mayor parte de los municipios de la provincia a excepción de los municipios del Conurbano Almirante Brown, Avellaneda, Esteban Echeverría, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Morón, San Fernando, San Isidro, San Martín, Tres de Febrero, Tigre y Vicente López, Quilmes y Berazategui y del interior Ayacucho, Azul, Bragado, Dolores, General Pueyrredón, Adolfo González Chaves, General Guido, Junín, Labarden, Maipú, Pergamino, San Nicolás, y Tandil). Esta llevó adelante un proceso de municipalización de las funciones y servicios y transferencia en 49 municipios del interior provincial que pasaron a explotar los servicios por sí mismos o los otorgaron a cooperativas o empresas privadas.

Esta decisión se llevó adelante en un marco general de fuerte déficit de la cobertura en gran parte del subsistema provincial. Las localidades afectadas por la transferencia se abastecían de agua subterránea mediante baterías de pozos y contaban con infraestructuras no interconectadas con otros municipios. La transferencia consolidó la conformación del subsistema local de provisión.

En esta línea, unos meses después, el gobierno nacional también promovió un proceso de descentralización y transferencia de los servicios prestados por OSN en todo el país a las respectivas provincias¹⁶. Ciertamente esto tuvo lugar en el marco de los condicionamientos políticos emanados del FMI y el BM¹⁷. Aunque en todas las jurisdicciones la transferencia se efectuó "libre de pasivos" no se establecieron los recursos que posibilitaran el financiamiento de las obras orientadas a universalizar los servicios (por lo que la expansión quedó limitada por la redistribución regresiva del ingreso) y solo se autorizó a los gobiernos provinciales a ajustar bajo su responsabilidad las tarifas "en la medida que ello no significase un impacto público y de deterioro político"¹⁸.

En el caso de la PBA esta última decisión del gobierno nacional impactó en el subsistema a

¹⁴ Ambos en el gobierno de Oscar Bidegan (1973-1974) y Victorio Calabró (1974-1976).

¹⁵ Diario de sesiones del Senado, 1974.

¹⁶ Gobierno cívico-militar encabezado por Jorge Videla (1976-1981).

¹⁷ Ordoqui Urcelay, 2007.

¹⁸ Bombelli de Blanes, 2007.

cargo de OSBA, que adicionó a su prestación los municipios de Ayacucho, Azul, Bragado, Dolores, General Pueyrredón, Adolfo González Chaves, General Guido, Junín, Labarden, Maipú, Pergamino, San Nicolás, Tandil, Fair y Parravicini¹⁹. La transferencia nacional tuvo como excepción el denominado Distrito Sanitario Aglomerado Bonaerense, que se mantuvo bajo jurisdicción nacional.

Por lo señalado podemos decir, finalmente, que ya a fines de 1980 se observaban en la PBA claramente tres subsistemas de formulación e implementación de la política de agua y saneamiento, subsistemas que se fueron conformando desde los primeros años del siglo XX: uno nacional (que atendía a la ciudad de Buenos Aires y a trece municipios del Conurbano)²⁰, otro provincial (que atendía a 60 municipios del interior y del Conurbano)²¹ y uno local (que atendía la prestación en 51 municipios del interior provincial)²².

Es de destacar que los municipios que recibieron las responsabilidades sobre la prestación tuvieron que hacerse cargo de la gestión de los servicios con escaso personal con formación especializada, dado que los cuadros jerárquicos y técnicos quedaron en la órbita de OSBA. Por entonces, el deterioro de las infraestructuras en algunos municipios

complejizaba la operación de los servicios y el desarrollo de nuevos estudios técnicos, la planificación y ejecución de obras de infraestructura. Esta se dio en un marco en que la descentralización produce mayores costos económicos porque no hace uso de las economías de escala que caracteriza a la prestación de los servicios.

Ya en la última etapa del gobierno militar, nuevamente, se modificaron los subsistemas a cargo de OSBA y los municipios. Así, en marzo de 1981, se transfirieron los servicios de agua y saneamiento en General Rodríguez, el servicio de agua en San Vicente y cloacas en el municipio de Monte. Para julio de 1982 los servicios en General Pueyrredón fueron transferidos²³. Un año después, el gobierno provincial avanzó en la transferencia a los municipios de Zárate, Capitán Sarmiento, San Cayetano, Leandro N. Alem, Laprida, Daireaux, Exaltación de la Cruz, Marcos Paz, Urbano de Monte Hermoso y Mar Chiquita de los servicios de agua y saneamiento y sus obras (específicamente en las localidades de Lima, Zárate, Capitán Sarmiento, San Cayetano, Vedia, Laprida, Daireaux, Capilla del Señor, Marcos Paz, Monte Hermoso, General Pirán y Coronel Vidal)²⁴.

RETORNO A LA DEMOCRACIA

La escasa cobertura de los servicios, fundamentalmente, en los municipios del segundo cordón del Conurbano Bonaerense a cargo del subsistema provincial (OSBA), vinculado a la reducción de las inversiones y la falta de financiamiento para grandes obras, así como un esquema de provisión atomizado conformaron los principales desafíos sectoriales que heredó el gobierno provincial de Alejandro Armendáriz (1983-1987) en el retorno a la democracia. A lo cual se sumaba la paralización de distintas obras emprendidas por OSBA y la debilidad del financiamiento para mejorar la cobertura, calidad de los servicios y protección de los recursos hídricos.

Asimismo se encontraba un conjunto importante de obras sin terminar, sobre todo en el interior provincial y existía capacidad instalada ociosa en OSBA, vinculada a la existencia de plantas de tratamiento de efluentes que no funcionaban y perforaciones de agua en desuso.

¹⁹ Decreto-Ley N° 9518/83.

²⁰ Incluían: Almirante Brown, Avellaneda, Esteban Echeverría, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Morón, San Fernando, San Isidro, San Martín, Tres de Febrero, Tigre y Vicente López, respecto a los servicios de agua potable y desagües cloacales.

²¹ Adolfo Alsina, Adolfo González Chaves, Ayacucho, Azul, Bahía Blanca, Berisso, Bragado, Brandsen, Campana, Capitán Sarmiento, Carlos Casares, Carlos Tejedor, Castelli, Coronel de Marina Leonardo Rosales, Daireaux, Dolores, Ensenada, Exaltación de la Cruz, Florencio Varela, General Arenales, General Guido, General La Madrid, General Las Heras, General Lavalle, General Pinto, General Pueyrredón, General Rodríguez, General Sarmiento, Guaminí, Hipólito Yrigoyen, Junín, La Costa, La Plata, Laprida, Leandro N. Alem, Maipú, Mar Chiquita, Marcos Paz, Merlo, Monte, Monte Hermoso, Moreno, Navarro, 9 de Julio, Pehuajó, Pellegrini, Pergamino, Pila, Pinamar, Puán, Rivadavia, Roque Pérez, Salliqueló, San Cayetano, San Isidro, San Nicolás, San Vicente, Suipacha, Tapalqué, Tordillo, Villa Gesell y Zárate.

²² Alberti, Arrecifes, Balcarce, Baradero, Benito Juárez, Berazategui, Bolívar, Campana, Cañuelas, Carmen de Areco, Colón, Coronel Dorrego, Coronel Pringles, Coronel Suárez, Chacabuco, Chascomús, Chivilcoy, Escobar General Alvarado, General Alvear, General Belgrano, General Juan Madariaga, General Viamonte, General Villegas, Las Flores, Lincoln, Lobería, Lobos, Luján Magdalena, Mercedes, Necochea, Saavedra, Olavarría, Patagones, Pilar, Ramallo, General Paz, Quilmes, Rauch, Rojas, Salliqueló, Salto, San Andrés de Giles, San Antonio de Areco, San Pedro, Tandil Tornquist, Trenque Lauquen, Tres Arroyos, y Villarino.

²³ Decreto del PEP 465/82.

²⁴ Decreto del PEP 1263/1983.

En 1984 el gobierno provincial reconoció la relevancia que el acceso a los servicios asumía en materia de salud y prohibió el corte total del servicio por falta de pago o por infracción a las disposiciones del reglamento de obras sanitarias.

Por entonces la situación sectorial era compleja por el proceso de desinversión acumulada, falta de personal especializado, "el predominio de una concepción de obra en detrimento de una de servicios" y ausencia de capacidad financiera para extender el radio de cobertura de los servicios, situación que generó que "la población comenzara a buscar por propia iniciativa respuestas a sus insatisfacciones, agrupándose en cooperativas vecinales o entidades de fomento; comenzando, muchas veces sin autorizaciones, a ejecutar obras de suministro de agua potable y cloacas"²⁵.

En este contexto general, y en sintonía con el gobierno nacional, el gobierno provincial puso en marcha un programa focalizado denominado PROAGUA, anunciado por el presidente de la nación Raúl Alfonsín al inicio de su gobierno, cuya misión se centró en dotar de agua potable a "asentamientos urbanos del Gran Buenos Aires y que a la provincia compete en los partidos de General Sarmiento, Merlo, Moreno y Florencio Varela"²⁶.

Ya en 1985, en el marco de sesiones extraordinarias y con consenso de distintos bloques con representación en la legislatura, se sancionó la ley provincial N° 10.369 que autorizó al PEP a realizar convenios con las municipalidades a fin de que OSBA reasumiera la prestación de los servicios en aquellos municipios que lo solicitaran. Ello implicó un proceso de reprovincialización que incluyó la transferencia sin cargo del dominio y uso de bienes muebles, inmuebles, sus accesorios los contratos de locación de cosas, obras y servicios y los derechos y obligaciones que emanan de ellos; y el personal afectado a la prestación de los servicios.

El gobierno provincial justificó la reprovincialización de los servicios por problemas de cobertura y obsolescencia de las redes que enfrentaban los municipios, lo cual afectaba negativamente el estado sanitario de grandes sectores de la población. Como resultado, a fines de 1986, el subsistema provincial (a cargo de OSBA) volvió a asumir la responsabilidad sobre la

provisión de los servicios en General Rodríguez (decreto del PEP N° 9883/86) y en los municipios de Bragado (decreto N° 10091/87), Chivilcoy (decreto 10092/87) y General Villegas (decreto N° 10.093/87).

Por último, y como forma de reducir los cortes de los servicios, en una decisión sin precedentes hasta entonces, introdujo una tarifa diferencial para aquellos hogares con bajos recursos al establecer una excepción del pago del 50 % de las tasas no medidas y medidas a las personas cuyos inmuebles fuesen la vivienda de su grupo familiar y que acreditaran que los ingresos del grupo familiar eran insuficientes para su mantenimiento²⁷. Esta reducción se vinculaba con la magra situación social que afectaba a buena parte de la población bonaerense y solo beneficiaba al subsistema provincial (es decir, excluía al resto de las prestadoras).

Ya en el gobierno de Antonio Cafiero (1987-1991) se llevaron adelante una serie de cambios que apuntaron a modernizar OSBA y promovieron el incremento de los márgenes de autonomía relativa y capacidad financiera a partir de cambios en las tasas de los servicios, el cobro de multas, etc. En ese momento, OSBA contaba con escasas posibilidades de realizar inversiones tendientes a reactivar las obras no finalizadas en los años previos en tanto no podía contraer préstamos y los niveles de cobro de las tasas de los servicios sanitarios superaban por poco el 30 %, y la empresa solo cubría el 50 % de los gastos corrientes²⁸.

En 1991 asumió el gobierno provincial Eduardo Duhalde (1991-1999), quien a diferencia de lo sucedido en la gestión de Cafiero tuvo, desde antes de asumir, vínculos claves con el gobierno nacional. Ello, junto a un cambio en el escenario económico nacional durante los primeros años de su gobierno, incidió en la posibilidad de obtener mayores recursos para afrontar problemas estructurales de la provincia.

Dentro de los recursos adicionales con los que contó destaca el Fondo de Reparación Histórico (aproximadamente USD 600 por año) para el Conurbano Bonaerense²⁹. Una parte de estos

²⁵ Secretaría de Recursos Hídricos 1988, citado en Pereyra, 2010.

²⁶ Libro de Sesiones de la Cámara de Senadores, 1984, 11.

²⁷ Artículo 22 de la Ley provincial N° 10.474.

²⁸ De acuerdo a los presupuestos de la PBA y boletines internos de difusión consultados.

²⁹ Para un análisis detallado del rol que cumplió el Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense, véase Danani, Chiara y Filc, 1997.

recursos fueron destinados a cubrir los gastos de funcionamiento de OSBA y conformaron un elemento clave que posibilitó el desarrollo de obras en los municipios del Conurbano a cargo del subsistema provincial (Moreno, Merlo, etc.)

LA PRIVATIZACIÓN DE LOS SERVICIOS

Ya entrada la década del noventa, a la par que el gobierno nacional privatizó sin consulta pública OSN, el gobierno de Duhalde comenzó a promover el mismo proceso con OSBA. La promesa de la privatización era la universalización y mejora de la calidad de los servicios. Por entonces, el territorio a su cargo incluía la prestación de los servicios en 65 municipios de la PBA, con una población de 3.500.000 de habitantes y una extensión de 8.600 km de redes³⁰.

Aunque desde 1996 el gobierno provincial se encontraba facultado para privatizar OSBA recién logró hacerlo en 1999 cuando ingresaron, luego de un llamado nacional e internacional, dos consorcios privados a la prestación: por un lado, Azurix Buenos Aires S.A.³¹ que pasó a prestar los servicios en dos de las tres regiones (A y C) en la que se dividió la provincia y se convirtió en la segunda prestataria en cantidad de usuarios del país (luego de Aguas Argentinas S. A. que reemplazó a OSN en 1993) y la primera en extensión geográfica. Por otro lado, Aguas del Gran Buenos Aires S. A.³², que asumió la prestación en la otra región (B), que incluía el territorio menos atractivo para los inversores privados.

A diferencia de lo que sucedió con OSN –y en contra de los argumentos esgrimidos por el gobierno provincial durante el proceso– primó en la adjudicación en cada área el criterio de mayor canon ofrecido.

La adopción del nuevo modelo de provisión supuso que el Estado provincial pasaba a ser reemplazado por actores no estatales en la prestación del servicio y mantuvo dentro de su

órbita la política regulatoria. Esta situación reforzó el principio de subsidiaridad del Estado promovido en distintos campos de políticas públicas de la provincia. La privatización de OSBA asumió la división del territorio en áreas de negocios y la mantención en cada una de ellas del monopolio y la integración vertical, el sistema de concesión del servicio público, la existencia del sistema tarifario catastral y el régimen tarifario de consumo medido, etc.

Ciertamente, la privatización reconfiguró el entramado institucional para la prestación del servicio en el territorio provincial por la separación de las funciones de prestación (a cargo de Azurix Buenos Aires S. A. y Aguas del Gran Buenos Aires S. A.), en coexistencia con otras empresas como Aguas Argentinas S. A. y las de regulación, control y fiscalización –a cargo, del Organismo Regulador de Aguas Bonaerense (en adelante ORAB)– y el control de los efluentes a cargo de la Autoridad del Agua (en adelante ADA). Estos organismos asumieron parte de las funciones que llevaba anteriormente OSBA, concernientes al control de los efluentes industriales y la planificación de los usos del recurso, el otorgamiento de permisos de explotación, etc. El ORAB coexistió con el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (en adelante ETOSS) que creó el Estado nacional luego de la privatización de OSN, agencia reguladora que contó con un directorio en el que participaron representantes designados por el Estado nacional, provincial y por la ciudad de Buenos Aires.

En términos del desempeño de los consorcios, es de destacar que Azurix Buenos Aires S. A. y Aguas del Gran Buenos Aires S. A. experimentaron incumplimientos en los compromisos contractuales, reclamaron aumentos de las tarifas y recibieron numerosas sanciones por la autoridad regulatoria.

Puntualmente, uno de los sucesos más significativos del accionar de Azurix Buenos Aires S. A. se observó en la denominada crisis del agua que se inició en abril del 2000 y se mantuvo por dos meses en Bahía Blanca y Punta Alta, donde más de cuatrocientos mil usuarios estuvieron sin servicio por la proliferación de algas microscópicas en el Dique Paso de las Piedras del que se abastecía la ciudad y por la incapacidad de los equipos de filtrado para eliminarlas.

Mientras en Argentina tenía lugar la mayor crisis económica y social de la historia, Azurix también se encontraba inmersa en una crisis

³⁰ CONFES, 1997.

³¹ La Azurix Agosba S.R.L. y la Operadora de Buenos Aires S.R.L. eran compañías subsidiarias indirectas de Azurix registradas en el país, la primera pertenecía en un 0,1 % a Azurix y en un 99,9 % a Azurix Argentina Holdings Inc. (sociedad constituida en Delaware), que a su vez era de propiedad plena de Azurix, y sobre la segunda pertenecía Azurix Agosba Holdings Limited, registrada en las Islas Caimán, cuyo propietario era Azurix. Véase Cáceres y Carbayo, 2013.

³² Consorcio compuesto por Aguas de Bilbao Bizkaia, Sideco Americana S. A., Impregilo S.p.A e Iglys S. A., tras el pago de un canon de pesos 1.260.000 por un plazo de 30 años.

profunda a nivel internacional y en paralelo, presentando una solicitud de arbitraje contra Argentina en el CIADI³³ por la prestación del servicio en la PBA. El consorcio presuponía que el país había incumplido el Tratado Bilateral de Inversión y a inicios de octubre le informó al gobierno de Carlos Ruckauf (1999-2001) su decisión de retirarse de la concesión (previo reclamo de una indemnización por una suma de U\$S 457.331.808, más U\$S 600.000 por insumos y químicos y U\$S 67.000.000 por daños y perjuicios, que incluía la recuperación del canon pagado y el lucro cesante por las inversiones realizadas). Esta rescisión fue rechazada por el gobierno mediante el decreto N° 2598, por falta de justificativos y se obligó a la concesionaria a continuar con la prestación.

Ya en marzo de 2002, durante el gobierno de Felipe Solá (2002-2003 y 2003-2007), en el marco del concurso de acreedores del consorcio y su insistencia en entregar la concesión, el gobierno provincial declaró emergencia sanitaria y creó la empresa ABSA³⁴ cuyas acciones corresponden en un 90 % de su capital accionario a la PBA, siendo el tenedor el MIVSP, y un 10 % a los ex trabajadores de OSBA transferidos a Azurix.

DE REGRESO AL ESTADO

La creación de ABSA se planteó, desde un inicio, como una etapa transitoria, en tanto el gobierno provincial preveía concesionar el 51 % de las acciones en una nueva licitación pública nacional e internacional y el resto otorgarla a los municipios, cooperativas y el SOSBA.

Los considerandos del decreto de creación de la empresa señalaban “la transitoriedad del modelo propuesto y la señal inequívoca de continuar con la transferencia al sector privado de la responsabilidad primaria en la prestación de este servicio”³⁵.

Es de destacar que el traspaso de los servicios estuvo signado por la improvisación en la conformación de la nueva empresa y por el estado de emergencia de los servicios. En esta etapa la

privatización había dejado su huella. Al decir de un histórico miembro del SOSBA el Estado provincial “no tenía estructura técnica para hacerse cargo de un servicio de tanta magnitud...debido al desmantelamiento sufrido durante el gobierno que privatizó las prestaciones, por lo que no tuvo otra alternativa que convocar al SOSBA” y “lograr un acuerdo que permitiera afrontar el desafío de recuperar eficientemente el servicio”³⁶.

Todo el personal de Azurix Buenos Aires S. A. pasó a integrar la planta de ABSA, y el SOSBA además de mantener la continuidad de la participación accionaria, la presencia de un representante en el directorio, el consiguiente acceso a la información clave de la nueva empresa, se convirtió en operador de los servicios mediante la empresa 5 de Septiembre S. A.

ABSA comenzó a operar en un contexto económico poco favorable, con una fuerte desinversión previa en los servicios, de apremio y emergencia sanitaria, tras la salida de Azurix S. A. y como parte de las negociaciones con el SOSBA. El gobierno provincial facultó al Ministerio de Economía a realizar aportes para cubrir el déficit de funcionamiento e incrementar la solidez patrimonial de la sociedad. Así, el Ministerio de Economía le transfirió entre 2002 y 2004 la suma de 63.500.000 de pesos argentinos (18.000.000 en 2002, 22.500.000 en 2003 y 20.000.000 en 2004).

Ya en 2003, luego de la creación de ABSA, la agencia de regulación pasó a denominarse Organismo de Control de Agua de la provincia de Buenos Aires (en adelante OCABA) y esta centró su tarea, por un lado, en la fijación de los indicadores relevantes para el control y seguimiento de la disponibilidad de los servicios e interrupciones en el abastecimiento y la aprobación de los indicadores de control técnico y de calidad de los servicios en toda la provincia (a excepción nuevamente del subsistema nacional). Asimismo, también pasó a tener un rol activo en lo que concierne al control de las prestaciones a cargo de cooperativas, empresas municipales y concesiones locales.

Recién en 2005, el gobierno provincial (mediante el Ministerio de Infraestructura) y ABSA firmaron un Acta Acuerdo en la que, por un lado, el gobierno comprometió esfuerzos para convenir anualmente las metas de eficiencia y realizar los aportes financieros requeridos para alcanzar un

³³ El CIADI es la principal institución en materia de arreglo de diferencias entre inversionistas y Estados y es una de las cinco organizaciones que integran el Grupo del Banco Mundial. Proporciona servicios institucionales y las reglas procesales para las comisiones de conciliación y los tribunales de arbitraje independientes (Banco Mundial, 2015).

³⁴ De acuerdo a la Ley nacional N° 19.550.

³⁵ Decreto del PEP N° 517.

³⁶ Amorebieta, 2007.

equilibrio sustentable; y, por otro lado, ABSA se comprometió a elaborar y presentar anualmente el modelo económico financiero, dando cuenta de los ingresos y egresos.

Por entonces, apartir de la solicitud de la PBA de un crédito externo para el financiamiento de obras en el sector se observa otro intento de coordinación de los aspectos vinculados a la planificación de las obras con la creación de la Dirección provincial de agua y cloacas (DIPAC). Esta agencia pasó a cumplir tareas de planificación, ejecución y supervisión de los programas de obras destinadas al mantenimiento, mejora y ampliación de los servicios de captación, potabilización, almacenamiento, transporte y distribución de agua potable y recepción, tratamiento y disposición de desagües cloacales.

Para fines de 2006, la DIPAC ejecutó un conjunto relevante de obras en el marco de un programa denominado de Desarrollo Sustentable en Infraestructura que apuntó a mejorar la provisión de los servicios en las áreas de alta vulnerabilidad sanitaria de la provincia, entre las que se destacan obras destinadas a aumentar la capacidad de las plantas de tratamiento de efluentes³⁷. El financiamiento del programa se realizó con dos créditos internacionales que, por primera vez, recibió la PBA del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (en adelante BIRF).

Asimismo, al cierre de este trabajo, se encontraba promoviendo, por un lado, el empadronamiento obligatorio de los prestadores de agua y saneamiento que actuaban en la PBA, permitiendo la producción de un inventario físico del estado de los servicios, información básica para la actividad de la agencia. Por otro, la conformación de Mesas Regionales del Agua en cada región hídrica de la provincia con el propósito de avanzar en la articulación de las distintas instancias y actores relevantes en la toma de decisiones de las políticas públicas y planificación en el ámbito de los recursos hídricos, así como del

estudio de la coordinación del sector³⁸. En estos últimos años, el gobierno provincial mejoró el gasto destinado al sector como se observa en el gráfico 1.

Por entonces, Aguas del Gran Buenos Aires S. A. (la otra empresa concesionada) mostraba los mismos niveles de incumplimientos en materia de inversiones en obras de mejora de las instalaciones y de expansión de los servicios, pero el gobierno mantuvo su contrato hasta mediados de 2006. Su rescisión, finalmente, se dio luego de intimaciones de la agencia reguladora por los numerosos incumplimientos, reclamos de usuarios y la advertencia de la propia concesionaria de ejercer el derecho a rescindir el contrato³⁹. Así ABSA también se hizo cargo del área que esta empresa dejaba vacante.

En 2007 ABSA incorporó a su área el municipio de La Costa y, en 2009, el de Campana (en ambos casos por la salida de sus operadores privados y la firma de un acuerdo entre el gobierno provincial y los municipios como retomaremos más adelante).

Asimismo, en 2012 en el marco del litigio judicial que afectaba por la Cuenca Matanza-Riachuelo la Corte Suprema de Justicia de la Nación asignó a ABSA la responsabilidad de los servicios en Las Heras, Cañuelas y Marcos Paz.

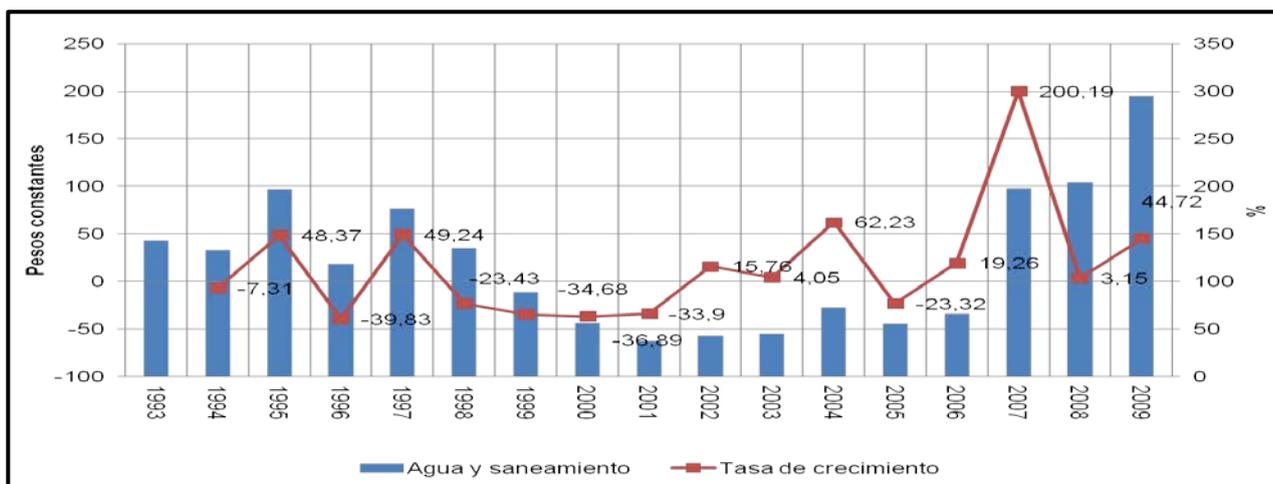
En los últimos años ABSA enfrenta una serie de recursos judiciales por la distribución de agua con arsénico, que derivaron en la intervención de la Corte Suprema de la Nación en 2013 y 2014. El primero avaló lo actuado por otras instancias judiciales que obligaban a ABSA a proveer agua de red con un valor de arsénico no superior al 0,01 mg/l. Es decir, reducir el arsénico del agua que distribuía. Esto tuvo lugar tras un recurso presentado por los vecinos de 9 de Julio. El segundo también dejó firme una medida cautelar contra ABSA vinculada a la presentación de un grupo de vecinos de 9 de Julio que encontraron, en el análisis de un conjunto de muestras, que el agua que recibían por las redes contenía elevados niveles de arsénico. Finalmente, la Corte Suprema

³⁷ El Programa de Desarrollo de la Inversión Sustentable de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires apunta a mejorar la prestación de los servicios de infraestructura en la provincia dentro de un marco de responsabilidad fiscal. Tiene como objetivo apoyar la senda sostenible de crecimiento económico, aliviar la pobreza y aumentar la equidad social. Incluye los préstamos: ALP-BIRF 7268 AR, ALP1 (Ampliación)-BIRF 7268 AR y ALP2-BIRF 7472 AR. El monto, luego de una reestructuración, alcanzó los US\$ 514 millones, destinados a actividades de carreteras, agua y saneamiento, drenaje, ingeniería y estudios, competitividad y creación de empleos y desarrollo de capacidades institucionales.

³⁸ Escudero y Bielsa, 2012.

³⁹ Las causas que determinaron la rescisión fueron: 1) incumplimiento grave de disposiciones legales, contractuales o reglamentarias aplicables; 2) atrasos reiterados e injustificados en el cumplimiento de las metas de cobertura previstas en el POES; 3) reiterada violación del reglamento del usuario; 4) reticencia u ocultamiento reiterado de información al Organismo Regulador; falta de constitución, renovación o reconstitución de la garantía de cumplimiento del contrato y de la garantía de cumplimiento de las obligaciones del operador (Decreto N° 1.666/06).

Gráfico 1. Evolución del gasto público en agua y saneamiento de la provincia de Buenos Aires (1993-2009) (precios constantes, Índice de Precios Implícito Base 1993=100)



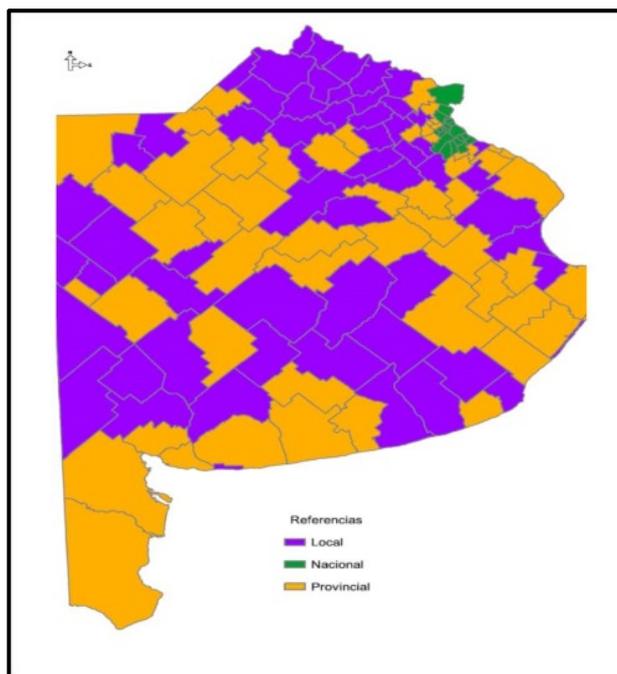
Fuente: Elaboración propia en base a la información de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales-Secretaría de Política Económica.

no solo dejó firme el amparo, sino que acordó, de manera notable, que “el agua potable incide directamente sobre la vida y la salud de las personas, razón por la cual debe ser tutelada por los jueces”⁴⁰.

Para 2010, última medición de cantidad de hogares disponible, los tres subsistemas tenían la siguiente dimensión: el provincial, 51 municipios (32,56 % de los hogares), el nacional atendía a 17 municipios del conurbano (47,9 % de los hogares) y el local estaba vigente en 66 municipios bajo prestaciones con distintas formas jurídicas (19,54 %). Ello se puede apreciar en el mapa 2.

Más allá de los distintos subsistemas, el conjunto heterogéneo de prestatarias que sostenía la provisión de los servicios en los subsistemas satisfacía, únicamente, al 75,47 % de las viviendas en el caso del agua y al 48,65 % en las cloacas, como permiten observar los gráficos 2 y 3. Situación similar se observa si se considera la unidad hogares. En este caso, la cobertura se reducía al 75,09 % y 47,57 %, que equivalían en términos absolutos a 3.596.587 y 2.278.609 de hogares⁴¹. Es decir, aunque el territorio de la PBA estaba en cada subsistema completa y formalmente asignado a diversos operadores existían importantes núcleos poblacionales sin acceso a los servicios. Estos recurrían a formas de acceso menos seguras como son las perforaciones de agua y el uso de pozos sépticos⁴².

Mapa 2. Subsistemas de provisión de agua en la PBA (2010)



Fuente: Elaboración propia.

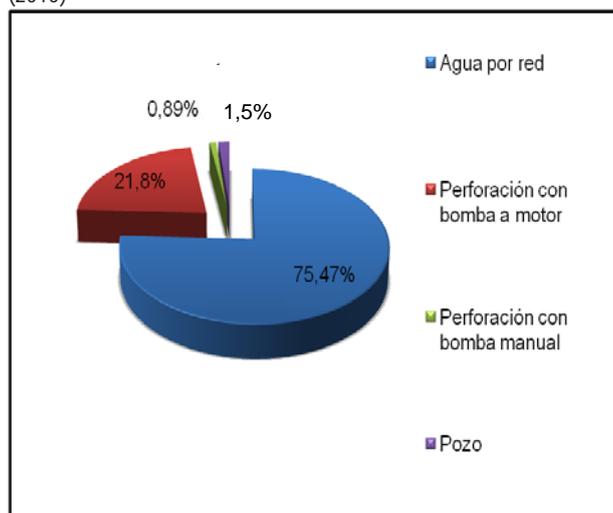
servicios centralizados no lograron cuajar o en aquellas en las que, estando las infraestructuras disponibles, los hogares no se conectaron. La ausencia de las infraestructuras o la falta de la conexión de los hogares afecta principalmente a la población de menores ingresos relativos, que tiene que recurrir a modalidades de acceso menos seguras en tanto –como destacan Monteverde, Cipponeri y Angelaccio, 2010, 1– existe “un fuerte efecto sinérgico entre la falta de servicios de saneamiento, la vulnerabilidad social y la degradación del medio ambiente”.

⁴⁰ Kersich, Juan Gabriel y otros c/ Aguas Bonaerenses y otros s/ amparo.

⁴¹ INDEC, 2010.

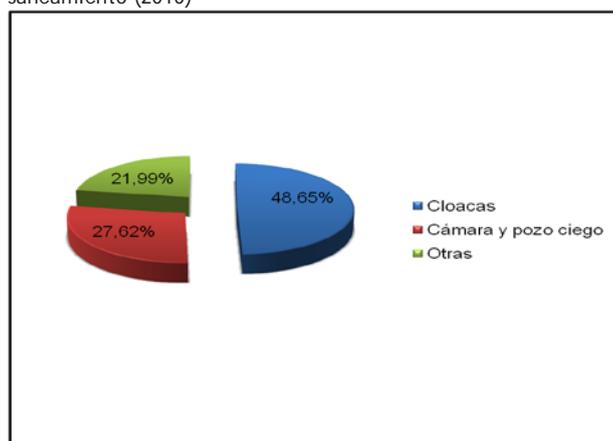
⁴² Estas modalidades se extendieron en áreas en las que los

Gráfico 2. PBA: viviendas según modalidad de provisión del agua (2010)



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC (2010).

Gráfico 3. PBA: viviendas según forma de resolución del saneamiento (2010)

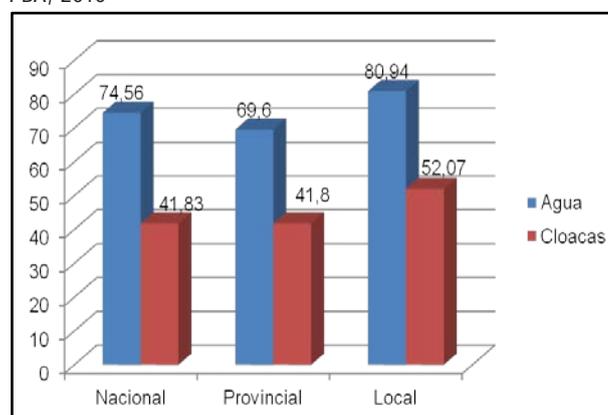


Fuente: Elaboración propia en base a INDEC (2010).

Como sucedió en todo el periodo de análisis, la cobertura era heterogénea de acuerdo al subsistema, así en el nacional abastecido por Aguas y Saneamiento Argentinos S. A. (empresa creada por el gobierno nacional en 2006 en reemplazo a Aguas Argentinas S. A.), el 74,56 % accedía al agua por red, pero se reducía su cobertura en las cloacas al 41,83 % (gráfico 4). El análisis intra-municipios permitía observar aún la coexistencia en este subsistema de municipios con una cobertura muy baja en ambos servicios, como Ezeiza e Ituzaingó, y otros que rodeaban a la CABA, con mejores condiciones socioeconómicas, en términos relativos, como Vicente López, San Isidro y Tres de Febrero, con una cobertura alta. Así, tenemos que la cobertura de las cloacas se reducía en todos los municipios, siendo muy baja en Almirante Brown, Avellaneda y Esteban

Echeverría (1,64 %, 7,89 % y 19,59 % respectivamente).

Gráfico 4. Cobertura por subsistema de provisión de agua en la PBA, 2010



Fuente: Elaboración propia en base a información del Censo de Población y Viviendas de 2010.

En el provincial, abastecido por ABSA, el 69,6 % de los hogares accedía al servicio de agua y el 41,8 % a las cloacas (gráfico 4). El análisis permitía observar que el déficit se concentraba en el Conurbano, especialmente en los márgenes del segundo cordón, que presentaban una cobertura muy baja como José C. Paz (17,29 % en agua y 5,95 % en cloacas) y Malvinas Argentinas (10,26 % y 2,08 %) o baja y media baja como Merlo (45,99 % y 20,58 %) y Moreno (41,13 % y 18,89 % respectivamente). Los municipios más importantes en términos poblacionales y productivos del interior como Bahía Blanca tenían una cobertura alta en ambos servicios.

En relación al local, la cobertura de agua alcanzaba al 80,94 %, superando el promedio provincial, y al 52,07 % en las cloacas (gráfico 4). Los municipios con mayor cantidad de hogares, como Berazategui, Junín, Mercedes, Chascomús y Baradero tenían una cobertura media o alta, a excepción de Tandil, donde la cobertura de cloacas era casi inexistente. Al interior de este subsistema continuaban coexistiendo distintas formas jurídicas con grados heterogéneos de equidad en la cobertura.

LOS INTENTOS DE COORDINACIÓN PROMOVIDOS POR EL NIVEL PROVINCIAL

Nos interesa destacar en esta sección aquellos intentos de coordinación impulsados por el gobierno provincial, a partir de la creación de organismos que tuvieran dentro de sus funciones tareas de coordinación de los subsistemas; y por

otro, el desarrollo de instrumentos de planificación estratégica denominados Planes Directores.

El primer intento de coordinación de los distintos subsistemas que comenzaban a vislumbrarse tempranamente en la provincia refiere al proyecto de creación de un Consorcio Sanitario anunciado por el gobierno de Fresco, en 1938, para la administración de los servicios. El proyecto formalmente promovía “la explotación racional y económica” del servicio y se pensó como respuesta, por un lado, a “las continuas quejas de las poblaciones servidas por compañías privadas” y, por otro, al reclamo de extensión de los servicios en distintas áreas⁴³. Por entonces, la provisión se caracterizaba por la heterogeneidad en las condiciones de prestación, especialmente en las tarifas, que eran distintas de acuerdo al subsistema y la empresa. Luego de dos años, el proyecto fue dejado de lado, decisión justificada por la ausencia de financiamiento para gestionar las tareas.

Los subsistemas se fueron ampliando y recién, en 1973, encontramos un nuevo intento de coordinación en el marco de la creación de OSBA. Durante el desarrollo de sus funciones, OSBA continuó coexistiendo con OSN y con emprendimientos de menor tamaño en el interior provincial a cargo de los municipios, con la Dirección Provincial de Hidráulica que gestionó los proyectos y obras de saneamiento ambiental y de control de las inundaciones y con el Servicio provincial de agua y saneamiento rural (en adelante SPAR). Es decir, no solo continuó coexistiendo con otras prestatarias de los servicios sino con reparticiones que cumplieron distintas funciones en la gestión de los recursos hídricos. Pero más allá que OSBA tuviera funciones de coordinación con el Estado nacional (especialmente con OSN) y con las municipalidades, no logró avanzar en consolidar instancias concretas de cooperación, generación de sinergias, etc. que incluyera a los operadores de los servicios en los distintos subsistemas.

Otro intento de coordinación promovido por el Estado provincial, en este caso, entre el subsistema a su cargo (en adelante OSBA) y el local tuvo lugar recién en 1996, en el marco de la privatización, cuando con apoyo de distintas fuerzas políticas se aprobó el marco regulatorio de

los servicios⁴⁴ para el área bajo el subsistema provincial y local que dio lugar a la creación del ORAB, que tuvo dentro de sus múltiples funciones tareas de coordinación de los aspectos regulatorios de los servicios. Este organismo tuvo dos funciones centrales, por un lado, el ejercicio del poder de policía de los servicios sanitarios, y por otro, el control del marco regulatorio concerniente a la calidad, continuidad, seguridad, expansión de los servicios y uso racional de los recursos, protegiendo la salud pública y el ambiente.

Hasta entonces los municipios ejercían el control de las operadoras locales y coexistían parámetros heterogéneos de calidad. El Estado provincial, luego de la privatización, intentó aplicar el mismo marco regulatorio, tanto en el subsistema provincial como local (por lo que excluyó al área concesionada a Aguas Argentinas S.A. que tenía su propio marco regulatorio y ente de regulación). La agencia reguladora asumió poderes *quasi judiciales*, como imponer a los concesionarios el cese de distintas actividades; *quasi legislativos*, en tanto podía acordar pautas obligatorias mediante resoluciones de su directorio, y *ejecutivos, de investigación y programación* ya que estaba facultada para solicitar información, realizar investigaciones, etc.⁴⁵ Su desempeño durante esta etapa estuvo signado por el seguimiento a los dos consorcios privados que ingresaron al sector provincial y poco avanzó en tejer acciones en conjunto con las prestaciones locales.

En el año 2003, el gobierno acordó un nuevo marco regulatorio y reemplazó al ORAB con el OCABA, que centró su tarea, por un lado, en la fijación de los indicadores relevantes para el control y seguimiento de la disponibilidad de los servicios e interrupciones en el abastecimiento y la aprobación de los indicadores de control técnico y de calidad de los servicios en toda el área provincial (a excepción nuevamente de la jurisdicción nacional). Asimismo, también pasó a tener un rol activo en lo que concierne al control de las prestaciones a cargo de cooperativas, empresas municipales y mixtas. Desde 2007, cuenta en su estructura con un representante de los usuarios propuesto por las asociaciones. Luego de tres años de re-estatización, en 2005, se observa otro intento de coordinación de las tareas de planificación de los servicios a partir de la creación de la DIPAC.

⁴³ Discurso del Gobernador, 1939.

⁴⁴ Ley provincial N° 11.820.

⁴⁵ Majone y La Spina, 1993.

Es de destacar que con la creación del OCABA y la DIPAC, el Estado provincial avanzó en acordar aspectos de calidad de los servicios y planificación de nuevas obras con las prestadoras locales.

En el marco de la causa por la Cuenca Matanza-Riachuelo, en 2006, por orden judicial las jurisdicciones involucradas avanzaron en la formulación e implementación de un plan integral que contempla un ordenamiento ambiental del territorio, el control sobre las actividades antrópicas, el estudio sobre el impacto ambiental de las empresas demandadas, un programa de educación ambiental, etc.⁴⁶

Por otro lado, en lo que concierne a instrumentos de planificación útiles para la coordinación de los subsistemas, nos interesa destacar la formulación de los distintos planes directores de los servicios. El primero de ellos se formuló en el gobierno de Cafiero y se valió de los cuadros técnicos de OSBA (ingenieros sanitarios, geólogos y economistas) así como de responsables asignados por los municipios y dirigentes del SOSBA. Estos actores, en mesas de trabajo, recopilaron información sobre el estado sanitario y de los servicios a partir del trabajo de campo que sistematizaron y analizaron dando lugar a un conjunto de propuestas que conformaron la primera planificación integral de los servicios. El plan propuso dotar, en el corto y mediano plazo (1989-1991 y 1989-2010, respectivamente), de los servicios a un conjunto de municipios (Merlo, Moreno, General Sarmiento y Florencio Varela). Sin embargo, no logró articular líneas de acción conjuntas con OSN ni con otras prestatarias locales, especialmente en lo que concierne a los problemas compartidos como el uso de los recursos hídricos, los desafíos de la expansión y la creciente contaminación, etc.

Para 1995, mientras un conjunto de actores privados asumían la gestión de los servicios en una parte de la provincia (privatizada por la nación y los municipios como Pilar, Balcarce y Laprida), el gobierno de Duhalde –mediante la Unidad Ejecutora de Programas Sociales para el conurbano bonaerense– encomendó el desarrollo de un nuevo Plan director de los servicios a la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de La Plata.

La propuesta tuvo como horizonte temporal el mediano y largo plazo respectivamente e incluyó la identificación de los proyectos y las obras necesarias para atender el mejoramiento y

asistencia a las prestaciones con problemas de calidad y cantidad en zonas con concentraciones poblacionales relevantes. Asimismo, respecto al primer plan, amplió el territorio objeto de la planificación al incorporar a dos municipios a cargo de Aguas Argentinas S. A. y la prestación local de Berazategui. Más allá de las recomendaciones que emanaron, el plan director fue dejado de lado cuando se decidió avanzar en la privatización.

Por último, entrado el siglo XXI, tras un proceso de re-estatización que involucró a la mayoría de las empresas del sector, durante el segundo gobierno de Daniel Scioli (2007-2011 y 2011-2015) en el ámbito del Ministerio de Infraestructura se presentó, en 2011, un tercer plan estratégico de los servicios que pretende alcanzar la universalización del servicio de agua y en un 90 % la cobertura de cloacas, considerando la sustentabilidad tarifaria y las áreas con mayor vulnerabilidad sanitaria. A diferencia de los anteriores fue elaborado por cuadros del sindicato del sector provincial que se desempeñan en el subsistema provincial y local, tras un convenio firmado con el Ministerio de Infraestructura de la provincia e incluyó –por primera vez– a los distintos subsistemas de provisión de agua y saneamiento que cohabitan en la provincia (inclusive la prestataria nacional).

De esta forma el plan procura avanzar en la coordinación integral –con un horizonte 2011-2041– de las acciones implementadas en cada subsistema tendientes a atender la problemática hídrica en la provincia (y no solo del abastecimiento), con un diagnóstico de la calidad de los recursos hídricos en cada una de las regiones hidrográficas, del estado de los servicios de agua y saneamiento (inclusive en el área abastecida por la empresa nacional), de proyección de grandes obras para atender la demanda insatisfecha (que incluyen el desarrollo de acueductos), de mejora de la calidad del agua distribuida, de protección de los reservorios de agua, de inversiones y búsqueda de financiamiento. Más allá de que distintos actores, principalmente funcionarios de la DIPAC y miembros del sindicato, han insistido en la necesidad de que el plan estratégico se materialice en una ley que posibilite su continuidad, al cierre del trabajo aún no se ha concretado. Más allá de estos intentos de generar espacios y/o instrumentos de coordinación de la planificación, regulación, control y prestación estos no han logrado sostenerse.

⁴⁶ Mendoza, Beatriz Silvia y otros...

CONCLUSIONES

A lo largo del trabajo hemos dado cuenta del proceso de institucionalización y trayectoria de los servicios de agua y saneamiento en la PBA. Lo cual ha permitido reconocer, a diferencia de lo acontecido en la mayor parte de las jurisdicciones provinciales del país, el papel central que ha tenido el Estado provincial en la promoción y prestación de los servicios desde fines del siglo XIX (al menos en una parte relevante de su territorio). Este proceso dio lugar a la creación de un conjunto de agencias estatales y la formación de una burocracia especializada para la gestión del agua y la provisión de los servicios que, con el correr del siglo XX, se ha visto afectada por los vaivenes políticos, expresados en sucesivos procesos de descentralización, recentralización, privatización y estatización de los servicios.

El resultado de ese derrotero ha llevado a la consolidación de los tres subsistemas de provisión de agua y saneamiento que cohabitan en suelo bonaerense: uno nacional, otro provincial y otro local.

El subsistema provincial que tenía a ABSA –como encargado de la provisión en una parte de los municipios– y a un conjunto de organismos encargados de la planificación, regulación, control y fiscalización del servicio (la agencia de planificación, el organismo de control, etc.).

El subsistema nacional, que tenía como principal responsable de la provisión a AySA en diecisiete municipios del conurbano y, en términos institucionales, su esquema regulatorio presentaba distintas agencias en tres campos de acción específicos: la formulación y supervisión de la política sectorial, el control del contrato, y la auditoría y fiscalización. Es de destacar que, al cierre de este trabajo, AySA ampliaba su área de acción a los municipios de Escobar, Pilar y San Antonio de Areco.

Por último, el subsistema local asumía diversas formas jurídicas en tanto se encontraban municipios que prestaban el servicio en forma directa y otros que delegaron la responsabilidad en otros actores. Así, encontrábamos concesiones a capitales privados o a cooperativas; también había municipios con sistemas mixtos donde, por ejemplo, la prestación del servicio de agua se encontraba a cargo de una cooperativa y el servicio de cloacas era del municipio.

Aunque estos subsistemas compartían áreas de interdependencia entre niveles de gobierno solo

lograron avanzar de forma muy parcial en la conformación de mecanismos e instrumentos de coordinación. Por lo que en la institucionalización de estos subsistemas y el sesgo de su trayectoria se han perdido múltiples oportunidades de cooperación, de generación de sinergias en las intervenciones estatales, en la conformación de voluntades, intereses y uso de recursos humanos, financieros y tecnológicos, etc. Los mismos han quedado reducidos a instancias mínimas como compartir información básica sobre el sector, pero no han avanzado en la coordinación de las obras y su financiamiento, la formación de los recursos humanos, el uso del recurso hídrico compartido, la regulación conjunta de la calidad, etc.

El recorrido realizado permite observar que la institucionalización se fue configurando mediante un dispositivo normativo que incluyó a un conjunto disperso de leyes sancionadas por la legislatura provincial, que habilitó el inicio de los servicios en la capital bonaerense y luego en el área adyacente. El dispositivo apuntó a establecer los criterios, requisitos y formas de financiamiento de los servicios (solo para una parte de la provincia). La salubridad pública es una característica presente en gran parte de las normativas (leyes, decretos, resoluciones de distintos ministerios y diversos contratos y convenios). El financiamiento se acordó mediante leyes que establecieron asignaciones presupuestarias (discriminadas en el presupuesto para), así como la emisión de bonos internos o externos titulados Bonos de salubridad de la PBA y contribuciones de los futuros usuarios y, más recientemente, créditos de organismos internacionales como el BIRF.

Es de destacar que la conformación de un dispositivo normativo con las especificidades señaladas ha estado acompañada de un dispositivo de gestión que ha actuado en forma paralela a lo que sucedía en el área no descentralizada. El mismo se fue modificando a la luz de los modelos de gestión de los servicios (públicos, privados y mixtos) que han predominado en cada etapa en la PBA.

Al cierre del trabajo el dispositivo de gestión diferenciado en subsistemas permitía observar dos áreas de interdependencia en la que se tejía la relación intergubernamental primaria en la PBA: nación-provincia y provincia-municipios: la regulación y control de la prestación y del accionar de las empresas y la planificación de los servicios.

A nuestro entender, las reestatizaciones de los servicios a inicios del presente siglo conformaron

una posibilidad claramente perdida en la reorganización de las funciones de las agencias estatales con incumbencias en la provisión. Los subsistemas mantuvieron la duplicación de agencias que no solo cumplían con las mismas funciones (de por sí relevantes) sino que también crearon instancias paralelas de planificación.

Más aún actuando en una misma arena y en un territorio contiguo la presencia de distintos escenarios de planificación de las decisiones del sector ha bloqueado la posibilidad de avanzar en la formulación e implementación de planes directores para los servicios con metas compatibles y compartidas en una mirada estratégica del sector. La duplicación de agencias no ha logrado organizar lazos entre las prestatarias –que incluyó a sociedades anónimas con mayoría accionaria estatal, direcciones municipales, cooperativas, etc.– sostenibles en el tiempo, circunstancia que ha redundado en un desaprovechamiento de los recursos.

Finalmente, la presencia de distintos subsistemas también ha tenido su correlato en la asignación diferenciada de recursos. La asignación de los recursos –especialmente financieros– ha promovido decisiones como la descentralización, recentralización y privatización de las empresas del sector.

La consideración de los recursos financieros permite observar que el contexto económico influye de forma notoria en las posibilidades de expansión de las obras de infraestructura básica, que se caracterizan por los elevados costos hundidos y la imposibilidad de reasignar los recursos una vez realizadas las inversiones (en cada subsistema). Así, se observa a lo largo de las distintas etapas, numerosas instancias de inicio y paralización de obras, lo cual ha dificultado la posibilidad de mejorar la cobertura de los servicios y las condiciones generales de prestación (porcentaje de pérdidas de agua en las redes, presión, niveles de tratamiento de los efluentes, etc.).

Es de destacar también que estos momentos de cambios relevantes en el sector impactaron en los planteles de las empresas generando pérdidas de recursos importantes, sea por el traspaso a otras agencias de personal con funciones distintas, por los programas de retiro voluntario, los despidos, etc.

Por último, la fragmentación institucional y la coexistencia de los tres subsistemas mencionados,

no ha logrado que los servicios tengan una cobertura cercana a la universalización y que tenga rasgos homogéneos de calidad en todo el territorio. Lo cual ubica a la PBA en materia de cobertura por debajo del promedio nacional y de la mayoría de las provincias del país.

BIBLIOGRAFÍA

- Amorebieta, G. 2007: "Argentina: Una cooperativa de trabajadores substituye a Enron" en Balanyá, B., Brennan, B., Hoedeman, O., Kishimoto, S. y Terhorst, P. (eds.): *Por un modelo público de agua. Triunfos, luchas y sueños*. Netherlands, Transnational Institute y Corporate Europe Observatory.
- Banco Mundial, 2015: *Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI)*. En <https://icsid.worldbank.org/sp/>
- Banco Mundial, Centro internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones. 2012: "Azurix Corporation c. República Argentina". Caso N° ARB/01/12. Washington D.C.
- Bombelli de Blanes, M. J. 2007: *Panorama actual del servicio sanitario en el área Metropolitana y la creación de AySA S.A.* (disponible en <http://www.unsta.edu.ar/wp-content/uploads/2013/04/Panorama-actual-del-servicio-sanitario-en-el-%C3%A1rea-Metropolitana-y-la-creaci%C3%B3n-de.pdf>, consulta realizada el 4 de diciembre de 2015).
- Brunstein, F. 1988: "Saneamiento hídrico en el Gran Buenos Aires. Límite de la precariedad" en Brunstein, F. (Ed.): *Crisis y servicios públicos. Agua y saneamiento en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires, Cuadernos del Centro de Estudios Urbanos y Regionales, 23, 5-42.
- Bustos-Cara, R., Sartor, A. y Cifuentes, O. 2013: "Modelos de gestión del recurso agua potable: el caso de las cooperativas de servicios en pequeñas localidades de la Región Pampeana en Argentina", en *Agua y Territorio*, 1, 55-64. <http://doi.org/10.17561/at.v1i1.1033>.
- Cáceres, V. 2015: "Los orígenes y evolución de los servicios de agua y saneamiento en la provincia de Buenos Aires, Argentina (1883-1973)", en *TST. Transportes, Servicios y Telecomunicaciones*, 29, Madrid, 120-140.

- Cáceres, V. 2016: *El proceso de institucionalización de los servicios de agua y saneamiento y su trayectoria en la Provincia de Buenos Aires: La consolidación de la fragmentación institucional*. Los Polvorines, Programa de Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de General Sarmiento-Instituto de Desarrollo Económico Social.
- Cáceres, V. L. y Carbayo, A. M. 2013: "La concesión del servicio de agua y saneamiento en la provincia de Buenos Aires, Argentina (1999-2006)", en *Revista electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja*, 11, Buenos Aires, 6-24.
- Castillo, R. 2011: "La Comisión Central de Aguas Corrientes de la provincia de Buenos Aires", en *Revista H2O*, 27, La Plata, 10-13.
- CONFES, 1997: *Modelos de gestión comercial en empresas de saneamiento*. Documento técnico 4, Buenos Aires.
- Danani, C., Chiara, M. y Filc, J. 1997: *El papel del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense en la reproducción de los sectores populares de la región metropolitana de Buenos Aires: Una aproximación macroinstitucional*. Buenos Aires, Instituto del Conurbano-Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Diario de sesiones de la Cámara de Senadores de la PBA (1974), décimo tercera sección ordinaria, tercera y cuarta sección ordinaria, La Plata.
- Discurso del presidente en el inicio de la Asamblea Legislativa de 1985.
- Escudero, G. y Bielsa, L. 2012: *Conformación de Mesas Regionales de Agua*. Ministerio de Infraestructura, La Plata.
- INDEC. 2010. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas.
- Isuani, F. 2010: "Los caminos de la debilidad estatal: capacidades estatales y políticas públicas. Una mirada desde el proceso de configuración de instrumentos de políticas públicas. El caso de la política del agua en la Provincia de Buenos Aires (1992-2008)", tesis doctoral, Programa de Doctorado en Ciencias Sociales FLACSO-Argentina.
- Majone, G. y La Spina, A. 1993: "El estado regulador", en *Gestión y Política Pública*, II,2, México, 197-261.
- Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo). En <http://center-hre.org/wp-content/uploads/2011/07/2007-07-20-Caso-Mendoza-Riachuelo.pdf>.
- Ministerio de Educación, 2015: Mapoteca. Presidencia de la Nación. Disponible en <http://mapoteca.educ.ar/.files/index.html.1.19.html>, consulta realizada el 12 de noviembre de 2015.
- Monteverde, M., Cipponeri, M. y Angelaccio, C. M. 2010: "Saneamiento, educación, medio ambiente y diarreas: el caso del Conurbano Bonaerense", en *Revista Latinoamericana de Población*, 6, 57-69.
- Ordoqui Urcelay, M. B. 2007: *Servicios de agua potable y alcantarillado en la ciudad de Buenos Aires, Argentina: factores determinantes de la sustentabilidad y el desempeño*. Serie Recursos Naturales e Infraestructura, 126. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6323/S0700405.pdf?sequence=1>, consulta realizada 9 de noviembre de 2015.
- Oszlak, O. 2006: "Burocracia estatal: política y políticas públicas", en *POSTData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, 11, 1-30.
- Pereyra, E. 2010: "La política del agua en la Provincia de Buenos Aires. Notas para su reconstrucción histórica", en Isuani, F. (ed.): *Política pública y gestión del agua. Aportes para un debate necesario*. Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento-Prometeo Libros, 21-96.
- Revista Caños, 1989: *Medio de comunicación para el personal sanitario*, 3, La Plata, 1-25
- Torres, H. A. 1993: *El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*. Buenos Aires. Dirección de Investigaciones Secretaría de Investigación y Posgrado. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad de Buenos Aires.

Normativas

- Ley Orgánica de Obras Sanitarias de la Nación N° 13.577.
- Ley nacional N° 19.550.
- Ley provincial N° 3221; 3529; 2669; 2037; 11.820; 14.474.
- Decreto-Ley N° 9518/83.
- Decreto del PEP 465/82; 1263/1983; N° 9883/86; 10.091/87; 10.092/87; 10.093/87; 2.188/2003.

Miscelánea



Politización de la crisis hídrica en Chile: Análisis del conflicto por el agua en la provincia de Petorca

Politicization of the Hydrological Crisis in Chile: An Analysis of the Conflict over Water in the Petorca Province

Alexander Panez-Pinto

Universidad Federal Fluminense
Niterói, Brasil
alexander.panez@gmail.com

Rodrigo Faúndez-Vergara

Universidad de Valparaíso- MODATIMA
Valparaíso, Chile
rodrigofaundezv@gmail.com

Camilo Mansilla-Quiñones

Pontificia Universidad Católica de Valparaíso-MODATIMA
Valparaíso, Chile
camilomansillaq@gmail.com

Resumen — El artículo tiene como objetivo analizar los procesos de politización de los conflictos por el agua en Chile a partir del estudio de caso de la provincia de Petorca (región de Valparaíso) y, particularmente, el surgimiento y trayectoria del Movimiento por la Defensa del Agua, la Tierra y el Medioambiente (MODATIMA). Las principales contribuciones del análisis de dicha experiencia tienen que ver con: a) Los alcances del proceso de politización de este tipo de conflictos en su cuestionamiento al modelo de desarrollo chileno. b) La relación de esta politización con la reivindicación de otras miradas sobre la comprensión del agua. c) La vinculación de la conflictividad en torno al agua con los procesos de acumulación de capital por desposesión que se experimentan en Chile y a nivel global.

Abstract — *The goal of this article is to analyse the politicization of conflicts over water in Chile through an examination of a case study in the Petorca Province (located in the region of Valparaíso), and particularly the rise and trajectory of MODATIMA, which stands for the Movimiento por la Defensa del Agua, la Tierra y el Medioambiente (Movement for the Defence of Water, Land and the Environment). The main contributions of our analysis reveals: 1. The scope of the process of politicization of these types of conflicts and how it calls into question the current model of Chilean development. 2. The relationship between this politicization and the claims of other perspectives that attempt to understand water issues. 3. The link between the conflict over water and the processes of accumulation of capital by dispossession that are being experienced in Chile and globally.*

Palabras clave: politización, acumulación de capital por desposesión, conflictos, agua, provincia de Petorca, Chile
Keywords: politicization, accumulation capital by dispossession, conflicts, water, Petorca Prounce, Chile

Información Artículo: Recibido: 29 marzo 2016 Revisado: 15 noviembre 2016 Aceptado: 16 diciembre 2016

INTRODUCCIÓN

Las problemáticas asociadas al agua en Chile se han hecho más evidentes en los últimos años. La dificultad o el inminente riesgo en el acceso al agua para consumo humano de miles de personas se han visibilizado paulatinamente en la agenda pública, siendo un tema abordado de forma creciente en documentales y reportajes en los grandes medios de comunicación del país¹. Esta precarización en la disponibilidad de agua, influenciada por las consecuencias de la explotación minera, la agricultura de alimentos de exportación y las plantaciones forestales, es una manifestación de las paradojas del modelo de desarrollo adoptado en el país.

En el ámbito de la producción de conocimiento científico, son crecientes las investigaciones que abordan la problemática hídrica y los conflictos que se generan en torno a esta². Incluso hay trabajos³ que entregan elementos interesantes sobre como las relaciones sociales repercuten en el ciclo hidrosocial en conflictos específicos y las estrategias que los actores efectúan en ese contexto.

No obstante, a pesar del interés en aumento por este tipo de estudios, consideramos que aún son incipientes los trabajos que se dedican a comprender los procesos de organización que ocurren en las comunidades afectadas por actividades extractivas. El objetivo de este artículo es analizar cómo a partir de la problemática hídrica vivenciada, sujetos sociales politizan su vida cotidiana y despliegan acciones que buscan cambiar el estado actual de las relaciones de poder que inciden en sus territorios.

En la primera parte, hacemos una breve reseña sobre la problemática de las aguas en Chile, entregando algunas informaciones que consideramos claves para situar al lector. En este apartado, nos centramos en la legislación de aguas vigente debido a su relevancia en la actual conflictividad en torno a este bien común.

Para aportar en este debate, tomaremos como caso de estudio la crisis hídrica en la provincia de

Petorca (Región de Valparaíso), donde el desarrollo de una fuerte movilización social tuvo como una de sus repercusiones la creación del Movimiento por la Defensa del Agua, la Tierra y el Medioambiente (en adelante, MODATIMA). En este territorio, las características hidrogeológicas de la provincia conjugadas con la explotación de los suelos agrícolas y el uso intensivo de agua (de manera legal e ilegal), configuraron un complejo escenario para sus habitantes que generó las condiciones para el estallido del conflicto.

De esta experiencia, buscamos dilucidar lecciones teóricas y políticas que nos pueden entregar conflictos como el de Petorca para cuestionar la forma tradicional de analizar conflictos socioambientales y, particularmente, las disputas por agua en el país.

Finalmente, se presentan los principales resultados de la investigación, a partir de los elementos críticos que la experiencia de Petorca nos entrega para el trabajo que desarrollan universidades, centros de pensamiento, organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales involucrados en este tema. Dentro de las aportaciones presentadas están:

- 1) La constatación de cómo el proceso de politización del conflicto en la provincia, permitió un cuestionamiento al modelo de desarrollo chileno que conllevó a que el movimiento surgido desarrollara estrategias para nacionalizar el conflicto.
- 2) Esta politización se relaciona con el reconocimiento de otras miradas sobre la comprensión del agua, que critican la racionalidad instrumental que hegemoniza las formas actuales de apropiación de este bien común.
- 3) Proponemos que conflictos como el de la provincia de Petorca se vinculan con los procesos de acumulación por desposesión⁴ que se experimentan en Chile y a nivel global. En el caso de los conflictos con la agricultura a gran escala, destacamos dos aspectos catalizadores de dicho proceso de acumulación; a) la legislación de aguas imperante y b) el modelo agrícola vigente.

¹ Por ejemplo, el reciente reportaje del programa "En la mira" de Chilevisión "Agua, lujo y desgracia", 12 de agosto de 2015. También se puede señalar el reportaje de la Tercera "Lo que la sequía se llevó del 22 de febrero del 2014". Son variados los reportajes en medios de circulación nacional, como en El Mostrador, Radio Bio-Bio, CNN Chile, entre otros.

² Véase, por ejemplo, Bauer, 2015. Larraín, 2006. Romero y otros, 2009. Budds, 2012. Prieto, 2016.

³ Como los de Budds, 2012, y Prieto, 2016.

⁴ Harvey, 2005. Seoane, 2012.

METODOLOGÍA

Para el levantamiento de información de la investigación, se utilizaron fuentes de datos primarias y secundarias. En el caso de las fuentes primarias, el estudio toma como punto de partida nuestra experiencia de trabajo en dicha provincia, la cual es complementada en documentos y registros fotográficos que el movimiento dispone. Entre las fuentes secundarias, en tanto, se cuenta con la revisión bibliográfica de seis informes⁵ y la revisión periodística de diez medios de prensa escrito (periódicos)⁶, y cuatro medios audiovisuales⁷. Finalmente, una última fuente de recolección de datos estuvo en la revisión de los informes de la Dirección General de Aguas sobre la existencia de captaciones ilegales de agua (drenes y pozos).

Posterior a la recolección de información, el análisis se ha desarrollado a través del análisis documental en el que se revisó exhaustivamente la bibliografía existente sobre el conflicto en la provincia de Petorca. Asimismo, parte de la información recopilada, referida a la existencia de drenes y pozos ilegales fue georreferenciada para una mayor comprensión de la distribución espacial de la práctica de extracción ilegal de aguas en la provincia.

Además, se realizó una revisión de referencias teóricas principalmente de la ecología política⁸ y la geografía crítica⁹, consideradas pertinentes a la experiencia de conflicto en este territorio.

Para analizar la experiencia de Petorca nos sustentamos en los estudios críticos sobre los conflictos sociales. Esta perspectiva comprende el conflicto como una expresión de las tensiones y contradicciones del propio orden social y no como algo externo que llega a quebrar una cierta

normalidad de las relaciones sociales¹⁰. Se trata de una manifestación de antagonismos entre diferentes grupos de la sociedad. Una pregunta orientadora bajo esta perspectiva es ¿cuáles son los puntos críticos del “desarrollo” de la sociedad chilena que los crecientes conflictos por agua están evidenciando?

En esta línea, estudiar conflictos nos da la oportunidad empírica para aproximarnos a las contradicciones que subyacen en la problemática del agua en Chile. Para analizar el conflicto mencionado reflexionaremos sobre: a) actores involucrados, b) motivo central que origina el conflicto, c) estrategias utilizadas por los actores y d) escala en la que ocurre el conflicto. Dichos elementos no aparecen de forma separada en el texto, sino que están presentes a lo largo del análisis del caso estudiado.

LA PROBLEMÁTICA DE LAS AGUAS EN CHILE

En Chile se ha experimentado una intensificación de la explotación de la naturaleza debido al aumento de las actividades frutícolas, silvícolas, pesqueras y mineras. En relación al agua, en particular, las principales actividades de uso consuntivo¹¹ están concentradas en la exportación agrícola con un 73 %, en la industria minera e industrial con un 21 %, mientras que el agua potable y saneamiento solo utiliza un 6 %¹². Este tipo de rubros, además de ser muy demandantes de agua en su funcionamiento, generan gran impacto en la capacidad de retención de los suelos y efectos contaminantes en las cuencas durante sus procesos productivos. Dicha situación, sumada a la problemática derivada de las variaciones océano-climáticas¹³, ha generado disminuciones en la disponibilidad de agua en los acuíferos entre las regiones de Arica-Parinacota y Metropolitana (norte-centro del país), tal como se aprecia en el mapa 1. De 238 sectores hidrogeológicos analizados por la Dirección General de Aguas (en adelante, DGA), 106 fueron

⁵ Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2014. Universidad Diego Portales, 2013. Cámara de Diputados de Chile, 2012. Dirección General de Aguas, 2014a; 2014b; 2014c.

⁶ Diarios electrónicos: *El Mostrador*, *El Ciudadano*, *El Desconcierto*. Diarios impresos: *La Estrella*, *El Mercurio*, *El Mercurio de Valparaíso*, *The Clinic*, y Radio Universidad de Chile, Radio BioBio.

⁷ Programa de TV Chilevisión “En la mira: Guerra del Agua en Petorca”, 4 de julio de 2013; Reportaje “Usurpación de aguas en Petorca: un robo a secas”, 20 de julio de 2012; CNN Chile: “Modatima denuncia delito de usurpación de aguas en Petorca” 19 de abril de 2012; Hispan TV: “Colisión entre política y negocios por el agua en Petorca, Chile”, 18 de enero de 2015.

⁸ Budds, 2012. Swyngedouw, 2009. Linton y Budds, 2014.

⁹ Harvey, 2005. Porto-Gonçalves, 2007.

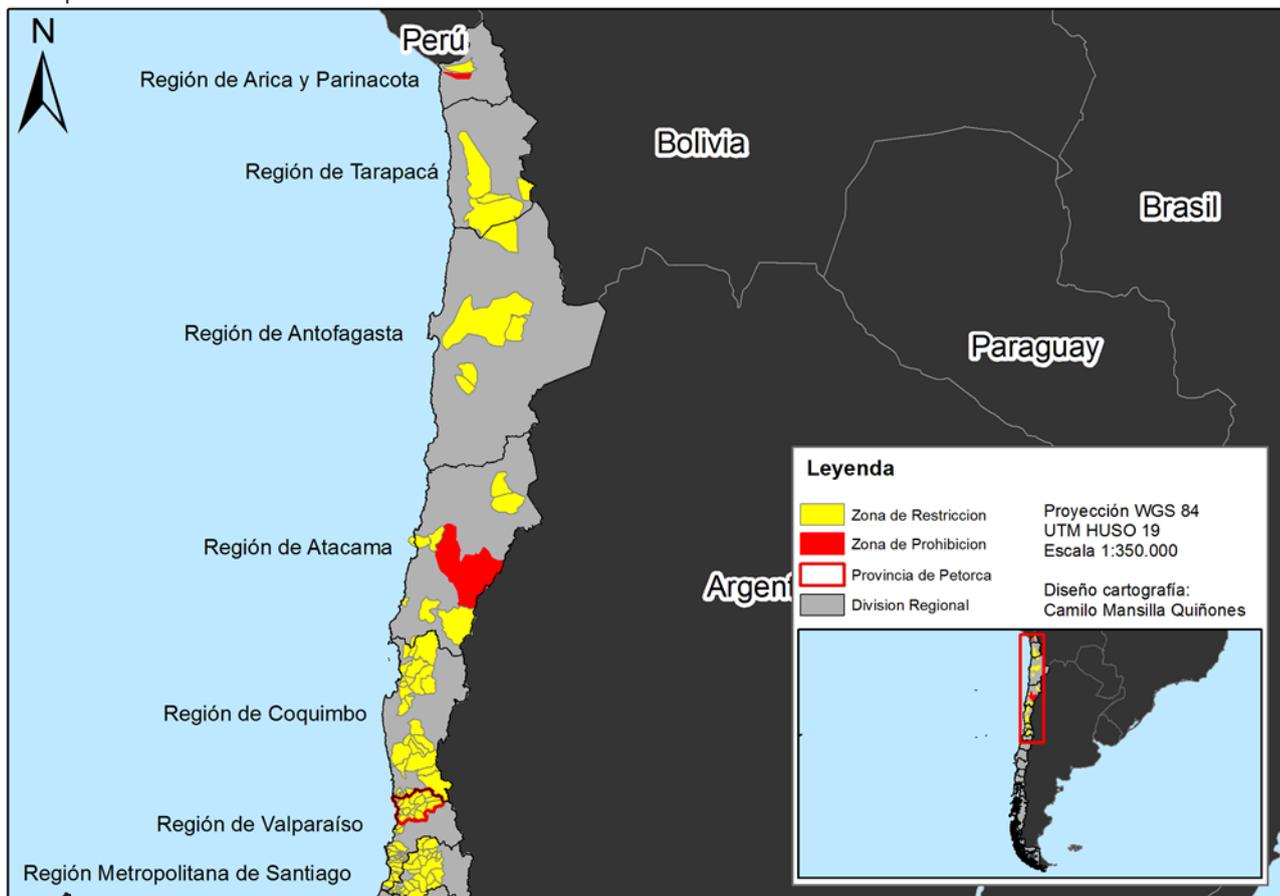
¹⁰ Porto-Gonçalves, 2007.

¹¹ De acuerdo al código de aguas, existen distintas categorías de derechos de agua. Las categorías más relevantes corresponden a los derechos consuntivos -de consumo, ya sea para actividades económicas, como para uso doméstico-, y derechos no consuntivos -que se usan pero no se consumen, como por ejemplo el caso de la generación de hidroelectricidad.

¹² Ministerio del Interior, 2015.

¹³ Núñez y otros, 2013.

Mapa 1. Áreas de restricción y zonas de prohibición declaradas por la DGA entre las regiones de Arica-Parinacota y Metropolitana



Fuente: Elaboración propia en base a archivos vectoriales de la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN) y mapas interactivos DGA "Protección y restricción al uso del agua".

declarados "área de restricción" y otros 6 "zonas de prohibición"¹⁴.

Esta problemática se funda en la legislación vigente desde la dictadura militar instaurada desde 1973 en el país. Luego del golpe de Estado realizado al gobierno de Salvador Allende, las fuerzas armadas controlan las instituciones estatales con la pretensión de dismantelar las medidas tomadas por el presidente depuesto. En los primeros años de la dictadura, se llevó a cabo

una pugna al interior del gobierno militar entre quienes abogaban un modelo nacional-corporativista y aquellos que proponían un modelo basado en el libre mercado. Acabó imponiéndose esta última tendencia, que se consolidó en el programa de reformas estructurales llamado de "las siete modernizaciones" (1979) y en la nueva constitución política (1980).

En lo referido a la problemática del agua en Chile, la constitución política de 1980, que continúa vigente, define -en su artículo 19 N° 24- el derecho de propiedad de los privados sobre las aguas entregadas por el Estado. Esto abre la puerta para el proceso de mercantilización de este bien común. A partir de ese marco jurídico, el código de aguas de 1981 dio las claves para la operación de la apropiación actual de este bien común.

¹⁴ Dirección General de Aguas (DGA), 2011. El código de aguas chileno define las "áreas de restricción" como "aquellos sectores hidrogeológicos de aprovechamiento común en los que exista el riesgo de grave disminución de un determinado acuífero" (Art. 65 "Código de aguas" 1981). No obstante, la DGA "podrá otorgar provisionalmente derechos de aprovechamiento en aquellas zonas que haya declarado de restricción", los que deberá limitar "prudencialmente" (Art. 66). A diferencia de estas, en las "zonas de prohibición" declaradas por la DGA se limitan completamente las nuevas explotaciones en los acuíferos, a menos que la declaración sea revocada en base a nuevas investigaciones sobre la recarga de estos (Art. 63-64).

El código de aguas se sustenta en cuatro pilares:

- 1) El código contiene una contradicción que termina por priorizar su uso como bien económico. Mientras que en su inicio se señala que el agua es un bien nacional de uso público, a lo largo de sus artículos fortalece la propiedad privada y el control privado de los derechos de agua, algo que es consagrado a nivel constitucional¹⁵.
- 2) el Estado concede derechos de agua gratuitos y perpetuos a privados, los que pueden comprar, vender, hipotecar o arrendar estos derechos sin intervención del Estado.
- 3) separa la propiedad del agua del dominio de la tierra, lo que permite que existan privados que tienen acceso al agua sin necesidad de tener tierra, mientras que existe un número creciente de campesinos que, a pesar de tener tierra, no tienen agua.
- 4) la ya mencionada creación de dos tipos de derechos de agua, los derechos consuntivos y no consuntivos.

Este código consiguió reducir el control del Estado sobre la apropiación de los derechos de agua, algo inédito hasta ese momento en la trayectoria capitalista chilena¹⁶. Frente a su ambigüedad en el reconocimiento del agua como bien público, al mismo tiempo que lo define como bien económico, el código de aguas no solo posibilita sino que incentiva la desposesión hídrica a través de su lógica de mercantilización¹⁷. Muestra de esto es que entre los años 2005 y 2008 se realizaron 20.000 transacciones de agua entre privados por un total de 4,8 billones de dólares¹⁸.

Las consecuencias en las dinámicas territoriales son múltiples. La posibilidad de que

los derechos de agua sean transables de forma independiente de la propiedad de la tierra, vulnera completamente “las relaciones territoriales que vinculan a los recursos hídricos con el sistema suelo y a las aguas superficiales con las subterráneas”¹⁹. Respecto a esto, cabe agregar la debilidad institucional que existe en materia hídrica, visible en hechos como que la DGA ha otorgado más derechos que el agua disponible en las cuencas del país. Tal ha sido la gravedad de la situación, que existen casos como las cuencas del Mataquito (Región del Maule) o Coronel (Región de Bio-Bio), donde existe un sobreotorgamiento de derechos de aguas de un 977 % y un 4594 %, respectivamente²⁰. En un reciente estudio del Ministerio del Interior, se señala que al año 2015 la DGA ha sobreotorgado 110 acuíferos a lo largo del país²¹.

Este contexto de precariedad en el acceso al agua ha significado para el país un aumento de los conflictos socio-territoriales, donde las comunidades se han organizado y exigido alternativas a la territorialización de las empresas extractivas. Solo en el año 2013 se contabilizaron un total de 47 conflictos por el agua en Chile²², siendo los casos más críticos aquellos localizados en la zona norte del país donde la desigualdad en la apropiación del agua se conjuga con la sequía arrastrada por casi una década.

Esta tensión se complejiza por las conclusiones científicas sobre el escenario climático, que alertan acerca del avance de las zonas áridas hasta la región del Maule. Otra muestra de esto es que el informe mundial sobre estrés hídrico, con proyecciones al año 2040, posiciona a Chile entre los 25 países del mundo con mayores problemas futuros de estrés hídrico (número 24), siendo el único de América Latina que se encuentra dentro de este grupo de países²³.

El caso de la provincia de Petorca se convirtió a nivel nacional en un conflicto “emblemático” por el agua debido a la dramática situación que viven miles de personas de las comunas rurales de Petorca, Cabildo y La Ligua. El constante abastecimiento de agua a través de camiones aljibes y el declive de la pequeña agricultura, son solo algunas de las manifestaciones más explícitas

¹⁵ Bauer, 2015.

¹⁶ Idem.

¹⁷ Llegando a extremos de lucro en el uso del agua, como el caso de Isidoro Quiroga, el que constituyendo su empresa con solo dos millones de pesos (US\$ 3.000 aprox.), solo en los últimos cinco años obtuvo más de US\$ 25 millones por la venta de derechos de agua, los cuales le fueron otorgados gratuitamente por el Estado. Documentado en el reportaje de CIPER Chile “La historia del discreto empresario que se transformó en el zar de las aguas en Chile”. Disponible en: <http://ciperchile.cl/2013/12/10/la-historia-del-discreto-empresario-que-se-transformo-en-el-zar-de-las-aguas-en-chile/> (consultado el 10 de diciembre de 2013).

¹⁸ Banco Mundial, 2011.

¹⁹ Romero y otros, 2009, 6.

²⁰ DGA, 2011.

²¹ Ministerio del Interior, 2015.

²² Iniciativa “Agua que has de beber”, 2014.

²³ World Resources Institute (WRI), 2015.

de una profunda crisis hídrica. A esto se suma la prolongada sequía que golpea a la zona y la desigual apropiación que existe del agua disponible, agravada por la extracción ilegal de aguas desde las cuencas.

ANTECEDENTES GEOGRÁFICO-HISTÓRICOS DEL CASO DE ESTUDIO

La provincia de Petorca se ubica en la zona norte de la región de Valparaíso, limitando con la región de Coquimbo, en lo que es denominado popularmente como el norte chico de Chile. Tiene una superficie de 4.589 km², y está enmarcada de norte a sur entre los 32° 05' y 32° 40' de latitud sur. La provincia se encuentra ubicada cerca de la pre-cordillera, posee un clima de carácter templado semiárido de temperaturas moderadas, con temperaturas que promedian los 20° Celsius en primavera-verano y 6° Celsius en la temporada otoño-invierno. La flora está determinada por la mencionada aridez y se caracteriza por una vegetación de matorrales arbustivos y cactáceas.

En lo referente a las características hidrogeológicas, las dos principales cuencas localizadas en este territorio son las de los ríos Ligua y Petorca (ver mapa 2). Un aspecto importante de la provincia de Petorca es su ubicación de baja cordillera, donde los aportes al sistema acuífero y al agua superficial de las cuencas son completamente pluviales. Esta dependencia de las lluvias que recibe es característica particular de la provincia de Petorca si lo comparamos al resto de las regiones del país, cuyo origen es, aproximadamente, en un 70 % proveniente de deshielos²⁴. Esto sitúa a las cuencas de los ríos Ligua y Petorca en una situación de vulnerabilidad respecto a la disponibilidad de agua ante las variaciones en las precipitaciones. Vale señalar que el promedio anual de precipitaciones es de 300 mm en la provincia.

Las cuencas de los ríos Ligua y Petorca se caracterizan por contener un acuífero no confinado y poco profundo, lo que conlleva que las aguas subterráneas y las superficiales se encuentren estrechamente relacionadas²⁵.

En lo referido a los antecedentes históricos, uno de los aspectos centrales para comprender de manera más compleja el conflicto en Petorca tiene que ver con las disputas por la tenencia de la tierra.

La ocupación de tierras en esta provincia, como en otros lugares de Chile, estuvo caracterizada por la conformación de fundos de grandes propietarios que

funcionaban a través del inquilinato (latifundio o hacienda). En este escenario de dura explotación la inconformidad y la organización de los campesinos sintonizó con el proceso de reforma agraria que comenzaba a impulsarse en el gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970) y con mayor énfasis con Salvador Allende como presidente (1970-1973). A nivel nacional, durante la década que se aplicó se expropiaron 5.800 propiedades agrícolas con 720.000 ha de riego permanente y eventual (58 % del total) y 1.370.000 ha de secano arable (38 % del total nacional)²⁶.

En el caso de la provincia, fueron varios los lugares donde la disputa por la tierra fue conflictiva. En su interior, hubo experiencias emblemáticas de la reforma agraria a nivel nacional. Una de ellas, es el caso del fundo "Santa Marta" en el Valle de Longotoma (comuna de La Ligua) debido al fuerte conflicto desencadenado por la resistencia de los patronos a entregar la tierra y la existencia de sectores a favor y en contra dentro de los campesinos²⁷.

Las organizaciones actuales aluden a esta experiencia de lucha en la provincia durante las manifestaciones realizadas por el agua, momento en que pueden observarse lienzos con frases como, por ejemplo: "El agua para quien trabaja la tierra", en alusión a la consigna clásica de los tiempos de la reforma agraria de "La tierra para quien la trabaja".

Este proceso de ruptura de la forma dominante de tenencia de la tierra fue violentamente interrumpido por la dictadura militar, que trajo consigo lo que Chonchol (2006) define como contrarreforma agraria²⁸. Si bien la reforma agraria terminó definitivamente con la institución de la hacienda en la provincia de Petorca, en particular, y en Chile en general, no se logró generar un quiebre total con las estructuras sociales tradicionales de patronazgo que se asentaron durante décadas en la ruralidad de la provincia. De hecho, en la actualidad, un número importante de las familias latifundistas del período de la hacienda continúan en espacios de poder local, ya sea en el ámbito político, simbólico y/o productivo²⁹.

TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA DE LA PROVINCIA

Un aspecto fundamental para entender la crisis hídrica en la provincia de Petorca tiene que ver con la transformación productiva vivida en ese territorio durante la década de los años noventa.

²⁴ Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), 2014.

²⁵ Budds, 2012.

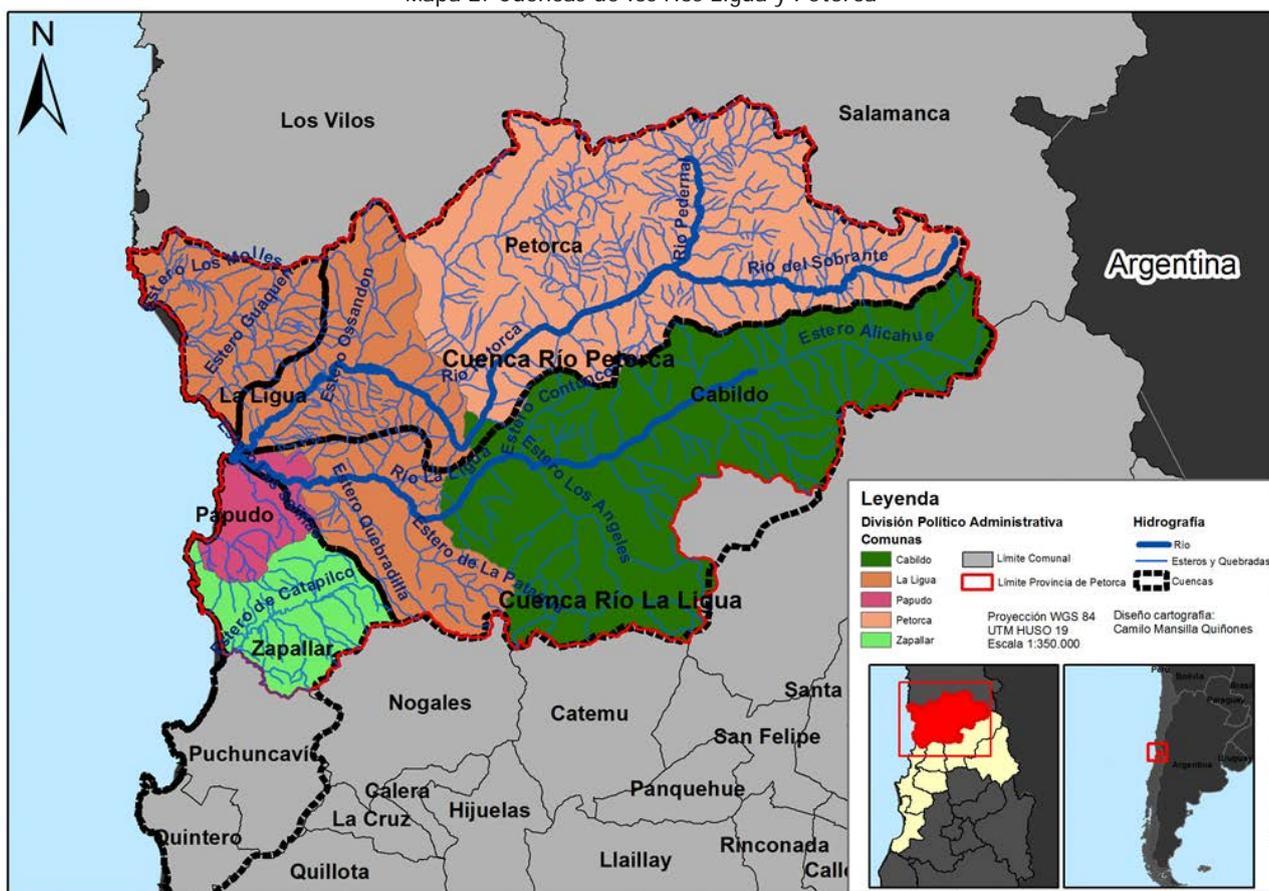
²⁶ EcheNique, 2012.

²⁷ Calderón y Fahrenkrog, 2012.

²⁸ Chonchol, 2006.

²⁹ Faúndez, 2013.

Mapa 2. Cuencas de los ríos Ligua y Petorca



Fuente: Elaboración propia en base a archivos vectoriales de la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN).

En este periodo los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, ejecutaron sus políticas bajo el lema de democracia “en la medida de lo posible”. Esta consigna sintetizaba la política de realizar reformas democráticas graduales mientras se mantenían enclaves autoritarios y las principales herencias de la política económica de la dictadura militar.

Uno de los aspectos de esta política económica fue la expansión de la actividad agrícola para exportación bajo el lema de “Chile: Potencia alimentaria”, en la que el Estado entregó incentivos fiscales y un fuerte apoyo con financiamiento para proyectos de riego, sobre todo a grandes empresarios. De acuerdo a un estudio realizado por la OCDE sobre las políticas agrícolas de Chile el año 2006, los préstamos asignados a pequeños agricultores a través del Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP) en la forma de crédito directo y crédito coordinado, representó apenas un 4 % del total de crédito agrícola, mientras que gran parte del apoyo se orientó al sector de la gran agricultura. Asimismo,

de acuerdo al mismo estudio, gran parte de los recursos para inversión en obras de riego de la Comisión Nacional de Riego (CNR)³⁰, son orientados a la gran agricultura de exportación, y “deja afuera a los campesinos con bajos niveles de capitalización”³¹.

Tal política llevó a que en la provincia de Petorca aumentara durante los años noventa la cantidad de empresarios que invirtió en la zona, incrementándose el agronegocio considerablemente, sobre todo de frutales para la exportación como cítricos, palta (aguacate) y nueces. Una de las estrategias para dicha expansión fue la compra a bajo precio de suelos de secano en las laderas de los cerros, no utilizados por los pequeños agricultores por la imposibilidad de regar esas tierras³². Los nuevos grandes

³⁰ Ley N° 18.450 sobre fomento de la inversión privada en obras menores de riego y drenaje.

³¹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), 2008, 96.

³² Como recoge Budds, a partir de los datos del Conservador de Bienes Raíces de la comuna de La Ligua: “En el año 2003, el

agricultores llegados a la provincia, en cambio, pudieron explotar estas tierras debido a sus mayores recursos para la adquisición de medios de producción de mayor tecnología y el apoyo del Estado a través de proyectos de la Comisión Nacional de Riego.

Imagen 1. Cultivo de frutales de la empresa agrícola Los Ángeles, propiedad del empresario Juan Ruiz Tagle. Sector de La Mora, comuna de Cabildo



Fuente: Archivo de MODATIMA, provincia de Petorca. Tomada en el año 2013.

En este punto es importante señalar que, paralelo a esta compra de tierras a bajo costo, se llevó a cabo una creciente solicitud de derechos de agua provisionales a la DGA, la mayoría solicitada por los “nuevos agricultores”. Dicha autoridad entregó derechos a perpetuidad y de manera gratuita (tal como lo señala el Código de Aguas), incluso después de que las cuencas fueran declaradas agotadas por la misma institución. Como indica el INDH, a pesar del agotamiento de las cuencas, entre mayo de 1997 y junio de 2014, la DGA concedió 1.362 derechos de aguas en la provincia de Petorca, siendo la mayoría de ellos de naturaleza subterránea³³.

En el año 2007 se dedicaban 101.919,80 ha en la provincia a la plantación de nogales, 100.848,90 a paltos, 35.997,87 a clementinas, 35.547,40 a almendros, 22.516,80 a limoneros, y 20.025,50 a naranjos³⁴. Este incremento ha llevado a que en la actualidad un 56,62 % de la superficie cultivada esté ocupada con paltos y cítricos. El crecimiento de cultivos en la provincia la ha convertido en la zona de mayor exportación en este tipo de

productos, acaparando más del veintitrés por ciento de la fuerza de trabajo³⁵.

Es importante consignar que no estamos solo ante una transformación productiva en la provincia. El incremento acelerado de frutales para exportación desde los años noventa, representó un cambio en la cultura campesina del territorio y en la prioridad hasta ese momento dedicada a cultivos para el autosustento familiar³⁶. Frente al auge del cultivo de paltos y cítricos, fueron disminuyendo aceleradamente cultivos esenciales para el consumo, tales como porotos, maíz, papas y trigo. Así, la promesa de prosperidad y modernización que acompañaba la producción de los nuevos cultivos, tuvo consecuencias que aún no se dimensionan en su totalidad sobre la soberanía alimentaria de campesinas y campesinos de la provincia de Petorca.

Finalmente, no podemos referirnos solo a la transformación productiva, ya que la agricultura de exportación ha tenido efectos significativos en el ciclo hidrosocial de ambas cuencas. Ejemplo de esto es la intensidad de uso hídrico que tienen cultivos como el palto a gran escala, donde cada árbol de esta especie, en sus tres primeros años de crecimiento, utiliza alrededor de doscientos litros de agua diarios³⁷.

ESTALLIDO DEL CONFLICTO POR EL AGUA EN PETORCA

El panorama de la provincia descrito anteriormente estaría incompleto si no reconocieramos el papel que ha tenido la extracción ilegal de aguas por parte de algunos empresarios agrícolas en la crisis hídrica de Petorca. A medida que la escasez de agua se incrementaba, también aumentaban las denuncias a las autoridades sobre pozos y drenes que existían al interior de fundos de grandes empresarios que extraían agua de manera irregular. Las reiteradas denuncias ante la DGA se tradujeron en que dicha institución realizara 447 expedientes por extracción ilegal de aguas entre los años 2010-2014³⁸.

Particularmente relevante fue la inspección de la DGA (informe n°48, febrero 2011), solicitada por la gobernación de Petorca, donde se constató la existencia de 65 obras ilegales subterráneas en

secano en las laderas del valle costaba aproximadamente US\$ 1.430 la hectárea, comparado con los terrenos regados ubicados en el fondo del valle, que iban desde los US\$ 14.300 a US\$ 21.500 por hectárea” (Budts, 2012, 173).

³³ INDH, 2014.

³⁴ Idem. Según censo agropecuario INE, 2007.

³⁵ Ibidem, 8.

³⁶ Faúndez, 2013.

³⁷ Mundaca, 2012.

³⁸ INDH, 2014.

la provincia. Estos drenes y pozos ilegales fueron georreferenciados y pueden ser apreciados en el mapa 3. En este informe se señala, de manera explícita, a grandes empresarios agrícolas como involucrados en la extracción ilegal de aguas, algunos de ellos fuertemente vinculados al mundo político³⁹.

Imagen 2. Dren construido para la extracción ilegal de agua por la Empresa agrícola Liguana. Sector de Alicahue, comuna de Cabildo



Fuente: Archivo de MODATIMA, provincia de Petorca. Tomada en el año 2012.

Esta práctica irregular se vincula al uso intensivo de agua por las empresas agrícolas para mantener y aumentar su producción, lo que sumado a las condiciones hidrogeológicas ya descritas de la provincia y la explotación de los suelos agrícolas, llevaron a la sobreexplotación de las cuencas de los ríos Petorca y Ligua, declarados oficialmente agotados por la Dirección General de Aguas en 1997 y 2004, respectivamente.

En la actualidad, la provincia vive una sequía que ha perdurado por casi una década y, según algunas estimaciones, el déficit de precipitaciones bordea el 60 %⁴⁰. En esta dirección, resulta ilustrativo de la gravedad de la situación, lo que señala el Informe de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales del año 2013, donde se contabilizan 11 decretos supremos del Estado

chileno declarando zonas de escasez hídrica en la provincia⁴¹.

La sequía en curso, sumada a la transformación productiva del sector agrícola de la provincia, derivó en la progresiva dificultad de los pequeños agricultores para acceder al agua de riego, lo que ha repercutido en que parte importante de los campesinos de la provincia comenzara a desempeñarse como trabajadores dependientes. Principalmente, en faenas mineras dentro y fuera de la región, el rubro de la construcción en las comunas próximas de alto desarrollo inmobiliario (Zapallar y Papudo) y en grandes fundos agrícolas. Paradójicamente, algunas de estas últimas empresas en la que son contratados los trabajadores rurales, son aquellas que han estado involucradas en conflictos por la apropiación del agua en la provincia.

Pero esta situación de falta de acceso al agua, no solo afectó (y afecta) la actividad agrícola de campesinas y campesinos, sino que la crisis hídrica ha afectado el consumo humano de agua de miles de personas. En el año 2014, la gobernación de Petorca cifró en 19.465 personas las que estaban abastecidas por camiones aljibes (cisterna)⁴². El descenso en el nivel de la napa subterránea mermó de manera significativa las fuentes de agua con las que operan los comités de agua potable rural y la empresa sanitaria encargada de abastecer a la población urbana de la provincia. Esto ha hecho que el abastecimiento de agua potable a través de camiones aljibes se haya vuelto una realidad cotidiana en el territorio. Como ha sido documentado, en los momentos de mayor escasez, hay familias en la provincia de Petorca que disponen de solo 200 litros por familia al día (el promedio en Chile son 167 litros por persona)⁴³.

A medida que se agravaba la situación, la articulación de las acciones de denuncia tuvo como una de sus expresiones formales la conformación, en el mes de febrero del año 2011, del Movimiento de Defensa del Agua, la Tierra y el Medioambiente (MODATIMA), que nace con la consigna de "Justicia en los ríos". En su conformación, MODATIMA se definió como:

"un movimiento amplio de participación de los ciudadanos y de los habitantes de la provincia de Petorca, que surge a propósito de los graves efectos

³⁹ Varias de las agrícolas sindicadas por extracción ilegal de agua por la Dirección General de Aguas, son de propiedad de políticos de renombre nacional, como es el caso del ex ministro del Interior del primer gobierno de Michelle Bachelet, Edmundo Pérez Yoma, o el ex diputado de la República, Eduardo Cerda García, entre otros.

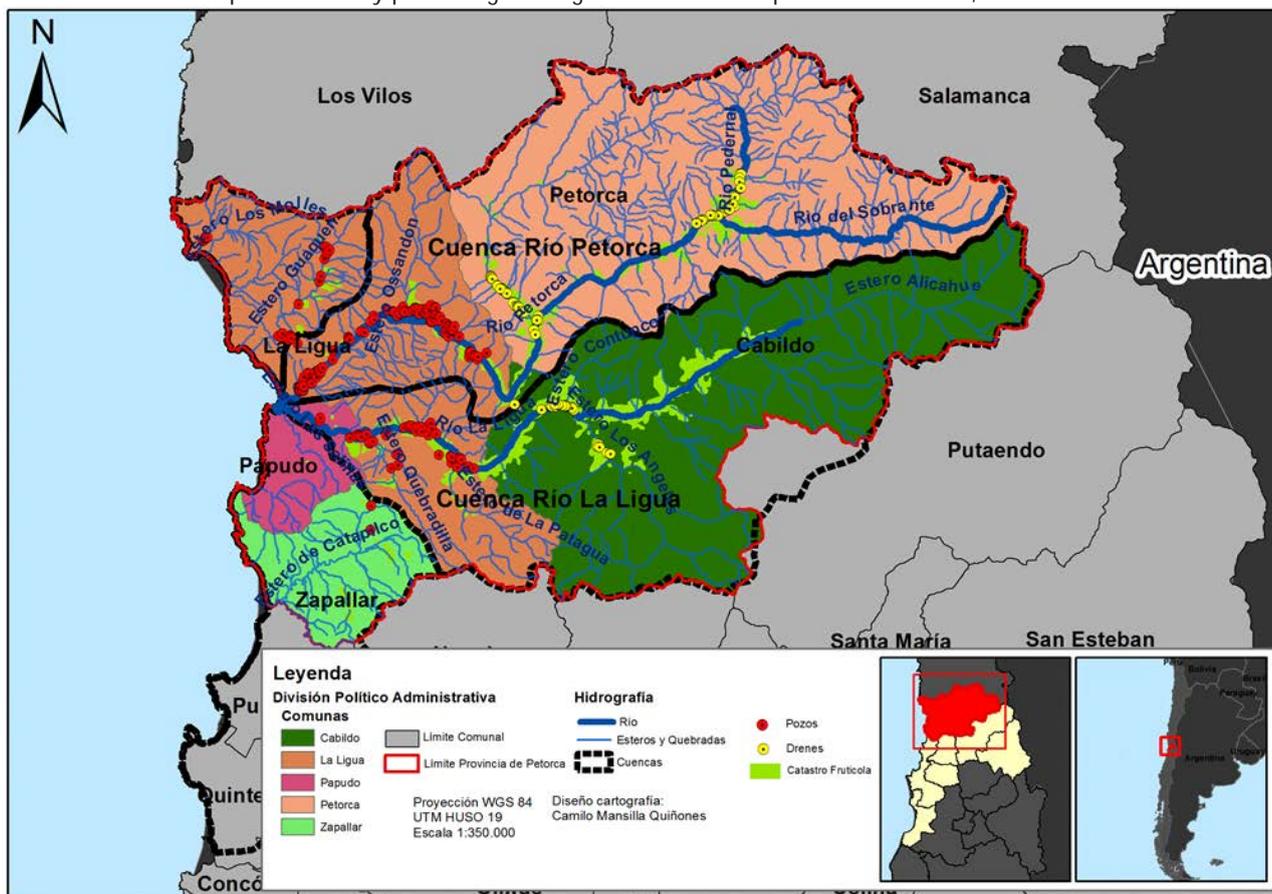
⁴⁰ INDH, 2014.

⁴¹ Universidad Diego Portales (UDP), 2013.

⁴² Gobernación Provincial de Petorca, 2014.

⁴³ INDH, 2014.

Mapa 3. Drenes y pozos ilegales según informe de inspección de la DGA, año 2011



Fuente: Elaboración propia en base al informe de inspección de la DGA (año 2011) y archivos vectoriales de la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN).

provocados por el uso intensivo e irracional de los recursos naturales, en particular suelo y agua, lo que nos motiva a asociarnos gremialmente para promover la racionalización, el desarrollo y la protección de nuestras condiciones de vida en relación a la debida utilización de tales recursos y del medio ambiente”⁴⁴.

Desde el comienzo, MODATIMA se propuso llamar a la movilización en las calles a los habitantes de la provincia de Petorca para exigir el fin de la extracción irregular de aguas y que las autoridades tomaran medidas sustantivas para enfrentar la crisis hídrica en la zona. Una de las estrategias utilizadas por el movimiento en estas manifestaciones públicas, fue apuntar directamente a aquellos empresarios que estaban involucrados en la extracción ilegal de aguas.

Dentro de estas movilizaciones, se destacan las marchas provinciales organizadas entre los años 2011 y 2015, los actos públicos, la participación en intervenciones culturales, las acciones de denuncia

pública a los sujetos apuntados por realizar extracción irregular del agua, las diversas instancias de ocupación de la Ruta 5 (principal carretera del país) en el sector poniente de la provincia (Quebradilla), entre otras acciones. Este tipo de actividades dan muestra de un intento del movimiento de ocupar el territorio en conflicto, pretendiendo cuestionar el orden que permite que dichas prácticas sucedan en la provincia⁴⁵.

El movimiento ha realizado alianzas con diversas organizaciones de la provincia, participando en esfuerzos conjuntos de articulación en la provincia y en otros lugares del país, formando parte de una red de organizaciones de diversos territorios que luchan por la recuperación del agua en distintos puntos de Chile⁴⁶. Desde este esfuerzo de articulación

⁴⁴ Movimiento de Defensa del Agua, la Tierra y el Medioambiente (MODATIMA), 2011.

⁴⁵ Esto se vincula con la *geograficidad* de los conflictos y de los movimientos sociales apuntada por Porto-Gonçalves (2007).

⁴⁶ Con esto nos referimos a la participación que ha tenido MODATIMA de la conformación de la Coordinadora de Defensa del Agua y la Vida y del Movimiento Social por la Recuperación del Agua y la Vida.

nacional, el MODATIMA ha sido parte integral de las tres marchas nacionales por la Recuperación del agua, que se han sucedido entre los años 2013 y 2015.

Imagen 3. Basural clandestino en zona baja del río Ligua. Próximo a puente Illalolén, comuna de La Ligua



Fuente: Archivo de MODATIMA, provincia de Petorca. Tomada en el año 2014.

De forma paralela, otra estrategia adoptada fue “parlamentarizar” la lucha por el agua que desarrollaba el movimiento. Se solicitó a los parlamentarios que enfrentaran la situación hídrica en la provincia de Petorca y las implicaciones del código de aguas en esta. Las denuncias y la presión ejercida, desembocaron en la conformación de una comisión investigadora de la cámara de diputados que indagó sobre la extracción ilegal de aguas en los ríos del país⁴⁷.

Al fragor de las denuncias y la profundización de la crisis hídrica en la provincia, en el año 2014 el gobierno de turno dejó sin efecto los derechos

⁴⁷ El principal producto de la “Comisión Investigadora para la extracción ilegal de aguas y áridos en los ríos del país” fue un informe con recomendaciones de medidas administrativas y legislativas (Cámara de Diputados de Chile, 2012).

de aprovechamiento provisionales de aguas subterráneas ubicados en los acuíferos de La Ligua y Petorca⁴⁸. No obstante, hasta la fecha, las medidas de fiscalización han sido insuficientes y no hay certeza de que los derechos provisionales no estén siendo utilizados.

El MODATIMA ha asistido en múltiples ocasiones a las sesiones de la Comisión de Recursos Hídricos y Desertificación, de la Cámara de Diputados; a la Comisión de Agricultura, de Derechos Humanos; así como a la Comisión de Obras Públicas del Senado, entre otras. También ha denunciado la situación hídrica del país y de la provincia de Petorca en reuniones con el director general de Aguas, con el contralor general de la República, con el Consejo de Defensa del Estado, entre otros organismos del Estado.

Junto a las acciones mencionadas, otra estrategia importante de la organización ha sido visibilizar el conflicto por el agua en los medios de comunicación del país. Esto ha conducido a que el MODATIMA posicione sus demandas en diversos medios de comunicación de circulación local, nacional e internacional.

La estrategia de visibilización del conflicto del agua en la provincia de Petorca y en Chile ha estado complementada con la realización de actividades públicas masivas en múltiples universidades del país, escuelas, liceos y poblaciones. Dichas actividades han tenido formatos múltiples, tales como foros, asambleas, seminarios, talleres, escuelas y encuentros, entre otros.

POLITIZACIÓN DEL CONFLICTO

Una de las principales constataciones del estudio del conflicto de Petorca tiene que ver con los alcances del proceso de politización ocurridos en este territorio. Alguna literatura sobre conflictos territoriales y ambientales en Chile ha caracterizado parte de las alzamientos en las comunidades como acciones defensivas del tipo “no en mi patio” (“*not in my backyard*” [NIMBY]), que no cuestionan el modelo que está detrás de la

⁴⁸ En la provincia de Petorca existían cerca de mil doscientos litros por segundo (unidad de medición del caudal subterráneo) otorgados a privados en la forma de derechos provisionales. Esta categoría se refiere a aquellos derechos de aprovechamiento de agua que fueron otorgados después de la fecha en que las cuencas del Ligua y Petorca fueron declaradas en restricción por la DGA y cuya entrega se da en situaciones excepcionales.

actividad extractiva que les afecta⁴⁹. A diferencia de este tipo de acciones colectivas, la acción de MODATIMA logró trascender las meras demandas particulares e inmediatas, apuntando a un cuestionamiento profundo del modelo de desarrollo.

A lo largo de su trayectoria, es interesante resaltar que el movimiento fue modificando sus reivindicaciones, buscando trascender la dimensión local del conflicto y la reivindicación inicial de “justicia en los ríos Ligua y Petorca”, hacia la necesidad de problematizar a nivel nacional la privatización de las aguas, algo que se traduce en la demanda de derogar el código de aguas y la constitución política vigente y en el llamado a la recuperación de los bienes comunes naturales del país.

Desde una perspectiva geográfica, la experiencia de MODATIMA en Petorca es relevante por el uso político del espacio que realiza el movimiento. Las acciones descritas de marchas, cortes de ruta y denuncias públicas son muestras de la ocupación que el movimiento hizo del territorio. Pero no solo esto, en la estrategia de nacionalizar el conflicto, la organización llevó adelante una “política de escalas”. En esta comprensión, la escala no solo se refiere al área directa donde ocurre el conflicto sino que se trata también de un concepto político. La escala se refiere aquí al grado de intensidad política, económica y cultural alcanzada por el conflicto, a la “capacidad de articulación y organización de los protagonistas sociales y su inserción en el debate político, en fin, abierto con la sociedad”⁵⁰. Necesariamente, esta capacidad de incidencia de las acciones de los actores implica una disputa de poder. En nuestro caso de estudio, ejemplos de esta política de escalas adoptada por el movimiento son las estrategias ya mencionadas de interpelación a los parlamentarios a posicionarse sobre la situación hídrica de la provincia y la articulación con otras organizaciones del país para conformar el Movimiento Social por la Recuperación del Agua y la Vida.

Esto resulta una lección importante de esta experiencia para el estudio de conflictos en Chile. Nos llama la atención sobre la necesidad de ampliar nuestra comprensión sobre el concepto de escala, relevando el carácter político que tiene la producción de escalas en los conflictos. Esto es

particularmente importante en el caso de los movimientos, que muchas veces enfrentan la dificultad de trascender la dimensión local. Explicitar la necesidad de definir una política de escalas, aparece como un desafío que puede fortalecer los objetivos de los movimientos frente a la precarización de sus territorios.

OTRAS MIRADAS SOBRE LA COMPRENSIÓN DEL AGUA Y SU APROPIACIÓN

Hecha esta descripción reflexiva del proceso vivido en la provincia de Petorca, creemos que poca o nula contribución haríamos al debate académico y al propio conflicto vivido en la zona si nos remitiéramos solo a la dimensión local, limitándonos a la mera caracterización del caso de estudio. Por esta razón, a partir de las situaciones acontecidas en este territorio, proponemos las siguientes interrelaciones para pensar los conflictos por el agua en Chile.

Una de las lecciones que se pueden extraer de la experiencia de Petorca, es la urgente necesidad de cuestionar los abordajes clásicos sobre la problemática hídrica, no solo en Chile, sino en las sociedades capitalistas en general. Para ello, una de las barreras que debemos superar es el predominio de la racionalidad técnica al momento de enfrentar el debate sobre la crisis hídrica.

Históricamente las sociedades más productivistas o de un capitalismo más agresivo – respecto a los bienes comunes naturales— enfatizaron en el tratamiento del agua como recurso. Dicha lógica, por ejemplo, incentivó la monumentalidad hidráulica a finales del siglo XIX y sobre todo en el siglo XX, con obras como la represa Hoover en el Río Colorado (EE.UU.), la represa Bhakra en el Río Indo (India) o la represa Ralco, en el caso chileno. Se fue creando así una cierta utopía de control total del agua que exacerbó la intervención humana en las cuencas.

Esto está vinculado con el abordaje histórico de la producción de conocimiento que se ha tenido sobre este elemento vital en la sociedad moderna, marcado por un sesgo cientificista que busca generar un saber altamente especializado y fragmentado, escindido del análisis de las relaciones sociales que configuran su apropiación. Esta racionalidad pretende presentar la crisis hídrica como un problema de especialistas, ajena a las diferentes culturas de los pueblos que históricamente han existido en torno al agua.

⁴⁹ Valenzuela y otros, 2016.

⁵⁰ Porto-Gonçalves, 2007, 18. Traducción propia.

Han pasado varias décadas de predominio de este tipo de visiones sobre el agua y hemos podido ver sobre todo en las últimas décadas el aumento de la conflictividad frente a las actuales formas de gestión y control. ¿Qué está en juego en esas disputas? Consideramos que las disputas contemporáneas en torno al agua revelan también la crisis de la racionalidad hegemónica en la ciencia de la sociedad moderno-colonial⁵¹. En contraposición a la promesa liberadora de la modernidad, la razón instrumental ha servido para conformar un totalitarismo racional que, paradójicamente, nos pide obediencia religiosa a poderes superiores⁵², lo que ha sido profundamente funcional a la consolidación de la sociedad capitalista.

En el caso de la provincia de Petorca, esto se visualiza en las propuestas de las autoridades de gobierno que, frente a la catástrofe “natural” que afecta a dicha zona, plantean la necesidad de mejorar la tecnología en los proyectos de riego, la construcción de macro embalses, la fabricación de túneles en zonas precordilleranas que permitan transvasar agua de los deshielos a la cuenca del Petorca, e incluso explorar iniciativas como el “bombardeo de nubes” con productos químicos para aumentar las lluvias⁵³. El dominio moderno de la naturaleza se hace patente, sin reconocer cómo ese propio dominio expresado en la provincia en la sobreexplotación de los suelos de secano para cultivos de exportación, son un factor clave de la crisis que la racionalidad técnica busca resolver.

Como complemento a esta crítica a la racionalidad técnica sobre el agua, anclada en la modernidad/colonialidad, consideramos pertinentes los aportes que algunos autores desde la ecología política han planteado al estudio sobre el agua. Como menciona Swyngedouw (2009), la investigación sobre el agua, históricamente “se ha concentrado en el lado físico y/o el lado de la gestión de la problemática del agua, habitualmente andando cuidadosamente alrededor de la controvertida cuestión de cómo la economía política de las relaciones de poder funden lo físico y la gestión junto a formas desiguales particulares e invariablemente sociales”⁵⁴.

A partir de esta crítica, las contribuciones de la ecología política son enriquecedoras al problematizar nociones institucionalizadas, como es el caso del concepto de “ciclo hidrológico”. Una de las principales críticas a dicho término es que tiende a excluir “los procesos sociales que modifican los flujos de agua, lo que puede resultar en conjeturas generalizadas sobre las causas humanas en la degradación de recursos hídricos, sin considerar los roles de diferentes grupos sociales”⁵⁵.

Frente a este concepto se plantea la noción de “ciclo hidrosocial”, que, junto al estudio de como el agua fluye dentro del ambiente físico (atmósfera, superficie, subsuelo, biomasa) también “considera cómo el agua es manipulada por los involucrados sociales y las instituciones, a través de factores tales como obras hidráulicas, legislación, instituciones, prácticas culturales y significados simbólicos”⁵⁶.

Reconocer la intrínseca vinculación entre las relaciones de poder, que nos propone la ecología política, nos da la posibilidad de comprender con mayor profundidad las causas que inciden en la crisis hídrica enfrentada en Chile.

Tomando como ejemplo a la provincia de Petorca, reflexionar a partir de los postulados de la ecología política, nos permite clarificar que las propuestas dominantes de abordaje de la crisis hídrica en la zona son insuficientes si no reconocen a aquellos actores que tienen mayor responsabilidad en la sobreexplotación de las aguas subterráneas y las condiciones del modelo de desarrollo chileno que incentiva la concentración de este bien común natural.

Y también nos permite dar mayor fuerza a la necesaria reflexión sobre las alternativas políticas para enfrentar el conflicto en Petorca y en muchos otros lugares de Chile. Frente a las soluciones tecnológicas para acabar con la crisis que afecta a numerosas personas en la provincia, constatamos que si no hay un cambio en las relaciones de poder vigentes entre los actores de ese territorio que se apropian del agua, no habrá solución tecnológica que resuelva esta problemática de manera definitiva.

⁵¹ Porto-Gonçalves, 2006.

⁵² Horkheimer y Adorno, 1988.

⁵³ Tal como se constata en la siguiente noticia: <http://www.biobiochile.cl/2012/07/31/ministro-de-agricultura-anuncia-bombardeo-de-nubes-para-combatir-sequia-en-petorca.shtml> (31 de julio de 2012).

⁵⁴ Swyngedouw, 2009, 58. Traducción propia.

⁵⁵ Budds, 2012, 171.

⁵⁶ Ibidem, 170.

CONFLICTOS POR EL AGUA EN CHILE Y ACUMULACIÓN POR DESPOSESIÓN

Uno de los riesgos que identificamos en el abordaje convencional sobre los llamados conflictos socioambientales, es entender que las disputas por el agua que se dan en los territorios estarían remitidas solo a problemáticas que formarían parte de una cuestión ambiental. Frente a esto nos preguntamos, ¿cómo se relaciona la crisis hídrica en Chile con la apuesta de “desarrollo” del país y su inserción en los procesos globales del actual modo de producción? Para avanzar en la respuesta, nos parece pertinente reflexionar a partir de la categoría de acumulación por desposesión⁵⁷.

En primer lugar, nos parece necesario desarrollar brevemente el lugar desde el cual comprendemos el concepto de acumulación por desposesión. Este término⁵⁸ hace referencia a una relectura de la teoría general de la acumulación de capital de Marx, en donde este distinguía entre la acumulación originaria o primitiva y la acumulación como reproducción ampliada. La primera es entendida por Marx como un momento histórico previo en el que se despliegan violentas estrategias para transformar las formas de propiedad de formaciones pre-capitalistas. Como señala Marx, la acumulación originaria se trata de “el proceso histórico de escisión entre productor y medios de producción. Aparece como “originaria” porque configura la prehistoria del capital y del modo de producción correspondiente al mismo”⁵⁹. Por otra parte, este autor entiende la acumulación por reproducción ampliada como aquella que se da a través de la explotación del trabajo vivo en la producción, que es la base del intercambio de mercancías entre sociedades regidas por las leyes clásicas de la economía política⁶⁰.

La dificultad en esta distinción⁶¹ radica en que “relegan la acumulación basada en la actividad depredadora y fraudulenta y en la violencia a una ‘etapa original’ ya no tomada como relevante o, como en el caso de Luxemburgo, vista como algo ‘exterior’ al capitalismo como sistema cerrado”⁶².

De esta forma, Harvey⁶³ reconoce este tipo de acumulación como un proceso en curso. Analizando el escenario contemporáneo, el autor sostiene que, a pesar del intento del sistema capitalista de reacomodarse para mantener la acumulación, la experiencia de las dos últimas décadas nos muestra que estamos ante una crisis de acumulación constante, en la que el sistema requiere la expansión geográfica y la reorganización espacial para mantener e incrementar la acumulación de capital⁶⁴. Una de las estrategias para incrementar la acumulación implica una desposesión en la medida en que el excedente de capital dinero que carece de oportunidades de inversión productiva y rentable en los países capitalistas centrales, presiona para la búsqueda de nuevas latitudes y/o ámbitos de la vida (educación, agua potable, previsión social, etc.) en aquellos territorios “rentables” que ya han sido apropiados para lograr la tan anhelada acumulación. Y son los países “pobres” de América Latina, Asia y África los que han sido el blanco favorito para realizar dichas actividades.

En este contexto de ajustes socio-espaciales del capital, el agua en Chile, tanto en sus fuentes como en su gestión, ha avanzado en su mercantilización más que en cualquier otro país de la región. Su privatización y arrebato a comunidades campesinas e indígenas ha sido una pieza clave para la expansión de la actividad minera, energética, agroexportadora y la inserción de capital transnacional en el servicio de agua potable de las ciudades luego de las transformaciones neoliberales.

Por este motivo, nos parece que el término de Harvey⁶⁵ es de gran utilidad para los análisis de la problemática del agua en Chile. Compartimos aquí con Seoane⁶⁶ sus reflexiones sobre los aportes que otorga al concepto de acumulación por desposesión. La primera contribución radica en que el término “desposesión” que se incluye en el concepto y el análisis de Harvey (2012), da cuenta del lugar central que ocupa la violencia en la forma de acumulación. No se trata de la irracionalidad o los excesos de ciertos individuos o grupos, como por ejemplo se afirma en algunas explicaciones sobre la extracción ilegal de aguas en Chile⁶⁷. Al contrario, la brutalidad con que

⁵⁷ A partir de los aportes de Harvey, 2005, y Seoane, 2012.

⁵⁸ Acuñado por Harvey, 2005.

⁵⁹ Marx, 2009, 893.

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ Harvey, 2005.

⁶² Ibidem, 120.

⁶³ Ibidem, 2005.

⁶⁴ Idem.

⁶⁵ Idem.

⁶⁶ Seoane, 2012.

⁶⁷ Idem.

dirigentes comunitarios son criminalizados y que comunidades despojadas de agua limpia sean olvidadas, se fundamenta en la vinculación estructural entre la extracción de bienes comunes naturales y la violencia manifestada en diferentes formas de coacción⁶⁸. En esta dirección, la realidad cada vez más naturalizada de que miles de familias cuenten con dos horas de agua al día, mientras a escasos kilómetros hay cientos de paltos que cubren de verde los cerros de la provincia de Petorca, resulta de una violencia profunda.

Otra contribución de este concepto es que permite vincular expresiones del neoliberalismo que a simple vista parecen aisladas. Bajo la noción de acumulación por desposesión, Harvey relaciona los procesos de mercantilización y privatización tanto de los bienes naturales como de los bienes comunes sociales (servicios como la electricidad, agua potable); e incluso remitir a la destrucción de otras formas de propiedad (comunal, pública, estatal), como de cierta propiedad privada (individual, pequeña o mediana) frente a la gran propiedad capitalista⁶⁹. De esta forma, si bien es relevante reconocer las particularidades que las disputas actuales por el agua tienen dentro de la cuestión ambiental en Chile, este tipo de análisis permite no separar este fenómeno de los otros sujetos y ámbitos de la vida que también están bajo este proceso de despojo.

Esto se articula con el caso presentado, ya que las reivindicaciones que surgieron desde el propio territorio de la provincia de Petorca han intentado romper con la mirada aislada del conflicto, problematizando el modelo de desarrollo chileno. Desde MODATIMA se ha expresado públicamente la vinculación de lo que ocurre en Petorca con lo que el movimiento caracteriza como el “modelo de usura, lucro y exclusión” vigente en el país. Por este motivo, el movimiento ha buscado formar parte de plataformas a nivel nacional contra la privatización del agua y la derogación del Código de Aguas, además de la reivindicación de la confección de una nueva constitución a través de una asamblea constituyente.

⁶⁸ Recordemos que en el caso de Petorca, Rodrigo Mundaca, uno de los dirigentes de MODATIMA, hasta la fecha de elaboración de este artículo (octubre 2015) aún se encuentra cumpliendo condena de firma mensual y arraigo nacional por denunciar públicamente que el ex-ministro del Interior, Edmundo Pérez Yoma, hacía extracción ilegal de aguas a través de su agrícola “El Condor”.

⁶⁹ Seoane, 2012.

Ahora bien, ¿qué particularidades tiene Chile dentro de este proceso de acumulación por desposesión? Revisemos algunos factores del país que acentúan la inserción del agua en este proceso.

a) Legislación de aguas imperante: Además de las implicaciones jurídicas mencionadas al comienzo del artículo, el sistema de normas que rige el agua en Chile ejerce un peso ideológico en la forma que es comprendida el agua en la sociedad chilena. El agua se libera de las “ataduras” del control estatal para convertirse en un patrimonio privado, abriendo un campo nuevo hasta ese momento para la acumulación de capital. La idea de que el agua se pueda transar en el mercado, como cualquier otra mercancía, lleva a su *fetichización* definitiva. Tomando la noción del propio Marx sobre el carácter fetichista de la mercancía, en el caso del agua, al asumir esta forma social, aparece ante nosotros con características objetivas convertida en un producto, ajeno a las relaciones sociales entre quienes deben pagar para consumirla⁷⁰. La acción privatizadora permite la transferencia de bienes comunes.

Esta agua-mercancía, que parece independiente a las contradicciones de las relaciones entre los seres humanos, oscurece la vinculación de este bien común natural con el territorio desde el cual fue apropiada y la relación sociedad-naturaleza que permite esta mercantilización. Pero no solo esto, la *fetichización* del agua en tanto mercancía es un extrañamiento directo de nuestra existencia, negando incluso que nosotros mismos también estamos conformados por agua.

b) Modelo agrícola vigente: Uno de los pilares de la desposesión en casos como el de Petorca es la forma dominante de actividad agrícola en el país. Como se puede apreciar en la tabla 1, existe en Chile una alta concentración de la propiedad de la tierra, donde el 61,9 % de los suelos agrícolas nacionales pertenecen a explotaciones de 2.000 ha o más.

Los antiguos dueños de fundos “modernizados” y los nuevos empresarios arribados al rubro agrícola forman parte esencial de este modelo que maximiza sus ganancias a corto plazo y que produce externalidades sociales y ambientales a largo plazo, pero que no son asumidas por ellos. Organizados bajo instituciones como la tradicional

⁷⁰ Marx, 2009.

Sociedad Nacional de Agricultura (SNA) se ha consolidado su influencia en la política económica de la post-dictadura, lo que se plasma, por ejemplo, en su férrea oposición a modificar el Código de Aguas.

Tabla 1. Distribución de la tierra en Chile, año 2007

Estratos de tamaño (ha)	N° de explotaciones	%	Superficie total (Miles ha)	%
Menos de 500	274.126	98,4	6.184	20,8
501 - 1.000	2.054	0,7	1.414	4,7
1.001 - 2.000	1.048	0,4	1.441	4,8
2.001 - más	1.430	0,5	20.743	69,7
Total	278.660	100	29.782	100

Fuente: Echenique, 2012, en base a Censo Agropecuario 2007, INE.

No obstante, este tipo de agricultura tiene graves consecuencias, no solo en el agua de los valles, sino también en los suelos y en los propios trabajadores rurales. Erosión, esterilización de los suelos, disminución de la materia orgánica o resistencia de plaguicidas, son solo algunas de las repercusiones que este modelo tiene en los territorios en los que se implanta.

Resulta sorprendente que, a pesar de la evidente colisión entre la garantía del derecho humano al agua y la intensidad de uso hídrico de ciertos cultivos y formas de explotación de la actividad agrícola de exportación, no exista un cuestionamiento más profundo sobre la viabilidad a largo plazo de los cultivos, los suelos y las técnicas utilizadas. Tampoco hay cuestionamientos sustantivos de la institucionalidad sobre la viabilidad de haber entregado más derechos de aprovechamiento que el agua disponible en las cuencas de la provincia de Petorca.

En Chile, el modelo de producción agrícola existente no es motivo de reflexión ni tampoco motivo de análisis. Tal es el nivel de legitimidad del vigente modelo agrícola de exportación, que la presidenta Bachelet en su cuenta pública anual afirmó:

“Pese a las dificultades que ha representado la sequía para la actividad, el 2014 se obtuvieron resultados positivos. Tuvimos un récord histórico en exportaciones, con un monto que bordea los 16.000 millones de dólares. Apuntamos a que en los

próximos diez años dupliquemos el valor de nuestras exportaciones alimentarias”⁷¹.

¿Qué consecuencias conllevará alcanzar esos 32.000 millones de dólares al año 2025 ansiados por la presidenta de la república? Una de las repercusiones de metas de este tipo es la profundización de la desposesión hídrica. Cuando son enviadas toneladas de paltas (aguacates) u otros cultivos hacia diferentes lugares del mundo (principalmente el mercado europeo), no solo exportamos ese cultivo hacia esas latitudes sino que estamos exportando millones de litros de agua que fueron necesarios para su crecimiento. Litros de agua no valorizados completamente en este proceso de intercambio mercantil y que esos países se ahorraron de gastar en la producción de ese tipo de alimento. Agua que fue entregada a perpetuidad y de manera gratuita a los empresarios agrícolas y que para mantener la actividad exportadora se ha debido desproveer a los pequeños agricultores y los habitantes en general de territorios como la provincia de Petorca.

Entendiendo así la circulación global del agua, no solo concibiendo su paso por ríos y mares sino también bajo la forma social de mercancías varias, podemos entender el desequilibrio hidrológico impulsado por la lógica de mercado generalizada y su expresión particular en la agricultura de exportación. Por este motivo son claves nociones como las de ciclo hidrosocial, descrita anteriormente.

REFLEXIONES FINALES

El escenario contemporáneo exige nuevas y agudas lecturas sobre los alcances de los conflictos por agua, su relación con los procesos nacionales y globales de despojo y las alternativas que desde los mismos movimientos se proponen como salida a este contexto de mercantilización y sobreexplotación del agua.

A partir de este artículo, se reconoce el estudio de los procesos de politización en los conflictos por el agua en Chile, como un camino fértil de reflexión para comprender la problemática hídrica. Especialmente porque comprendemos que “las intervenciones en la organización del ciclo hidrológico son siempre de carácter político y por ello disputadas y

⁷¹ Gobierno de Chile, 2015.

disputables”⁷². Se considera importante poder ampliar este tipo de estudios para conseguir un análisis a nivel nacional sobre las repercusiones de estas politizaciones. Investigaciones en esta dirección son relevantes, especialmente visualizando la tendencia de crisis en la disponibilidad de agua, lo que proyecta el aumento de estos conflictos.

Esfuerzos investigativos en esta dirección tienen como trasfondo el reconocimiento y valoración del lugar de enunciación que realizan los movimientos sociales. Sin afán de idealizaciones y reconociendo las contradicciones que atraviesan a estas organizaciones, nos parece necesario poner mayor atención a la problematización que hacen estos movimientos, su capacidad de proponer conceptos (por ejemplo, el de bien común), elaborar propuestas y actuar en diferentes escalas. Experiencias como las de la provincia de Petorca nos enseñan sobre el valor reflexivo y el potencial crítico contenido en las resistencias aparentemente locales frente a la desposesión hídrica.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial, 2011: *Chile. Diagnóstico de la Gestión de los Recursos Hídricos*. Departamento de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Región para América Latina y el Caribe. http://www.dga.cl/eventos/Diagnostico%20gestion%20de%20recursos%20hidricos%20en%20Chile_Banco%20Mundial.pdf
- Bauer, C. J. 2015: “Water Conflicts and Entrenched Governance Problems in Chile’s Market Model”, en *Water Alternatives*, 8(2), 147-172.
- Budds, J. 2012: “La demanda, evaluación y asignación del agua en el contexto de escasez: un análisis del ciclo hidrosocial del valle del río La Ligua, Chile”, en *Revista de Geografía Norte Grande*, 52, Santiago de Chile, 167-184.
- Calderón Seguel, M. y Fahrenkrog Borghero, K. 2012: *Memorias de la Reforma Agraria. La lucha por la tierra en el Valle de Longotoma*. Santiago de Chile, LOM ediciones.
- Cámara de Diputados de Chile. 2012: *Informe de la Comisión investigadora encargada de analizar las extracciones ilegales de aguas y áridos en los ríos del país*. Disponible en <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmlD=6460&prMTIPO=INFORMECOMISION>, consultado el 15 de noviembre de 2016.
- Chonchol, J. 2006: *Reforma y contrarreforma agraria en Chile*. Consulta de expertos en Reforma Agraria. Santiago de Chile, FAO.
- Dirección General de Aguas, 2014a: *Definición sobre los derechos de aprovechamiento de aguas subterráneas provisionales en las Áreas de Restricción La Ligua y Petorca, Región de Valparaíso*. Santiago de Chile, Departamento de Administración de Recursos Hídricos.
- Dirección General de Aguas, 2014b: *Determinación de los sectores hidrogeológicos de aprovechamiento común, Áreas de Restricción, acuíferos de los ríos Petorca y La Ligua*. Santiago de Chile, Departamento de Administración de Recursos Hídricos. <http://documentos.dga.cl/SUB5474.pdf>
- Dirección General de Aguas, 2014c: *Modelación hidrogeológica de los acuíferos de Ligua y Petorca*. Santiago de Chile, Dirección General de Aguas. <http://documentos.dga.cl/SUB5477.pdf>
- Echenique, J. 2012: “El caso de Chile”, en Soto Baquero, F. y Gómez, S. (eds.): *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: Concentración y Extranjerización*. Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 145-178.
- Faúndez, R. 2013: “La participación y el Capital Social en territorios agro-rurales. El caso de la localidad de la Mora en la Provincia de Petorca”, tesis de pregrado, Universidad de Valparaíso.
- Gobernación Provincial de Petorca. 2014: *Plan Petorca 2014*. La Ligua, Gobernación Provincial de Petorca.
- Gobierno de Chile. 2015: *Discurso presidencial 21 mayo 2015*. Santiago de Chile, Gobierno de Chile.
- Harvey, D. 2005: *O novo imperialismo*. São Paulo, Edições Loyola.
- Horkheimer, M. y Adorno, T. 1988: *Dialéctica del Iluminismo*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Iniciativa Agua que has de Beber. 2014: *Agua en Chile. Diagnósticos territoriales y propuestas para enfrentar la crisis hídrica*. Santiago de Chile, Iniciativa Agua que has de Beber.
- Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH). 2014: *Informe Misión de Observación Provincia de Petorca*. Santiago de Chile, INDH.
- Larraín, S. 2006: “El agua en Chile: entre los derechos humanos y las reglas del mercado”, en *Polis. Revista Latinoamericana*, 14. Disponible en <https://polis.revues.org/5091>, consultado el 15 de noviembre de 2016.
- Linton, J. y Budds, J. 2014: “The hydrosocial cycle: Defining and mobilizing a relational-dialectical approach to water” en *Geoforum*, 57, 170-180. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2013.10.008>

⁷² Swyngedouw, 2009, 57. Traducción propia.

- Marx, K. 2009: *El Capital. Crítica de la economía política. Libro primero*. México, Editora Siglo XXI.
- MODATIMA (Movimiento por la Defensa del Agua, la Tierra y el Medioambiente). 2011: Declaración de principios y objetivos. Disponible en <http://tenred.cl/2012/04/declaracion-movimiento-por-la-defensa-del-agua-la-tierra-y-el-medio-ambiente-modatima/>, consultado el 15 de noviembre de 2016.
- Mundaca C., R. 2012: *Manual de producción orgánica de paltos*. Petorca, Ediciones Fedefruta.
- Núñez, J., Rivera, D., Oyarzún, R. y Arumí, J. L. 2013: *Chile a secas: Vulnerabilidad chilena frente a la sequía y déficit hídrico extremo desde la interfaz ciencia-política*. Documentos de trabajo 15, Santiago de Chile, Instituto de Políticas Públicas, Universidad Diego Portales. <https://es.scribd.com/document/291510966/Chile-a-Secas-Vulnerabilidad-Chilena-Frente-a-La-Sequia-y-Deficit-Hidrico-Extremo-Desde-La-Interfaz-Ciencia-politica>.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), 2008: *Examen OCDE de Políticas Agrícolas. Chile*. Disponible en http://www.odepa.cl/wp-content/files_mf/1383166171Examen_OCDE_de_politicas_agricolas.pdf, consultado el 15 de noviembre de 2016.
- Porto-Gonçalves, C. W. 2006: *A globalização da Natureza e a Natureza da Globalização*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- Porto-Gonçalves, C. W. 2007: *Geografia dos Conflitos Sociais na América Latina e Caribe*. Informe técnico final de investigación. Brasília, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico (CNPq).
- Prieto, M. 2016: "Transando el agua, produciendo territorios e identidades indígenas: el modelo de aguas chileno y los atacameños de Calama", en *Revista de Estudios Sociales*, 55, 88-103. <https://doi.org/10.7440/res55.2016.06>.
- Romero Toledo, H., Romero Aravena, H. y Toledo Olivares, X. 2009: "Agua, Poder y Discursos. Conflictos socio-territoriales por la construcción de centrales hidroeléctricas en la Patagonia Chilena" en *Anuario de Estudios Americanos*, 66, 2, 81-103.
- Seoane, J. 2012: "Neoliberalismo y ofensiva extractivista. Actualidad de la acumulación por despojo, desafíos de Nuestra América" en *Theomai*, 26, Buenos aires, [En línea] <http://revista-theomai.unq.edu.ar/numero%2026/Seoane%20-%20Ofensiva%20extractivista.pdf>, consultado el 15 de noviembre de 2016.
- Swyngedouw, E. 2009: "The Political Economy and Political Ecology of the Hydro-Social Cycle", en *Journal of Contemporary Water Research & Education*, 142, 1, 56-60. <https://doi.org/10.1111/j.1936-704X.2009.00054.x>
- Universidad Diego Portales, 2013: *Informe Anual de Derechos Humanos. Capítulo 7*. Santiago de Chile, Universidad Diego Portales.
- Valenzuela, E., Penaglia, F. y Basaure, L. 2016: "Acciones colectivas territoriales en Chile, 2011-2013: de lo ambiental-reivindicativo al autonomismo regionalista" en *EURE*, 42, 125, 225-250. <http://doi.org/10.4067/S0250-71612016000100010>
- WRI (World Resources Institute) 2015: *Aqueduct Projected Water Stress Country Rankings*. Technical Note. Washington, D. C. WRI. Disponible en <http://www.wri.org/sites/default/files/aqueduct-water-stress-country-rankings-technical-note.pdf>, consultado el 15 de noviembre de 2016.

Privatizando el agua, produciendo sujetos hídricos: Análisis de las políticas de escala en la movilización socio-hídrica contra Pascua Lama e HidroAysén en Chile

Privatizing Water, Producing Water Subjects: The Politics of Scale in the Socio-Hydric Mobilization against Pascua Lama and HidroAysén in Chile

Robinson Torres-Salinas
Universidad de Concepción
Concepción, Chile
torres.robinson@gmail.com

Alfredo García-Carmona
Universidad de Atacama
Copiapó, Chile
alfredo.garcia@uda.cl

Jorge Rojas-Hernández
Universidad de Concepción
Concepción, Chile
jrojas@udec.cl

Resumen — Revisamos las respuestas sociales a la privatización del agua en Chile. A través del análisis de dos estudios de caso — HidroAysén y Pascua Lama—abordamos el problema de cómo estos mega-proyectos han generado las condiciones socio-políticas para el surgimiento de nuevos sujetos hídricos que, en el proceso de su constitución como sujetos, han ido configurando los contornos de un movimiento social por el agua de escala nacional. Abordamos el surgimiento y desarrollo del movimiento desde la perspectiva de las políticas de escala, concluyendo que la agenda de cambios empujada por los nuevos sujetos hídricos apunta a transformar el modelo privatizador del agua hacia otro que conciba el agua como un bien común, abriendo nuevos espacios para democratizar y crear modos más sustentables de gobernanza hídrica en el país.

Abstract — *This essay studies the social responses to water privatization in Chile. Through the analysis of two case studies - HidroAysén and Pascua Lama- we address the problem of how these mega-projects have generated the socio-political conditions for the emergence of new water subjects who, in the process of being constituted as subjects, have shaped the contours of a new water social movement on a national level. We approach the emergence and development of the movement from the perspective of the politics of scale; we conclude that the agenda for change deployed by the new water subjects aims to transform the privatized water management model to another that depicts water as a common good, opening up new spaces to democratize and create more sustainable modes of water governance in the country.*

Palabras clave: neoliberalismo, minería, hidroelectricidad, corporaciones globales, movimiento social por el agua
Keywords: neoliberalism, mining, hydroelectric power, global corporations, water social movement

Información Artículo: Recibido: 8 marzo 2016 Revisado: 10 noviembre 2016 Aceptado: 14 diciembre 2016

INTRODUCCIÓN: MERCADOS MONOPÓLICOS DE AGUA Y LA FORMACIÓN DEL MOVIMIENTO SOCIO-HÍDRICO CHILENO¹

Durante las últimas décadas, una diversidad de procesos de privatización del agua ha aparecido en la escena pública global, animados por instituciones internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, y desplegados territorialmente por los estados y corporaciones privadas en países del norte y sur global². Estos procesos han generado diversas formas de resistencia de parte de grupos sociales heterogéneos afectados por esta ola global de privatización y acumulación por desposesión del agua, operado a nivel de los estados y municipios³. Bajo la dictadura de Pinochet, y por medio de la Constitución de 1980 y el Código de Aguas de 1981, Chile introdujo derechos de propiedad privada sobre el agua, razón por la cual es considerado uno de los pioneros en este proceso global de neoliberalización hídrica, que ha generado un mercado de aguas sin precedentes en el país⁴. Hoy, después de más de tres décadas de mercados hídricos, sus resultados son socio-espacialmente desiguales. La privatización de las aguas chilenas ha tenido como principal consecuencia la transferencia de propiedad de instalaciones industriales y derechos de agua desde el estado hacia diversos conglomerados y corporaciones privadas en sectores económicos clave como el forestal, hidroeléctrico, minero, agro-negocios y agua potable⁵. Por ejemplo, ENDESA —cuya privatización se inicia en los 80 durante la dictadura de Pinochet y culmina a fines de los 90 durante los gobiernos de la Concertación— es propietaria del 81 % de los derechos de agua no-consuntivos del país⁶. El poder monopólico sobre el agua de las grandes corporaciones nacionales y transnacionales ha sido una consecuencia principal del modelo neoliberal de gestión de aguas chilenas⁷. A su vez, esto ha generado una reconfiguración de las relaciones de poder social en la arena de la gestión y gobernanza del agua del país, que privilegia un modelo tecnocrático

basado en la eficiencia económica en desmedro de la naturaleza social del agua⁸. En el proceso, grandes corporaciones que han acaparado los derechos de aguas los han puesto en uso productivo en diversos proyectos geográficos. Partiendo de la tesis de que todo proyecto geográfico es también un proyecto ecológico, económico y político⁹, estos mega-proyectos (mineros, hidroeléctricos, entre otros) ilustran esta idea, ya que han tenido serias consecuencias socio-ambientales, degradando y contaminando acuíferos y otros cuerpos de agua (glaciares, ríos, esteros y vertientes), además de generar el desplazamiento territorial de personas y comunidades¹⁰.

Ante este panorama, durante la última década se observa la aparición en la escena pública, a lo largo y ancho de Chile, de toda una serie de sujetos que dicen luchar para recuperar y defender las aguas como un bien público¹¹. Se trata de una nueva configuración de fuerzas ambientalistas, micro-políticas y activistas en defensa de las aguas y el medioambiente. Un nuevo estrato histórico¹² de resistencia ante los resultados socio-ecológicos negativos de la privatización de las aguas en Chile. En esta contribución, nos proponemos elaborar un análisis político-ecológico sobre la política escalar de dos casos representativos de estos emergentes sujetos y movimientos socio-hídricos, que han tenido relevancia nacional e internacional. El primero es el movimiento “Patagonia sin Represas”, que desde 2005 hasta 2014 luchó y se adjudicó la primera gran victoria del movimiento socio-hídrico chileno contra un mega-proyecto hidroeléctrico: HidroAysén en la región Patagónica de Aysén. El segundo es el movimiento “No a Pascua Lama”, que también ha luchado y logrado detener el avance de un mega-proyecto minero: Pascua Lama en el Desierto de Atacama, región homónima (mapa 1)

Nuestro interés de análisis no reside, sin embargo, en estos movimientos particulares en sí mismos, sino en su articulación a través de una política multi-escalar¹³, que desde las escalas locales proyectan y perfilan esta serie de movimientos y sujetos hídricos como un movimiento social por el agua de escala nacional.

¹ Este artículo se enmarca dentro del *Proyecto CONICYT/FONDAP/15130015 Centro de Recursos Hídricos para la Agricultura y la Minería (CRHIAM), Universidad de Concepción, Chile.

² Bakker, 2010.

³ Swyngedouw, 2005. Bakker, 2013.

⁴ Bauer, 2004.

⁵ Larraín, 2012. Romero et al, 2012. Bauer, 2015. Torres et al, 2015.

⁶ Larraín, 2012, 84.

⁷ Bauer, 2004 y 2015.

⁸ Budds, 2009. Bauer, 2015.

⁹ Harvey, 1996, 182.

¹⁰ Larraín, 2012. Romero et al, 2012. Bauer, 2015.

¹¹ Mundaca, 2014. Larraín, 2015. Infante, 2016.

¹² Deleuze, 1988.

¹³ Bolin et al, 2008. Norman et al, 2015. Perreault, 2015.

Entre 2013 y 2016, este movimiento ha realizado cuatro marchas nacionales por el agua en las ciudades de Santiago, Valparaíso y Temuco¹⁴. Las multiplicidades de sujetos participando en esta emergente movilización socio-hídrica, argumentan que su propósito básico es recuperar el agua como un bien público. Ante esta nueva realidad hidrosocial, surge la pregunta que este trabajo busca responder: ¿Cómo surge y se desarrolla escalarmente la movilización social por el agua en Chile? Nuestro argumento es que el ejercicio de poder social desplegado por las macro-políticas de privatización del agua ha producido una serie de micro-políticas y nuevos sujetos hídricos. Precisamente, son estos nuevos sujetos hídricos quienes a través de diversas estrategias han ido generando nuevas redes hidrosociales que nacen desde micro-políticas locales para luego, gradualmente, ‘saltar’ a escalas geográficas de carácter macro-político nacional e internacional, perfilándose gradualmente como un proyecto contra-hegemónico¹⁵ opuesto al mercado de aguas dominante. La agenda de este proyecto socio-político busca reconstruir el concepto de agua como bien común (*commons*), en clara oposición al actual régimen de agua como propiedad privada (*commodity*), que gobierna con leyes de mercado las aguas del país. La agenda de lo hidro-común aspiraría a una gobernanza más democrática, igualitaria, y sustentable del agua¹⁶.

Mapa 1. Localización aproximada de Pascua Lama e HidroAysén en cuencas de los ríos Huasco y Baker, Chile



Fuente: elaboración propia.

MARCO CONCEPTUAL: AGUA, PODER SOCIAL, SUJETOS Y POLÍTICAS DE ESCALA

Nuestro enfoque teórico recoge ideas y conceptos de tres cuerpos de literatura interrelacionados. Primero, la ecología política del agua¹⁷; segundo, la ecología política post-estructuralista¹⁸; y tercero, la literatura sobre las políticas de escala o política escalar¹⁹. En su conjunto, estas perspectivas permitirán analizar cómo surgen y se desarrollan tanto el movimiento social por el agua como también los sujetos hídricos que lo componen.

El metabolismo hidrosocial ha devenido, en términos históricos, desde una construcción social del agua como un bien público, hacia su gradual privatización. Al respecto, recientes investigaciones y desarrollos teóricos en la ecología política del agua proponen que el agua es una entidad no solamente biofísica o natural, sino que es también social y discursiva, pero sobre todo política²⁰. El agua es un híbrido socio-natural, y más precisamente, hidrosocial²¹. El metabolismo hidrosocial se produce a través de procesos que son “simultáneamente humanos, no-humanos, materiales, discursivos y orgánicos, pero que últimamente son dirigidos por fuerzas políticas y procesos económicos que aspiran a transformar la naturaleza [y el agua] en capital”²². Para Swyngedouw, la ecología política del agua se focaliza precisamente en estudiar las relaciones

¹⁴ Mundaca, 2014. El Desconcierto, 2015a. Torres, 2016.

¹⁵ McCarthy, 2005. Laval et al, 2015.

¹⁶ Swyngedouw, 2015, 230. Torres, 2016, 242-310.

¹⁷ Swyngedouw, 2005. Budds, 2009. Bakker, 2010.

¹⁸ Peet et al, 1996. Agrawal, 2006. Valdivia, 2015.

¹⁹ Swyngedouw, 2007, 2015. Brown et al, 2005. Bolin et al, 2008. MacKinnon, 2011. Norman et al, 2015. Hoogestegger et al, 2015. Perreault, 2015.

²⁰ Swyngedouw, 2015. Budds, 2009. Bakker, 2010.

²¹ Perreault, 2015.

²² Swyngedouw, 2015, 21.

entre agua y luchas de poder social movilizadas en contextos socio-ambientalmente situados²³.

Esta perspectiva política-ecológica del agua genera inmediatamente la pregunta sobre cómo se han producido histórica y geográficamente ciertas trayectorias hidrosociales en contextos locales y nacionales, considerando diversos proyectos de modernización capitalista²⁴. En este sentido, Bakker argumenta que “la experiencia de la modernidad está íntima, visceralmente asociada con el agua”²⁵. Dicho en términos simples, la modernidad busca producir ciudadanos, que en la práctica significa producir sujetos con derechos sociales. El acceso al agua es uno de esos “emblemas materiales de ciudadanía”²⁶ que la modernidad ha prometido y entregado a sus ciudadanos. Históricamente, el estado tuvo un rol fundamental para cumplir la promesa de satisfacer la demanda básica de agua potable y saneamiento a sus ciudadanos. El estado adquirió un papel preponderante en la promoción de la modernidad hídrica²⁷. Nace lo que Bakker denomina el “paradigma hidráulico estatal” (*state hydraulic paradigm*)²⁸. Durante gran parte del siglo XX, esta suerte de hidro-keynesianismo construyó grandes represas, redes de tuberías y alcantarillado en gran escala, además de saneamiento, canales de riego y otros importantes trabajos hídricos para producir sujetos con acceso al agua. Todo bajo el supuesto de que la provisión de agua es una “expresión material de inclusión política”²⁹. En el proceso fue naciendo gradualmente la noción (legal, socio-política, cultural) del agua como un bien público o colectivo, una verdadera gubernamentalidad hídrica³⁰.

No obstante, desde la década de 1980 este paradigma hidráulico estatal comienza a ser cuestionado y se perfilan procesos de privatización del agua, promovido por instituciones como el Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y, en el caso de América Latina, a través del llamado Consenso de Washington³¹. Tanto en Chile como en otros países del sur y norte global, la expansión del

poder estatal³² en la provisión de agua a los ciudadanos generó lo que proponentes de la privatización llaman “fallas estatales” (*state failures*). Estas se refieren básicamente a la incapacidad de los estados para proveer de agua a todos sus habitantes, para así incluirlos políticamente y transformarlos en ciudadanos. Como alternativa, los defensores de las fallas estatales proponen la privatización.

La privatización es un proceso que hace referencia a cómo bienes públicos (comunes o colectivos) son transferidos —a través de diversos mecanismos de re-regulación— desde la propiedad pública al sector privado³³. En este sentido, la privatización del agua puede ser entendida como la transferencia de la propiedad social del agua a empresas privadas, principalmente de tipo corporativo. Para Bakker, privatizar el agua produce una problemática y conflictiva transición desde el paradigma hidro-estatal al ambientalismo de mercado (*market environmentalism*)³⁴. Estos procesos privatizadores del metabolismo hidrosocial tienen efectos políticos significativos ya que se genera una gradual concentración de la propiedad y gestión del agua en grandes corporaciones privadas³⁵. Esta acumulación por desposesión del agua genera resistencias³⁶ y es lo que caracteriza al caso chileno, por lo cual sostenemos que el poder corporativo sobre los recursos hídricos, junto con procesos asociados de degradación ambiental de cuerpos de agua³⁷, son las principales fuerzas productoras de sujetos hídricos.

La privatización del agua ha traído como consecuencia la producción de nuevos sujetos hídricos. Las relaciones de poder cambiantes generadas por la privatización en general —y del agua en particular— producen sujetos. Para Foucault, el sujeto es una consecuencia del disciplinamiento de las modernas instituciones a través de una maquinaria macro y microfísica de

²³ Ibidem.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Bakker, 2010, 54.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Ibidem, 85.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Ibidem, 55.

³⁰ Ibidem, 29.

³¹ Ibidem. Escobar, 2012.

³² En Chile, el avance del poder estatal sobre los recursos hídricos se expresó nítidamente con la nacionalización del agua realizada a través del Código de Aguas de 1967, que se dictó en el contexto de reforma agraria (1964-1973) y estructuró el agua como una unidad con la tierra. El Código de Aguas de 1981 separó esta unidad, alienando la tierra del agua, generando su re-transferencia al sector privado bajo un nuevo contexto neoliberal. Donoso, 2004. Bauer, 2004. Mundaca, 2014.

³³ Harvey, 2003. Castree, 2008.

³⁴ Bakker, 2010, 38. Castree, 2008.

³⁵ Bakker, 2013 y 2010.

³⁶ Swyngedouw, 2005.

³⁷ Larraín, 2012. Romero et al, 2012.

saber-poder³⁸, en este caso, relacionada internamente a procesos de avance de los mecanismos de mercado en asuntos de gestión y gobernanza del agua³⁹. Para Foucault, esta producción de sujetos es fundamental para comprender el funcionamiento del ejercicio del poder en las sociedades, ya que “el poder produce; produce realidad; produce ámbitos de objetos y rituales de verdad. El individuo y el conocimiento que de él se puede obtener corresponden a esta producción”⁴⁰. La ecología política post-estructuralista ha recogido esta noción dinámica y productiva de las relaciones de poder de Foucault, focalizando sus análisis en las dimensiones materiales y formaciones discursivas de las relaciones socio-ecológicas⁴¹, relevando nuevos focos de investigación asociados a instituciones y regímenes de saber-poder que gobiernan el medio ambiente⁴². En este sentido, Agrawal⁴³ analiza la producción de sujetos ambientalistas a partir del despliegue estatal de diversas tecnologías de gobierno ambiental, siendo estos sujetos ambientalistas una consecuencia de una serie de dispositivos institucionales que buscan gobernar de ciertas maneras (y no de otras) el medioambiente⁴⁴. Los sujetos afectados frecuentemente resisten las nuevas estrategias y tecnologías de gobierno del medioambiente (*environmentality*), lo que gatilla procesos de subjetivación desde los cuales emergen sujetos ambientalistas. Agrawal define a los “sujetos ambientalistas” como aquellas “personas que han llegado a pensar y actuar de nuevas formas en relación al dominio del medioambiente siendo gobernado”⁴⁵. De esta definición, proponemos la noción de “sujetos hídricos”, que pueden entenderse genéricamente como aquellas personas que subjetivadas bajo los nuevos regímenes de gubernamentalidad hídrica neoliberal, han llegado a pensar y actuar de nuevas formas en relación al gobierno del agua. Su proceso de constitución como sujetos hídricos se enmarca dentro de procesos globales y locales de privatización y avance de mecanismos de mercado en la gestión y gobernanza del agua⁴⁶. ¿Cómo se moviliza

colectivamente este sujeto hídrico? Esto nos lleva al tema de las políticas de escala.

Las políticas de escala se refieren precisamente a como ciertos actores sociales, en este caso sujetos hídricos, desterritorializan su agenda política desde escalas locales, generando alianzas y redes multi-escalares con otros actores movilizados a escalas mayores como las regionales, nacionales, y globales, buscando convergencias que permitan expandir y concretar sus agendas, intereses y proyectos políticos⁴⁷. Tres principios teóricos guían la investigación de las políticas de escala: 1) la escala se construye socialmente, 2) la escala es dual: es fija, pero a la vez es fluida, y 3) la escala es un concepto relacional⁴⁸. Primero, las escalas se construyen socialmente a través de luchas de poder socio-espacial⁴⁹, cuyos resultados, a veces, generan una reconfiguración escalar significativa para los actores envueltos en dichas luchas de poder. Los resultados de esta lucha política —cualesquiera que sean— no son “cualidades inherentes de escalas particulares”⁵⁰, sino que son producto de la movilización de actores que buscan posicionar sus agendas en ciertas áreas de actividad social y política pública⁵¹. En este caso, la agenda socio-espacial del agua como un bien común, a contrapelo de su actual estatus del agua como mercancía de propiedad privada. Nuestro argumento es que el movimiento social por lo hidro-común emerge gradualmente desde los nuevos sujetos hídricos locales, y a su vez, los nuevos sujetos hídricos se transforman y reconstituyen políticamente durante el desarrollo del movimiento social por el agua. Es decir, ambos procesos —movimiento social por el agua y sujetos hídricos en formación— se presuponen y retroalimentan mutuamente. Segundo, precisamente porque las escalas se construyen socialmente a partir de luchas políticas en marcha, la escala tiene cualidades “fluidas”, es decir, focaliza el análisis en procesos más que en entidades estáticas⁵². No obstante, estas luchas socio-espaciales eventualmente desembocan en el “triumfo” de una agenda política sobre otra(s), y por ello se “rutiniza” y genera ciertas estructuras “hegemónicas” por ciertos períodos de tiempo⁵³.

³⁸ Foucault, 2000.

³⁹ Bakker, 2010.

⁴⁰ Foucault, 2000, 198.

⁴¹ Escobar, 1999, 2.

⁴² Peet et al, 1996, 2. Agrawal, 2006.

⁴³ Agrawal, 2006.

⁴⁴ Idem.

⁴⁵ Ibidem, 7.

⁴⁶ Bakker, 2010.

⁴⁷ Brown et al, 2005.

⁴⁸ Ibidem, 609. Norman et al, 2015, 5.

⁴⁹ Bolin et al, 2008, 1497. Swyngedouw, 2015, 30.

⁵⁰ Brown et al, 2005.

⁵¹ MacKinnon, 2011, 29.

⁵² Harvey, 1996. Swyngedouw, 2015.

⁵³ Brown et al, 2005, 610.

Estos arreglos escalares hegemónicos devienen, con posterioridad, en “estructuras escalares pre-existentes”⁵⁴. La propiedad privada del agua instalada en Chile desde la década de 1980 es un ejemplo de este arreglo escalar hegemónico o pre-existente, el que si bien puede ayudar a dar forma a futuras dinámicas de lucha política —por ejemplo, a su actual antítesis expresada en el proyecto de lo hidro-común— no las determina⁵⁵. Tercero, las escalas son “relacionales” porque el análisis escalar implica describir las relaciones entre escalas, sin privilegiar una escala por sobre otras. Por ejemplo, la escala local por sobre la nacional y global. Cada escala está relacionada con las otras, pero esas relaciones están abiertas a la construcción social, es decir, no están pre-dadas ontológicamente. Por ende, el análisis escalar “debe examinar un rango de escalas a la vez (más que focalizarse en el análisis de una sola escala) y debe específicamente interrogar las relaciones cambiantes entre varias escalas”⁵⁶. La escala como concepto relacional resulta clave al observar el desarrollo del emergente movimiento social por el agua en Chile. Frecuentemente, se asume que la escala “natural” representada por la cuenca hidrográfica es la escala “más adecuada” para analizar los re-escalamientos socio-espaciales de procesos hidrosociales particulares⁵⁷. No obstante, esa idea es desafiada por el principio teórico de que las escalas son relacionales e interactúan entre ellas a partir de dinámicas de luchas de poder multi-escalar. En otras palabras, la escala de la cuenca hidrográfica recibe influencias de escalas menores (organizaciones comunitarias, gobiernos locales, etc.); y a la vez recibe influencias de escalas mayores, como las políticas del estado nación, a la vez influenciado por procesos político-económicos y cambios ambientales de escala global⁵⁸. Esto significa que la política escalar de sujetos y movimientos por el agua debe abordarse en sus complejas redes de relaciones de poder socio-espacial local, nacional y global, es decir, todas las escalas interactuando a la vez.

En lo que sigue, analizamos la producción de sujetos hídricos y la movilización social contra HidroAysén y Pascua Lama. Consideramos los procesos de privatización del agua y sus efectos

socio-ecológicos como los factores principales que han influido en la construcción social de esta política escalar, que se expresa en un proyecto político antagónico al actual régimen de gubernamentalidad hídrica neoliberal. Este proyecto propone la noción del agua como un bien común, público y colectivo, no exclusivamente una propiedad privada. Metodológicamente, nuestro análisis se basa en talleres, mesas del agua y entrevistas realizadas a campesinos, ambientalistas, funcionarios públicos y otros informantes clave durante expediciones de campo en las regiones de Aysén (2006-2012) y Atacama (2008-2013). También utilizamos material secundario para el análisis, como documentos de grupos ambientalistas y del gobierno, noticias de medios de comunicación, además de estudios previos realizados sobre el problema hidrosocial y movimiento socio-hídrico que —argumentamos— está escalando e influenciando gradualmente la agenda de política hídrica a escala nacional.

LAS POLÍTICAS DE ESCALA EN LA MOVILIZACIÓN SOCIO-HÍDRICA EN CHILE

En el caso de la política escalar contra las represas en la Patagonia chilena, una serie de eventos históricos y multi-escalares propiciaron la formación del movimiento Patagonia sin Represas. El más obvio fue el nacimiento de HidroAysén, empresa creada en 2005 por ENDESA (España, 51 %) y COLBUN (Chile, 49 %), que ese mismo año anunció su proyecto de construcción de represas en los ríos Baker y Pascua⁵⁹. Dichos proyectos de represas, no obstante, fueron pensados previamente —al menos desde 1962⁶⁰— cuando ENDESA era propiedad del Estado de Chile (1943-1999). En efecto, la Empresa Nacional de Electricidad S. A. (ENDESA) fue creada por la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO) en 1943, como parte de un Plan Nacional de Electrificación del país⁶¹. Este plan se enmarcó dentro del estado populista y desarrollista basado en la sustitución de importaciones que rigió entre 1938 y 1973 —la era de los “macro-estados”⁶²— que buscaba industrializar el país, expandir el suministro eléctrico a los crecientes centros

⁵⁴ MacKinnon, 2011, 29.

⁵⁵ Perreault, 2015, 118.

⁵⁶ Brown et al, 2005, 610.

⁵⁷ Norman et al, 2015. Swyngedouw, 2015.

⁵⁸ Idem.

⁵⁹ Dos en Baker (mapa 1) y tres en Pascua. El proyecto original (2005) contemplaba inundar 9.300 hectáreas, pero en 2007 fue ajustado a 5.910 hectáreas: 4.310 en Baker y 1.600 en Pascua. HidroAysén, 2007.

⁶⁰ Nelson, 2013, 199.

⁶¹ ENDESA, 1942, 1993. Bauer, 2009, 610.

⁶² Salazar, 2012.

urbanos, además de hacer frente a los efectos de la crisis económica de 1929 y de la II Segunda Guerra Mundial⁶³. Por ello, en 1947 el Banco Mundial hizo un préstamo al Estado de Chile, el primero del Banco destinado a fomentar la modernidad hídrica vía construcción de grandes represas a escala global⁶⁴. De ahí en adelante, se desarrollaron una serie de proyectos hidroeléctricos, que entre 1962 y mediados de 1980 cuadruplicaron la capacidad hidroeléctrica del país⁶⁵. En el proceso, el estado se erigió como garante de otro emblema material de ciudadanía: la electricidad⁶⁶.

En las primeras cinco décadas de desarrollo hidroeléctrico (1942-1992), no hubo mayor cuestionamiento ambientalista⁶⁷, cambiando esta situación en los 90, coincidiendo con la privatización definitiva de ENDESA en 1999, cuando pasó a ser propiedad de ENDESA España. De ser conocida como el “negocio del siglo”, dicha transacción devino rápidamente en el “escándalo del siglo”, tanto por los montos millonarios de dinero involucrados como por el tráfico de influencias desplegados en su privatización, que finalmente despojó de la propiedad estatal a la principal corporación hidroeléctrica creada durante la era hidro-keynesiana⁶⁸. Previamente, en 1981 se dicta el Código de Aguas, que crea la figura de “derechos de agua no consuntivos”, precisamente para fomentar el desarrollo hidroeléctrico⁶⁹. Este sector y particularmente ENDESA acumularon una gran cantidad de derechos de agua no consuntivos entre 1981 y 1999⁷⁰, y por ello la privatización de ENDESA-Chile a ENDESA-España implicó también la transferencia de todos esos derechos de agua.

Lo relevante para nuestro análisis es que la legitimidad social de la que gozaba ENDESA-Chile en tiempos hidro-keynesianos se quiebra con su privatización y transformación en corporación privada global. La escala nacional y su propiedad estatal sostenían una buena parte de su legitimidad en la sociedad. Y así, su proyecto de modernidad vía hidroelectricidad comienza a ser

cuestionado por un emergente movimiento ambientalista chileno. Este movimiento nace principalmente desde ONGs formadas bajo la dictadura de Pinochet en la década de 1980, cuando se crean entidades importantes como el Instituto de Ecología Política —liderado por Manuel Baquedano— y la Red Nacional de Acción Ecológica, Renace, liderada por la ecologista Sara Larraín⁷¹. Una vez recuperada la democracia en 1990, ENDESA anuncia una serie de proyectos hidroeléctricos en el sur de Chile. Entre 1990 y 2010, construyó un total de 12 represas en el país, doblando la capacidad hidroeléctrica nacional⁷². Estas incluyen las polémicas mega-represas Pangué (1995) y Ralco (2004) en el Alto Bío-Bío, que desplazaron comunidades Mapuche-Pehuenche que habitaron históricamente esa zona andina⁷³. Estos proyectos fueron abiertamente criticados por el emergente movimiento anti-represas chileno liderado por el ecologista Juan Pablo Orrego a través del Grupo de Acción por el Bío-Bío, quien en 1997 recibió el premio nobel alternativo por defender a las comunidades Mapuche contra ENDESA.

El sujeto hídrico emergía así, aunque de forma incipiente, en la década de 1990. A la macro-política del capital global aliado con el poder estatal, se opone gradualmente una micro-política comunitaria y activista anti-represas. Es bajo esta nueva configuración socio-política que el proyecto HidroAysén es comunicado públicamente en 2005, un año después de la inauguración de Ralco en el Alto Bío-Bío. Ciertamente, la lucha contra las represas en el Ato Bío-Bío se realizó en el marco de un proceso de institucionalización de algunas ONGs ambientalistas. El caso más notable es el Programa Chile Sustentable creado en 1997 y liderado por la ecologista Sara Larraín. Esta ONG, junto a decenas de otras organizaciones incluyendo Ecosistemas, liderada por Juan Pablo Orrego, despliega una serie de alianzas con otras ONGs nacionales e internacionales, creando el Consejo de Defensa de la Patagonia. Desde dicha plataforma multi-actores y multi-escala nace la campaña Patagonia sin Represas. En esta, participan más de treinta organizaciones de Chile y el mundo, entre ellas el Programa Chile Sustentable, Ecosistemas, Greenpeace, la Escuela de Guías de la Patagonia, Natural Resources

⁶³ ENDESA, 1993, 23. Moulian, 2006. Salazar, 2012.

⁶⁴ Bakker, 2010, 64.

⁶⁵ ENDESA, 1993, 13. Nelson, 2013, 196.

⁶⁶ Bakker, 2010.

⁶⁷ Nelson, 2013.

⁶⁸ Parisi et al, 2000. Monckeberg, 2001, 117-126. Bauer, 2009, 633.

⁶⁹ Bauer, 2009.

⁷⁰ Peña, 2004.

⁷¹ Ulianova et al, 2012, 192-193.

⁷² Nelson, 2013, 196.

⁷³ Johnston et al, 1999.

Defense Council (Robert Kennedy), entre otras⁷⁴. En perspectiva histórica, puede afirmarse que este movimiento social multi-escalar contra las represas en la Patagonia marca un punto de inflexión importante en el surgimiento del nuevo sujeto hídrico en Chile.

Pero en la escala local, en principio un sector importante de la sociedad de Aysén observó con desconfianza a Patagonia sin Represas, por ser principalmente actores no-patagones en una región que históricamente ha estado aislada geográficamente del resto del país, una de cuyas consecuencias es la baja inversión y escasez de puestos laborales⁷⁵. Por ello, inicialmente las comunidades de Aysén tienen contradicciones: HidroAysén no es atractivo desde el punto de vista ecológico, pero sí desde el punto de vista económico⁷⁶.

“No estoy de acuerdo con las represas. Aysén es reserva de vida, con eso creo que está claro todo lo que se puede decir (...) Ahora si lo miramos cierto de un punto de vista económico, a lo mejor yo sí puedo estar a favor de la represa, porque el hecho de que haya empresas van a llegar más empleados, más esto que a la larga van a ocupar más hospedaje” (operador y guía turístico, Villa Cerro Castillo)⁷⁷.

“Hay muchos que están, digamos a favor, haciendo un análisis rápido, por el tema del dinero rápido y fácil. No fácil en el sentido que no se tenga que trabajar, sino que efectivamente va [a] haber más trabajo en la comuna, y principalmente debido a la postergación que hemos sufrido por parte del gobierno en estos años. Endesa viene [a] hacer lo que el gobierno no ha hecho: a generar empleo” (operadora turística, Cochrane)⁷⁸.

No obstante, gradualmente el despliegue del movimiento Patagonia sin Represas comienza a permear estas subjetividades locales, generando tensiones, pero también convenciendo a sectores campesinos, estudiantes, comunidades de mujeres y ancianos, operadores turísticos, entre otros, de que si bien el proyecto puede reportar ingresos temporales, eso no significa desarrollo para las comunidades. Gradualmente, se forjan alianzas entre estos actores internacionales, nacionales y locales con la causa común contra HidroAysén. Un actor global clave para entender esta campaña es el ecologista y multimillonario estadounidense

Douglas Tompkins, propietario de más de cuatrocientas mil hectáreas destinadas a áreas de conservación en la Patagonia chilena, y sindicado como uno de los principales financiadores de la campaña Patagonia sin Represas. Esto le valió ser blanco de críticas, pero también de apoyo desde las comunidades de Aysén⁷⁹. Otro elemento global relevante fue un editorial del *New York Times* (NYT) del 1 de abril de 2008, titulado “Patagonia without Dams”, que daba una señal internacional de rechazo a HidroAysén. En particular, al primer gobierno de Bachelet (2006-2010), algunos de cuyos ministros⁸⁰ habían apoyado abiertamente el proyecto HidroAysén. Ambos elementos, Tompkins y el editorial del NYT, ilustran como la escala global comienza a influenciar la agenda política nacional y regional, generando condiciones de germinación del sujeto hídrico local. Por ejemplo,

⁷⁹ La figura de Tompkins fue y probablemente seguirá siendo controvertida en Aysén y Chile. Principalmente, debido a que su acaparamiento de tierras en gran escala para destinarlas a conservación implicó el cambio de uso del suelo de dichas tierras, tradicionalmente ganaderas y que fueron transformadas para la conservación, lo que afectó la economía campesina y ganadera local. Esto es particularmente importante en el valle del río Chacabuco — tributario del Baker— cerca de Cochrane, donde desde principios del siglo XX funcionó la Estancia Ganadera Chacabuco, cuya propiedad de alrededor de ochenta mil hectáreas fue comprada por Tompkins en 2004 y transformada en lo que hoy se conoce como el Parque Nacional Patagonia (Torres, 2008). A causa de la muerte de Tompkins en un accidente en kayak a fines de 2015 (La Tercera, 2015), su esposa donó parte de sus tierras y parques con el objetivo de incorporarlas a las Áreas Protegidas del Estado (El Mostrador, 2016). Este acto público se hizo para responder a críticas realizadas tanto de comunidades de Aysén como a nivel nacional, focalizadas en el destino de dichas tierras. En efecto, el hecho de que un ciudadano estadounidense y multimillonario acumule grandes extensiones de tierra (incluyendo sus bosques, aguas, etc.) generó y probablemente continuará generando escepticismo y críticas en la opinión pública nacional (¿Cuál será el real destino de esas tierras? ¿Por qué acumular tanto?). A nivel regional, ello también ha generado diversos roces entre defensores y detractores del proyecto conservacionista de Tompkins. Estas tensiones pueden haber sido fuente inicial de conflictos entre comunidades de Aysén y grupos de ecologistas de Patagonia sin Represas, a quienes Tompkins financió. Pero lo interesante es que, a pesar de esta oposición inicial de algunos grupos, finalmente muchos de ellos terminaron apoyando a Tompkins y Patagonia sin Represas en su cruzada contra HidroAysén, sin dejar por ello de criticarlo por acaparar tierras en gran escala. He ahí el carácter controvertido de Tompkins, que proyecta imágenes de ecologismo radical —simpático para la mayoría de las comunidades locales— con imágenes de gringo millonario—antipático (e incluso violento) con la modesta realidad material en que viven la mayoría de las comunidades de esta y otras zonas de la Patagonia.

⁸⁰ Específicamente el ex ministro del Interior Edmundo Pérez Yoma, quien posteriormente sería acusado por ambientalistas de un fraude asociado al robo de agua en la región de Valparaíso. Mundaca, 2014.

⁷⁴ Orrego et al, 2007, 176.

⁷⁵ Torres, 2008.

⁷⁶ Torres et al, 2009.

⁷⁷ Entrevista realizada en febrero de 2007.

⁷⁸ Entrevista realizada en marzo de 2007.

campesinas de Aysén comienzan a elaborar sus propias narrativas sobre las represas en el Baker:

“Uno piensa ¿y no se irá a enojar el Baker? Yo soy del campo, entonces yo hablo en palabras de campo. Es como cuando tengo un toro que está en el campo y nunca lo encerré y de repente se me ocurre encerrarlo: va a hacer pedazos cuanta cuestión encuentre, se va a ver encerrado, entonces nosotros los del campo vemos de esa manera [este proyecto]” (campesina ganadera de Cochrane)⁸¹.

Si bien esta narrativa local se desarrolla bajo la influencia de Patagonia sin Represas basada en consignas tales como “ríos libres”, también es independiente de ella. En cierto modo, ambas narrativas se estructuraron bajo el argumento de escala regional que indicaba que las represas afectarían un área cuasi prístina certificada bajo el sello “Aysén, Reserva de Vida”, utilizado por comunidades para promover el desarrollo de la región a través del turismo de naturaleza⁸². No obstante, las narrativas se desplegaron también en torno al argumento de escala nacional que indicaba que la energía que iba a producir HidroAysén no iba a ser destinada para uso local, sino principalmente para el desarrollo minero del norte a través de una línea de transmisión de casi dos mil kilómetros de largo⁸³. Los sujetos hídricos emergen desde diversas escalas, y gradualmente comienzan a converger en un solo argumento: No a HidroAysén.

Otros factores institucionales también contribuyeron a la creciente oposición contra HidroAysén. El año 2009 la Dirección General de Aguas de Aysén rechazó una solicitud de derechos de agua hecha por HidroAysén. Si bien ENDESA es propietaria de la mayor parte de los derechos de agua de la cuenca del río Baker, aún le faltaban derechos para concretar el proyecto⁸⁴. Este hecho, sumado a un cuestionado EIA, suscitó que desde 2009 hasta mediados de 2011 se generara una etapa de incertidumbre para HidroAysén. Para revertir esta situación, la empresa comienza una campaña mediática de escala nacional a través de medios escritos y televisión, desarrollada entre diciembre de 2010 y parte de 2011, y cuyo costo ascendió a cerca de un millón de dólares⁸⁵. En

respuesta, el movimiento Patagonia sin Represas despliega también una fuerte campaña mediática basada en letreros camineros, prensa escrita, radio, televisión y redes sociales. Esta arremetida mediática también fue millonaria y fue financiada por Tompkins junto a otras organizaciones internacionales como Natural Resource Defense Council, Times Foundation, International Rivers, entre otras⁸⁶. La lucha política multi-escalar estaba ya desatada, desde HidroAysén buscando frenar la expansión de esta creciente subjetividad hídrica cuestionadora de su proyecto, y desde Patagonia sin Represas, buscando precisamente potenciar este activismo en defensa de los ríos libres.

La estrategia trajo resultados. La campaña mediática de Patagonia sin Represas potenció el sujeto hídrico a escala local y nacional. Por ejemplo, si en 2007 el 36 % de chilenos y chilenas estaban contra las represas en Aysén, ese porcentaje aumentó a 74 % en 2011⁸⁷. Este período de campañas mediáticas pro/anti HidroAysén era el preámbulo del 9 de mayo de 2011, cuando la Comisión de Evaluación Ambiental de Aysén aprobó HidroAysén. Con el gobierno de Sebastián Piñera ya instalado (2010-2014), esta decisión gatilló un escalamiento inusitado del movimiento Patagonia sin Represas en todo el país, coincidiendo con el movimiento estudiantil chileno que se desplegaba contra el lucro en la educación⁸⁸. Además, en esta etapa se generan acusaciones muy graves contra HidroAysén, particularmente por irregularidades de proceso y lobby desmedido de políticos y la empresa sobre funcionarios públicos, que buscaban revertir informes desfavorables emitidos por instituciones públicas como la Corporación Nacional Forestal (CONAF) respecto al EIA⁸⁹.

Por todo lo anterior, el sujeto hídrico del movimiento Patagonia sin Represas se expande y suma apoyo a escala nacional. En este sentido, se genera una convergencia multi-escalar entre la lucha anti-neoliberal del movimiento social amplio chileno⁹⁰ y Patagonia sin Represas⁹¹. Esta nueva configuración socio-política genera una presión e incertidumbre cada vez mayor para HidroAysén.

⁸¹ Taller “Participación ciudadana para la gestión integrada de recursos hídricos en la cuenca del río Baker”, Cochrane, octubre de 2008. Torres, 2009.

⁸² CONAMA, 1998. Orrego et al, 2007. Torres, 2008. Segura et al, 2011.

⁸³ Vince, 2010.

⁸⁴ Torres, 2009.

⁸⁵ El Quinto Poder, 2010. La Tercera, 2011.

⁸⁶ El Mostrador, 2011.

⁸⁷ Idem.

⁸⁸ Torres et al, 2011.

⁸⁹ La Tercera, 2012.

⁹⁰ Compuesto principalmente por el movimiento estudiantil pero también por movimientos ambientalistas, movimientos de trabajadores, el movimiento Mapuche, por nombrar solo los focos principales.

⁹¹ Torres et al, 2011.

Sebastián Piñera se percata rápidamente de lo impopular que sería aprobarlo. 2012 y 2013 fueron años de elecciones municipales y parlamentario-presidenciales, respectivamente. La agenda política de Patagonia sin Represas tuvo resonancia en estas campañas, donde los candidatos presidenciales fueron prácticamente obligados por la emergente ciudadanía hídrica a dar su opinión a favor o en contra de HidroAysén. Finalmente, llega 2014, con Michelle Bachelet nuevamente en el poder (2014-2018), con la misión de convocar a un “Consejo de Ministros” para analizar y decidir finalmente el caso HidroAysén. Este Consejo se reúne el 10 de junio de 2014 y rechaza el proyecto, acusándolo de graves irregularidades de proceso⁹². A pesar de que la empresa HidroAysén apela esta decisión, no hay vuelta atrás⁹³. El mega-proyecto de represas en la Patagonia chilena ha sido derrotado por la política multi-escalar del movimiento anti-represas aisenino, chileno e internacional. Lo relevante para nuestro análisis es que en el proceso germina un sujeto hídrico, que si bien es múltiple y tiene muchas contradicciones internas —por ejemplo, los detractores que terminaron apoyando a Tompkins— gradualmente instala una narrativa multi-escalar que cuestiona el monopolio de las aguas en una empresa transnacional (ENDESA-España, ahora propiedad de la italiana ENEL). Surge así una subjetividad hídrica, profundamente política, que ha abierto una discusión de fondo que cuestiona la propiedad privada de las aguas en el país, argumentando como alternativa la propiedad social y colectiva del agua.

Esta subjetividad cuestionadora del modelo hídrico neoliberal chileno también se ha alimentado significativamente de la contestación ambientalista al proyecto minero Pascua Lama. Este proyecto surge como prospección minera en 1977 en la Región de Atacama, en un contexto donde el cobre aún era 100 % propiedad estatal a causa de la nacionalización realizada por Salvador Allende en 1972. Posteriormente, entre 1977 y 1994, se realizan diversas prospecciones por empresas transnacionales y alguna nacional: Saint Joe Minerals (Inglaterra), Anglo American (Inglaterra), Bon Gold (Australia), Lac Minerals

(Canadá) y Compañía Minera del Pacífico (Chile), lo que demuestra que la escala global y nacional interactuaron desde un inicio en este proyecto minero. En 1994 y ya en democracia, la transnacional Barrick Gold adquiere los activos de la canadiense LAC Minerals (que había adquirido las otras empresas mencionadas), y descubre más reservas auríferas con lo cual se amplió el área geográfica del proyecto, contemplando territorio argentino y chileno⁹⁴. Su objetivo básico es explotar riquezas minerales de oro, plata y cobre.

Para que la transnacional Barrick Gold pudiera proyectar una mina a escala bi-nacional, se vio favorecida por el marco jurídico neoliberal instalado por la dictadura de Pinochet. En 1983 se dicta la ley 18.248 y posteriormente el Código de Minería, que re-regularon para privatizar los recursos mineros del país. Si bien estas reformas se hicieron en dictadura —con cuestionada legitimidad— fueron los posteriores gobiernos democráticos quienes en 1990 firman la ley de reforma tributaria 18.985. Esta ofrece condiciones favorables para que el capital minero transnacional invierta en Chile, privatizando gradualmente los recursos minerales del país. Entre estas condiciones favorables destacan, primero, la tributación sobre renta efectiva y no sobre renta presunta; y segundo, la eximición de impuestos a las utilidades por ventas de activos mineros públicos. En la práctica, esto significa que cuando el estado privatiza, las empresas no pagan por recibir las concesiones mineras, entre otras regalías. La política escalar internacional del proyecto Pascua Lama se despliega estratégicamente en 1997, cuando se firma el Tratado de Integración y Complementación Minera entre Chile y Argentina, a través de una serie de lobbies realizados por la empresa con autoridades políticas de ambos países⁹⁵. Dicho acuerdo culmina el año 2004 con la firma de un protocolo adicional específico para el proyecto Pascua Lama.

Paralelamente, el año 2000 Barrick Gold comienza el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) del proyecto, incluyendo procesos de participación ciudadana con comunidades del Valle del río Huasco. Esto significó el inicio del contacto directo entre la empresa global con la escala local de comunidades indígenas (Diaguitas) y no-indígenas, quienes comienzan una incipiente resistencia al proyecto. En 2001 el Consejo Regional de Medio Ambiente (COREMA) de Atacama

⁹² El Mercurio, 2014a.

⁹³ Durante el mes de agosto de 2014, la empresa HidroAysén apeló a los Tribunales Ambientales de Valdivia y Santiago para objetar la decisión del Consejo de Ministros de Michelle Bachelet (El Mercurio, 2014b). Durante el mes de mayo 2015 se realizaron los alegatos respecto a esta apelación (El Desconcierto, 2015b).

⁹⁴ Fazio, 1997, 402-403. Urkidi, 2010.

⁹⁵ Luna et al, 2004.

aprueba el proyecto con observaciones sobre los glaciares, exigiendo a la empresa un plan de manejo de dichos cuerpos de agua localizados en la cabecera de la cuenca (mapa 1). Ante esto, la empresa presenta un plan de manejo que considera remover los glaciares del área, hecho insólito criticado por la emergente resistencia contra Pascua Lama en el valle del Huasco, por ser una evidente amenaza de destrucción de glaciares y, por ende, de desaparición de la fuente natural que nutre los ríos de la cuenca. Ante ello, la resistencia levanta la voz de alarma respecto a los riesgos socio-ecológicos del proyecto Pascua Lama. Los primeros sujetos hídricos en denunciar estos riesgos son políticos locales, la iglesia y agrupaciones agrícolas, quienes alertan sobre los daños a los glaciares que dan vida a los valles de los ríos Estrecho y El Toro, donde se emplaza el proyecto. Dicha cuestión no había sido considerada por la empresa en su EIA⁹⁶. Los nuevos sujetos hídricos del Huasco comienzan un trabajo de difusión a nivel local, exponiendo de manera auto gestionada las características del proyecto a distintas comunidades de la parte alta del Valle del Huasco, enfatizando la importancia del agua para la sustentabilidad hidrosocial en un territorio desértico. Tal como sucedió con la decisión que aprobó HidroAysén en 2011, la aprobación de Pascua Lama en 2001 intensifica la resistencia local con proyección a escala nacional.

Asimismo, el año 2004 se crea la Junta de Vigilancia del río Huasco⁹⁷, y en diciembre del mismo año Barrick Gold presenta un segundo EIA, informando de la ampliación del proyecto, producto de nuevas prospecciones realizadas. La empresa ve en la Junta de Vigilancia una oportunidad para legitimar su proyecto dentro del territorio y comienza negociaciones con la directiva. Si bien en un comienzo el directorio de la Junta de Vigilancia estaba en contra del proyecto, el 30 junio de 2005, se firma el protocolo de acuerdo entre Barrick Gold y la Junta de Vigilancia del río Huasco y sus afluentes, estableciéndose un fondo de compensación de 60 millones de dólares a ser entregados en un plazo de 20 años. La política escalar de la empresa comienza una arremetida para detener el

escalamiento del movimiento contra Pascua Lama y los emergentes sujetos hídricos que lo componen, en este caso agricultores y regantes agrupados en la Junta. Este acuerdo fue un duro golpe para las diversas organizaciones ambientales articuladas ahora en el Consejo de Defensa del Valle del Huasco. Más aún cuando el 15 de febrero de 2006 el Consejo Regional de Medio Ambiente (COREMA) de Atacama aprueba el proyecto ampliado de Pascua Lama, nuevamente con observaciones sobre los glaciares, exigiendo a la empresa no intervenirlos. Esta aprobación contó con el apoyo de autoridades regionales como el intendente, quien había recibido un importante aporte monetario de la empresa Barrick Gold. Estos dineros fueron destinados para proyectos de desarrollo regional, ante lo cual el movimiento ambientalista No a Pascua Lama ve claramente un conflicto de interés, considerando que quien presidía el COREMA que aprobó el proyecto, era el mismo intendente.

En este proceso de lucha socio-ambientalista contra Pascua Lama, comienza a desarrollarse el sujeto hídrico en esta zona desértica. Un sujeto que se ve representado por voces de líderes y dirigentes agrícolas, indígenas y ecologistas, que bajo consignas tales como “el agua vale más que el oro” construyen una visión común entre los actores sociales de la cuenca, una visión que busca una convergencia colectiva por la defensa del agua y la vida del valle amenazados por Pascua Lama. En la construcción de dicha narrativa, el discurso contra Pascua Lama también comienza a pre-figurar la crítica a la economía política neoliberal que gobierna las aguas del Huasco y del país, que, entre otros aspectos, separó la tierra del agua, aspecto relevante en la explotación minera.

“El agua y el valle del Huasco encierran para mí el principio fundamental de que los elementos no tienen sentido en sí mismos sino en su unión, ambos elementos sostienen la vida (...) El valle del Huasco aquí representa a la tierra, el principio de pertenencia y territorio, el agua el vital elemento de vida. Desde este punto de vista, el agua y el valle representan el sentido que jamás deberíamos haber perdido: el agua es indivisible de la tierra. La tierra no tiene vida sin agua y, sin tierra, ¿por dónde correría el agua?” (Entrevista dirigente del Consejo de Defensa del Valle del Huasco, 2008).

Bajo estas nociones alternativas a la ideología hídrica dominante, se articula y configura el sujeto hídrico local del Valle del Huasco, aquel que llega a pensar y actuar de forma distinta a la habitual. En este proceso escalar local contra Pascua Lama,

⁹⁶ Salinas, 2007.

⁹⁷ Institución que tiene raíces coloniales y actualmente está respaldada por el Código de Aguas de 1981, en donde los regantes de una cuenca, río o tramo de río, se agrupan en función de la cantidad de derechos de agua y deciden a través de una estructura jerárquica diversas estrategias de gestión hídrica para la temporada de riego. Ver Bauer, 2004. Torres, 2016, 119-178.

un actor relevante es la Comunidad Agrícola Diaguita Huascoaltina, que reivindica derechos indígenas ancestrales a los territorios donde se emplaza el proyecto⁹⁸. Esta organización indígena adopta una estrategia más técnica y jurídica con el apoyo de profesionales nacionales y ONGs como el Observatorio Ciudadano, teniendo como referencia el camino que propone la aplicación del Convenio 169 ratificado por Chile en 2008, escalando la agenda política hacia el plano internacional⁹⁹. La política escalar local comienza a tejer gradualmente alianzas con la escala nacional y global, desterritorializando su agenda política contra Pascua Lama. En el proceso, aparecen en escena otras fuerzas extra-locales de apoyo, como el Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA), que potencia la resistencia con apoyo técnico y profesional¹⁰⁰.

“Nosotros tenemos contacto con organizaciones de Santiago, que nos ayudan a difundir lo que está pasando acá...tenemos que mostrar al país y el mundo lo que están haciendo...en Canadá tienen que saber lo que hace la empresa acá” (Entrevista Agricultor Alto del Carmen, 2008).

En esa misma línea de articulación internacional, el año 2007 la Comunidad Agrícola Diaguita Huascoaltina presenta una denuncia contra el estado de Chile ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por haber permitido que el proyecto se instalara en su territorio ancestral. Sus argumentos fueron que no se había cumplido con el principio de consulta previa, ante lo cual la CIDH declaró admisible el caso¹⁰¹. Aun así, el año 2009 Barrick Gold comienza la construcción del proyecto. Previamente, las organizaciones extienden sus coberturas de difusión y solicitud de apoyo a nivel internacional, convocando movilizaciones en España, Inglaterra, Francia y contactándose con movimientos anti-Barrick en Argentina y Canadá¹⁰². Se comienzan a configurar redes hidrosociales de escala global contra Pascua Lama. Entre 2010 y 2013 el movimiento comienza definitivamente a constituirse como una resistencia multi-escalar, articulando su accionar en los frentes comunales, regional, nacional e internacional. En el proceso, continúan vigilantes ante problemas crecientes de escasez hídrica en la zona. Comienzan una serie de

denuncias respecto a la baja del caudal que se observa en el río, el deterioro que sufren los glaciares y la falta de fiscalización de las autoridades ante el accionar de Barrick Gold. En este contexto, desde 2013 se observa lo que podríamos llamar la política escalar indigenista, en donde una proliferación de organizaciones diaguitas del área reivindican su identidad y personalidad jurídica frente a la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), en una suerte de re-etnificación a partir del estado y en respuesta a la influencia de Barrick Gold en el territorio¹⁰³. Así, “nuevas comunidades indígenas (y tres asociaciones) solicitan la asesoría de abogados que, en nombre de las comunidades, presentan un recurso de protección contra el proyecto Pascua Lama y la empresa Nevada SpA (filial de Barrick) ante la Corte de Apelaciones de Copiapó por afectar el derecho a la vida y contaminar los recursos hídricos de la región”¹⁰⁴. Estas nuevas organizaciones indígenas comienzan un proceso de negociación con la empresa Barrick Gold, proceso que culminó en mayo de 2014 con la firma de un Memorandum (acuerdo de entendimiento) para realizar nuevos estudios — liderados por la empresa— para evaluar los “verdaderos” impactos del proyecto con profesionales autónomos. Entre estos profesionales destacan algunos “reclutados” desde el movimiento ambientalista, que han sido cuestionados por las bases activistas contra Pascua Lama. Por ejemplo, Patricio Rodrigo, quien participó activamente en el movimiento Patagonia sin Represas, siendo incluso co-editor del libro homónimo¹⁰⁵. De estos estudios —aún en curso a septiembre de 2016— se pretende acordar una solución al conflicto y retirar el recurso de protección presentado por las comunidades diaguitas. El proceso de firma de memorándum estuvo lleno de críticas por parte de miembros de base del movimiento No a Pascua Lama, quienes argumentan no estar de acuerdo con las directivas

¹⁰³ Gajardo, 2014.

¹⁰⁴ Ibidem, 97.

¹⁰⁵ Orrego et al, 2007. OLCA, 2014. Estas contradicciones experimentadas por sujetos individuales —que un día actúan desde y para las comunidades, y otro se ven actuando desde y para las corporaciones y/o el estado—, ponen de relieve que el nuevo sujeto hídrico no es uni-vocal ni ideológicamente unidimensional. Diferencias de clase social, etnia y género parecen ser relevantes en este aspecto. No obstante, esas diferenciaciones internas surgidas dentro del emergente movimiento socio-hídrico chileno escapan al alcance de análisis de este trabajo, pero representan futuras líneas indagatorias para comprender y explicar de mejor manera este emergente movimiento social.

⁹⁸ Yañez, 2005.

⁹⁹ Salinas, 2007.

¹⁰⁰ Urkidi, 2008.

¹⁰¹ Gajardo, 2014.

¹⁰² Salinas, 2007.

de estas nuevas organizaciones indígenas ni con Patricio Rodrigo, lo cual en cierta medida ha generado una división interna del movimiento No Pascua Lama. La política escalar de la empresa Barrick Gold comienza a dividir a las comunidades y movimiento No a Pascua Lama a través de sus dispositivos de ambientalismo de mercado¹⁰⁶. Sin embargo, luego de una serie de denuncias hechas por las organizaciones en resistencia contra Pascua Lama, la empresa comienza a sufrir una serie de multas y suspensiones por parte de los servicios públicos e institucionalidad ambiental.

“Nosotros ya sabemos cómo funciona la empresa...por eso estamos súper atentos a cualquier cambio que veamos en el río...a veces cambia el color y nosotros sabemos que están dejando la escoba allá [aguas] arriba...hay que denunciarlos y estar vivo” (Entrevista Agricultor Alto del Carmen, 2008).

La resistencia del nuevo sujeto hídrico del Valle del río Huasco se preocupa de vigilar que Barrick Gold no destruya los glaciares ni contamine los ríos. En este sentido, la corporación minera también ha sido multada por incumplir un plan de monitoreo de glaciares y ha recibido cargos por no construir canales para el manejo de ácidos solicitados por la Superintendencia de Medio Ambiente, SMA. En este contexto, la resistencia del movimiento No a Pascua Lama ha surtido efectos y en octubre de 2013 la empresa anunció la suspensión del proyecto, encontrándose paralizado al cierre de este análisis.

En suma, durante más de quince años de conflicto por el proyecto Pascua Lama, la política escalar de la movilización social contra Pascua Lama ha alcanzado una gran experiencia y han debido especializarse en diversos ámbitos científicos, técnicos y legales. Han estado en permanente alerta, generando distintas acciones de protesta vía acción directa y otras institucionales, lo que ha permitido que la construcción del proyecto se encuentre paralizada, pero no completamente rechazado como HidroAysén.

Lo relevante para este trabajo es que, en el proceso, la resistencia a ambos proyectos ha resultado ser una suerte de escuela ambientalista, un nuevo espacio socio-político para la constitución de nuevas maneras de pensar y actuar respecto al agua. Una oportunidad histórica para la

germinación de un sujeto constructor de una nueva subjetividad política: la subjetividad hídrica.

SUBJETIVIDAD HÍDRICA Y CONFIGURACIÓN ESCALAR DE UN MOVIMIENTO SOCIAL POR EL AGUA EN CHILE

La política escalar desplegada por los movimientos Patagonia sin Represas y No a Pascua Lama son piezas claves que han contribuido a construir, por un lado, una nueva forma de pensar y actuar respecto a los recursos hídricos, y por otro, pero en estrecha co-dependencia con ello, un movimiento socio-hídrico de escala nacional. En el contexto neoliberal de privatización del agua, la nueva forma de pensar se relaciona con la noción del agua como un bien común, colectivo, asociado a la tierra, el agua, y la vida de ecosistemas. Aunque la noción de agua pública existió en el pasado hidro-keynesiano previo al Código de Aguas neoliberal de 1981, las nuevas formas de pensar y actuar respecto a los recursos hídricos se enmarcan precisamente en este nuevo período histórico de neoliberalismo hídrico. Este se caracteriza por un capital corporativo global que se ha apropiado la mayor parte de los derechos de aprovechamiento de aguas, logrando con ello ingentes grados de poder e influencia política, generando por lo mismo profundas discusiones y luchas al interior del estado, el parlamento, comunidades directamente afectadas y la sociedad civil en su conjunto¹⁰⁷. Es por ello que durante la última década se observa una nueva configuración de luchas por el agua que han nacido localmente, pero se han desplegado gradualmente hacia la escala nacional en contra del modelo neoliberal que gobierna las aguas del país. Observamos que estas luchas por el agua contra mega-proyectos mineros e hidroeléctricos (entre otros) han contribuido significativamente a producir una nueva configuración histórica-geográfica: el emergente movimiento socio-hídrico chileno, que en su desarrollo ha ido configurando un espacio político para el despliegue de un nuevo tipo de subjetividad: el sujeto hídrico. Este es aquel que, influenciado por una multiplicidad de ambientalistas provenientes de escalas globales, nacionales y locales, se ha subjetivado y constituido como actor crítico desde dentro de las luchas hídricas multi-escalares en la era neoliberal.

¹⁰⁶ Bakker, 2010.

¹⁰⁷ Bauer, 2004, 2009, 2015. Mundaca, 2014. Larrain, 2012, 2015. Torres, 2016.

El nuevo sujeto hídrico es también un sujeto híbrido, que vía memoria política recibe influencias históricas de períodos previos de hidro-modernidad keynesiana, neoliberal y, ahora, de la hidro-modernidad de lo común¹⁰⁸. Si la modernidad capitalista hidro-keynesiana produjo la noción del agua como un bien público, la modernidad capitalista hidro-neoliberal ha reinstaurado la propiedad privada del agua. Y la voz dominante dentro de este nuevo sujeto híbrido es que el agua debe ser recuperada como un bien público. En suma, la privatización ha producido resistencias y escalamiento desde el sujeto hídrico individual, local, comunitario, hacia el sujeto hídrico colectivo, regional, nacional y global, desplegando argumentos que proponen regímenes de propiedad colectiva del agua. Como demuestran los casos de los movimientos contra HidroAysén y Pascua Lama, estos argumentos colectivistas están siendo contrarrestados por diversas estrategias escalares del capital nacional y transnacional. La política escalar de los nuevos sujetos hídricos —que piensan y actúan consciente pero también (aún) difusamente contra el modelo neoliberal de aguas— está siendo gradualmente combatida por una política escalar del capital corporativo global. Por ello, la multiplicidad de movimientos socio-hídricos locales también enfrentan el proceso de lucha como un bloque histórico de contra-poder.

Es aquí donde la construcción social de la escala cobra una relevancia gravitante, ya que la movilización del sujeto hídrico más allá de lo local —con todas las complejidades y dificultades logísticas que ello implica— ha permitido conformar redes hidrosociales multi-escala, que se afianzan cada vez más a nivel nacional con fuerte apoyo internacional. Si bien la escala es más fija a nivel local que nacional, en la medida que el movimiento se desarrolla, la escala nacional también se ha ido solidificando, por ejemplo, a través de la conformación de redes virtuales que aglutinan a estos movimientos localmente situados, y desde donde se coordinan acciones como las marchas nacionales por el agua, entre otras actividades de acción directa y otras más institucionalizadas¹⁰⁹. En otras palabras, movimientos específicos como No a Pascua Lama y No a HidroAysén están ejerciendo influencia sobre otras micro-políticas activistas desplegadas en otras regiones y localidades del país. Esto significa

la desterritorialización definitiva de la agenda del agua como bien común hacia la escala nacional. En suma, la política escalar de estos movimientos ambientalistas ha sido dirigida contra los proyectos geográficos específicos, pero también contra el programa y agenda política del neoliberalismo hídrico que gobierna las aguas del país¹¹⁰.

Evidentemente, surgen nuevas preguntas. La construcción social de la escala no es un proceso unívoco ni falto de contradicciones, y como ilustramos con algunos personajes clave de estas luchas por el agua —Tompkins y Rodrigo— hay crecientes tensiones al interior del emergente movimiento socio-hídrico que podrían ser analizadas por futuras investigaciones, tanto en sus diversas escalas como en las relaciones cambiantes entre ellas. También surgen preguntas por los matices empíricos que conlleva este nuevo concepto de agua pública, colectiva o común que defiende, de una forma u otra, este emergente movimiento socio-hídrico chileno. Está claro que después de más de tres décadas de neoliberalismo hídrico, el concepto de agua pública o común no es el mismo que existió durante la era hidro-keynesiana previa a la privatización. No obstante, se observa un creciente esfuerzo desde dentro del movimiento por definir qué es lo común¹¹¹, esfuerzos aún incipientes y en pleno proceso de maduración, que sin lugar a dudas pueden ser complementados por investigaciones empíricas del agua como bien común.

CONCLUSIONES

En suma, este artículo ha analizado el surgimiento y desarrollo de la movilización socio-hídrica en Chile, visto bajo los prismas conjuntos de la ecología política del agua, la ecología política post-estructuralista y las políticas de escala. Los casos de los movimientos contra Pascua Lama e HidroAysén demuestran que el agua no es solo una entidad natural u orgánica, sino que es también social y política. El metabolismo hidrosocial se expresa en diversas luchas multi-escalares, movilizadas contra la tendencia hegemónica de transformar el agua en capital, ya sea vía hidroelectricidad, vía explotación minera u otros proyectos geográficos en desarrollo. Justamente, en la lucha multi-escalar por decidir colectivamente cual es el estatus político del agua —un bien común o una mercancía— la movilización

¹⁰⁸ Torres, 2016.

¹⁰⁹ Ver sitio web de la Coordinadora por la Defensa del Agua y la Vida: <http://www.derechoalagua.cl/>.

¹¹⁰ Mundaca, 2014.

¹¹¹ Infante, 2016.

socio-hídrica chilena demuestra que estas luchas socio-espaciales expresan una profunda transformación socio-cultural en las comunidades locales y sujetos hídricos surgidos en el proceso de privatización del agua, impuesto en dictadura y profundizado en democracia. La política escalar del movimiento socio-hídrico chileno busca democratizar el régimen de gobernanza neoliberal del agua vigente, profundamente anti-democrático y jerárquico, proponiendo formas alternativas de gobierno, más igualitarias, democráticas y sustentables, velando por su real sustentabilidad ambiental, resistiendo por ende su destrucción (contaminación/agotamiento/acaparamiento) en manos del capital corporativo transnacional¹¹². En este sentido, otra línea futura de investigación se relaciona con el concepto y las escalas de sustentabilidad que también vienen construyendo —a lo menos intentando construir— los nuevos movimientos sociales por el agua, que, tanto en Chile como en otros lugares del mundo, responden desde la sociedad a los diversos intentos del mercado de colonizar y subsumir definitivamente la naturaleza y el agua bajo su lógica mercantil de escala global.

BIBLIOGRAFÍA

- Agrawal, A. 2006: *Environmentality. Technologies of the government and the making of subjects*. Durham, Duke University Press.
- Bakker, K. 2003: "A political ecology of water privatization", en *Studies in Political Economy*, 70, 35-58.
- Bakker, K. 2010: *Privatizing water. Governance failure and the world's urban water crisis*. Ithaca, Cornell University Press.
- Bakker, K. 2013: "Neoliberal versus postneoliberal water: geographies of privatization and resistance", en *Annals of the Association of American Geographers*, 103(2), 253-260.
- Bauer, C. J. 2004: *Siren song: Chilean water law as a model for international reform*. Washington, Resources for the Future Press.
- Bauer, C. J. 2009: "Dams and markets: rivers and electric power in Chile", en *Natural Resources Journal*, 49, 583-651.
- Bauer, C. J. 2015: "Water Conflicts and Entrenched Governance Problems in Chile's Market Model", en *Water Alternatives*, 8 (2), 147-172.
- Bolin, B., Collins, T., Darby, K. 2008: "Fate of the Verde: water, environmental conflict, and the politics of scale in Arizona's central highlands", en *Geoforum*, 39, 1494-1511. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2008.02.003>
- Brown, C.J., Purcell, M. 2005: "There's nothing inherent about scale: Political ecology, the local trap, and the politics of development in the Brazilian Amazon", en *Geoforum*, 36, 607-624. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2004.09.001>
- Budds, J. 2009: "Contested H₂O: science, policy and politics in water resources management in Chile", en *Geoforum*, 40, 418-430. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2008.12.008>
- Castree, N. 2008: "Neoliberalising nature: the logics of deregulation and reregulation", en *Environment and Planning*, 40, 131-152. <https://doi.org/10.1068/a3999>
- CONAMA 1998: *Aysén, Reserva de Vida*. Santiago, Fondo Nacional de Desarrollo Regional.
- Deleuze, G. 1988: *Foucault*. Barcelona, Editorial Paidós.
- Donoso, G. 2004: "Chile: estudio de caso del Código de aguas", en Donoso, G., Jouravlev, A., Peña, H., Zegarra, E.: *Mercados (de derechos) de agua: experiencias y propuestas en América del Sur*. Santiago. CEPAL Serie Recursos Naturales e Infraestructura 80, Naciones Unidas, 25-48.
- El Desconcierto 2015a: Convocan a la Tercera Marcha por el Agua este miércoles en Valparaíso. 20 de abril. Disponible en <http://www.eldesconcierto.cl/pais-desconcertado/movimientos-sociales/2015/04/20/convocan-a-la-tercera-marcha-por-el-agua-este-miercoles-en-valparaiso/>. Consulta realizada el 12 de agosto de 2015.
- El Desconcierto 2015b: HidroAysén intenta reflotar en alegatos ante el Tribunal Ambiental. 15 de Mayo. Disponible en: <http://eldesconcierto.cl/hidroaysen-intenta-reflotar-en-alegatos-ante-el-tribunal-ambiental/> Consulta realizada el 14 de octubre de 2015.
- El Desconcierto 2015c: Comisión de medio ambiente de la Cámara de Diputados aprueba la destrucción e intervención de los glaciares de Chile. 30 de noviembre. Disponible en http://www.eldesconcierto.cl/vida-sustentable/2015/11/30/comision-de-medio-ambiente-de-la-camara-de-diputados-aprueba-la-destruccion-e-intervencion-de-los-glaciares-de-chile/#_ftn2. Consulta realizada el 1 de diciembre de 2015

¹¹² Torres, 2016.

- El Quinto Poder 2010: Publicidad de HidroAysén: ¿Para quién? ¿Para qué?. 12 de diciembre. Disponible en <http://www.elquintopoder.cl/medio-ambiente/publicidad-de-hidroaysen-para-quien-para-que/>. Consulta realizada 14 de octubre de 2015
- El Mercurio 2014a: Comité de Ministros rechaza proyecto HidroAysén aunque empresa podrá apelar. 10 de Junio. URL: <http://www.emol.com/noticias/economia/2014/06/10/664572/comite-de-ministros-rechaza-proyecto-hidroaysen.html>. Consulta realizada 14 de octubre de 2015
- El Mercurio 2014b: Larrain Matte tras apelación por HidroAysén: Estudios se hicieron de acuerdo a la legalidad. 27 de agosto. Disponible en <http://www.emol.com/noticias/economia/2014/08/27/677173/bernardo-larrain-defiende-apelacion-a-tribunal-ambiental-por-hidroaysen.html>. Consulta realizada el 12 de octubre de 2015.
- El Mostrador 2011: Cómo se financia la millonaria campaña de Patagonia sin Represas. 6 de junio. Disponible en <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2011/06/06/como-se-financia-la-millonaria-campana-de-patagonia-sin-represas/> Consulta realizada el 11 de octubre de 2015.
- El Mostrador 2016: Viuda de Douglas Tompkins: "Es la donación privada más grande de la humanidad". 22 de enero. Disponible en <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/01/22/viuda-de-douglas-tompkins-es-la-donacion-privada-mas-grande-de-la-humanidad/> Consulta realizada el 3 de septiembre de 2016.
- ENDESA S.A. 1942: *Plan de electrificación del país*. Santiago, CORFO.
- ENDESA S.A. 1993: *Historia de ENDESA*. Santiago, Editorial Lord Cochrane.
- Escobar, A. 1999: "After nature: Steps toward an anti-essentialist political ecology", en *Current Anthropology*, 40(1), 1-30.
- Escobar, A. 2012: *Encountering development: The making and unmaking of the third world*. New Jersey, Princeton University Press.
- Fazio, H. 1997: *Mapa actual de la extrema riqueza en Chile*. Santiago, LOM
- Foucault, M. 2000: *Vigilar y castigar*. México, Siglo XXI Editores.
- Gajardo, A. 2014: "Etnicidad, reemergencia indígena y conflicto minero. El proyecto Pascua Lama, [el Estado] y el proceso de reetnificación de los Diaguitas del Huasco Alto, Chile", en *Anuari del Conflict Social*, 73-105.
- Harvey, D. 1996: *Justice, Nature, and the Geography of Difference*. Malden, Blackwell Publishing.
- Harvey, D. 2003: *The new imperialism*. Oxford, Oxford University Press.
- HidroAysén 2007: "El proyecto HidroAysén: Fundamentos y presentación resumida", en *Seminario Centro de Ciencias Ambientales EULA-Chile*, Universidad de Concepción (diciembre)
- Hoggersteger, J., Verzijl, A. 2015: "Grassroots scalar politics: Insights from peasant water struggles in the Ecuadorian and Peruvian Andes", en *Geoforum*, 62, 13-23. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2015.03.013>
- Infante, C. (ed.) (2016) *Construyendo los bienes comunes: Memoria seminario sobre extractivismo y proceso constituyente*. Santiago, OLCA/Fundación Rosa Luxemburgo.
- Johnston, B., Turner, T. 1999: "The American Anthropological Association, the World Bank group, and ENDESA S.A.: Violations of human rights in the Pangué and Ralco dam projects on the Bío-Bío river, Chile", en *Identities*, 6 (2-3), 387-434.
- Larraín, S. 2012: "Human rights and market rules in Chile's water conflicts: A call for structural changes in water policy", en *Environmental Justice*, 5(2), 82-88.
- Larraín, S. 2015: "Recuperación del agua como bien público". La Tercera Digital, 23 de abril de 2015. Disponible en <http://www.latercera.com/noticia/opinion/correo-s-de-los-lectores/2015/04/896-626636-9-recuperacion-del-agua-como-bien-publico.shtml>. Consultado el 16 de noviembre de 2015
- La Tercera, 2011: "Campaña de difusión de HidroAysén cuesta casi US\$ 1 millón". 17 de abril. Disponible en: <http://diario.latercera.com/2011/04/17/01/contenido/negocios/27-66005-9-campana-de-difusion-de-hidroaysen-cuesta-casi-us-1-millon.shtml> Consultado el 14 de octubre de 2015.
- La Tercera, 2012: "Denuncian irregularidades de la CONAF en aprobación del proyecto HidroAysén". 30 de enero. Disponible en: <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2012/01/680-427648-9-denuncian-irregularidades-de-la-conaf-en-aprobacion-del-proyecto-hidroaysen.shtml> Consultado el 14 de octubre de 2015.
- La Tercera, 2015: "Tompkins muere por hipotermia tras accidente en kayak.". 9 de diciembre. Disponible en <http://diario.latercera.com/2015/12/09/01/contenido/pais/31-204600-9-tompkins-muere-por-hipotermia-tras-accidente-en-kayak.shtml>. Consultado el 28 de agosto de 2016.

- Laval, C., Dardot, P. 2015: *Común: Ensayo sobre la revolución del siglo XXI*. Barcelona, Gedisa.
- Luna, D., Padilla, C., Alcayaga, J. 2004: *El exilio del Cóndor. Hegemonía transnacional en la frontera: El tratado minero entre Chile y Argentina*. Santiago, OLCA.
- MacKinnon, D. 2011: "Restructuring scale: Towards a new scalar politics", en *Progress in Human Geography*, 35(1), 21-36.
- McCarthy, J. 2005: "Commons as counter-hegemonic projects", en *Capitalism Nature and Socialism*, 16(1), 9-24.
- Monckeberg, O. 2001: *El saqueo de los grupos económicos al Estado chileno*. Santiago, Ediciones B Chile S.A.
- Moulian, T. 2006: *Fracturas: de Pedro Aguirre Cerda a Salvador Allende (1938-1973)*. Santiago, LOM
- Mundaca, R. 2014: *La privatización de las aguas en Chile: causas y resistencias*. Santiago, Editorial América en Movimiento.
- Nelson, M. 2013. "Viewpoint - Fifty years of hydroelectric development in Chile: A history of unlearned lessons", en *Water Alternatives*, 6(2), 195-206.
- Norman, E., Cook, C., Cohen, A. 2015: "Introduction: why the politics of scale matter in the governance of water", en Norman, E., Cook, C., Cohen, A (Eds.): *Negotiating Water Governance: Why the Politics of Scale Matter*. Burlington, Ashgate, 1-16.
- OLCA (Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales) 2014: "La soledad de Patricio Rodrigo en el entendimiento con Barrick Gold". Disponible en <http://olca.cl/articulo/nota.php?id=104683>. Consultado el 28 de octubre de 2015.
- Orrego, J. P., Rodrigo, P. (Eds.) 2007: *Patagonia Chilena ¡Sin Represas!* Santiago, Ocho Libro Editores.
- Parisi, F., Yanez, G. 2000: "The deal of the century in Chile Endesa España's takeover of Enersis", en *International Review of Financial Analysis*, 9 (1), 103-116.
- Peet, R., Watts, M. (Eds.) 1996: *Liberation ecologies: environment, development, social movements*. New York, Routledge
- Peña, H. 2004: "Chile: 20 años del Código de Aguas", en Donoso, G., Jouravlev, A., Peña, H., Zegarra, E.: *Mercados (de derechos) de agua: experiencias y propuestas en América del Sur*, Santiago, CEPAL Serie Recursos Naturales e Infraestructura 80, Naciones Unidas.
- Perreault, T. 2015: "Beyond the watershed: rescaling decision-making", en Norman, E., Cook, C., Cohen, A (Eds.): *Negotiating Water Governance: Why the Politics of Scale Matter*. Burlington, Ashgate, 117-124.
- Romero, H., Mendez, M., Smith, P. 2012: "Mining development and environmental injustice in the Atacama Desert of Northern Chile", en *Environmental Justice*, 5(2), 70-76.
- Salazar, G. 2012: *Movimientos sociales en Chile: Trayectoria histórica y proyección política*. Santiago, Uqbar Editores.
- Salinas, B. 2007: "Implicancias territoriales del conflicto Pascua Lama, Valle del Huasco, Región de Atacama". Tesis de pregrado, Universidad de Chile, Santiago.
- Segura, P., Bourlon, F. 2011: "Represas en Aysén: ¿traba o trampolín para el desarrollo turístico regional?", en *Revista Sociedad Hoy*, 20, 145-157.
- Smith, N. 2008: *Uneven development. Nature, capital, and the production of the space*, Georgia, University of Georgia Press (Third Edition).
- Swyngedouw, E. 2005: "Dispossessing H₂O: the contested terrain of water privatization", en *Capitalism Nature Socialism*, 16(1), 81-98.
- Swyngedouw, E. 2007: "Technonatural revolutions: the scalar politics of Franco's hydro-social dream for Spain, 1939-1975", en *Transactions of the Institute of British Geographers*, 32(1), 9-28.
- Swyngedouw, E. 2015: *Liquid power: Contested hydro-modernities in Twentieth Century Spain*, Massachusetts, MIT.
- Torres, R. 2008: "Turismo, naturaleza y cultura en la Patagonia. Análisis sociológico del proceso de formación, evolución y desarrollo sustentable del destino turístico Aysén". Tesis de Magíster, Universidad de Concepción, Concepción
- Torres, R. 2009: *Public participation for the Integrated Water Resources Management in the Baker river basin, Chilean Patagonia*, Final Report, Work Package 04/BAKER for "TWINLATIN Project: Twinning European and Latin-American River Basins for Research Enabling Sustainable Water Resources Management". Concepción, Center for Environmental Sciences EULA-Chile, Universidad de Concepcion.
- Torres, R. 2016: *Reassembling Hydrosocial Metabolic Relations: A Political Ecology of Water Struggles in Chile*. Ph.D. Dissertation, Arizona State University, USA.

- Torres, R., García, A. 2009: "Conflictos por el agua en Chile: el gran capital contra las comunidades locales. Análisis comparativo de las cuencas de los ríos Huasco (desierto de Atacama) y Baker (Patagonia Austral)", en *Espacio Abierto. Cuaderno Venezolano de Sociología*, 18 (4), 695-708.
- Torres, R., Baeza, M. 2011: "La Patagonia en debate", en *Revista Sociedad Hoy*, 20, 5-8.
- Torres, R., Azócar, G., Rojas, J., Montecinos, A., Paredes, P. 2015: "Vulnerability and resistance to neoliberal environmental changes: An assessment of agriculture and forestry in the Biobio region of Chile", en *Geoforum*, 60, 107-122. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2014.12.013>
- Ulianova, O., Estenssoro, F. 2012: "El ambientalismo chileno: la emergencia y la inserción internacional", en *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, XII (1), 183-214.
- Urkidi, L. 2008: "Movimientos anti-mineros: el caso de Pascua-Lama en Chile", en *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, 8, 63-77. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2010.05.004>
- Urkidi, L. 2010: "A local environmental movement against gold mining: Pascua-Lama in Chile", en *Ecological Economics*, 70, 219-227.
- Valdivia, G. 2015: "Eco-governmentality", en Perreault, T., Bridge, G., McCarthy, J. (Eds.): *The Routledge handbook of political ecology*. New York, Routledge, 467-480.
- Vince, G. 2010: "Dams for Patagonia", en *Science*, 329, 382-385. <https://doi.org/10.1126/science.329.5990.382>
- Yañez, N. 2005: *Diagnóstico Sociocultural de la Etnia Diaguita de la Región de Atacama, Informe Jurídico*, Tomo IV, Grupo de Investigación TEPU.

Reseñas Bibliográficas





water and landscape

AGUA y TERRITORIO

ARRIOJA DÍAZ VIRUELL, Luis Alberto, y ALBEROLA ROMÁ, Armando (eds.), 2016, *Clima, desastres y convulsiones sociales en España e Hispanoamérica, siglos XVII-XX*, Alicante, España-Michoacán, México, 401 págs. ISBN (español): 978-84-16724-23-9, ISBN (mexicano): 978-607-9470-59-3.

Clima, desastres y convulsiones son los tres vocablos elegidos como carta de presentación de esta compilación de textos. Los tres temas de estudio son resaltados de esta forma pues serán los que construirán el camino que se sigue a lo largo de los capítulos del libro, que finalmente representa el resultado del esfuerzo teórico y metodológico realizado por los autores y editores para lograr una cohesión entre las áreas temáticas tratadas. Como se señala en la Introducción, los temas encerrados en el título se encuentran enlazados con las experiencias que se desprenden del período estudiado y permiten a aquellos que lo observan proponer enfoques y argumentos explicativos sobre la historia de la humanidad, el clima, la naturaleza y los desastres. Es este el fin de los trabajos reunidos, específicamente dedicados al período de la Pequeña Edad de Hielo (PEH).

La historia del clima se encuentra indefectiblemente unida a la historia de la humanidad y sus oscilaciones mantienen una relación estrecha y dinámica con las sociedades y los procesos que marcan su devenir histórico. Se presenta entonces como propuesta en el texto el estudio del período de la PEH -serie de alteraciones climáticas que se dejaron sentir entre los siglos XVII y XX- a través de la climatología histórica, las relaciones entre historia humana y naturaleza y los vínculos entre vulnerabilidad, políticas públicas y desastres. La reflexión sobre la relación entre el clima, la vulnerabilidad social, la construcción del riesgo y las amenazas a través de estos ejes disciplinarios, conforma la esencia del texto y se complementa con el análisis dedicado a los procesos históricos que se traducen en desastres tras la ocurrencia de plagas de langostas, sequías, inundaciones, ciclones y volcanes, cumpliendo los objetivos

propuestos desde los estudios históricos y las ciencias sociales con relación a los desastres.

Con una doble edición de la Universidad de Alicante y El Colegio de Michoacán, este trabajo supone la voluntad de investigadores y académicos por la obtención de productos concretos. La conformación de redes de investigadores -como parte también de estos esfuerzos- tales como la Red Internacional de Seminarios en Estudios Históricos sobre Desastres (ALARMIR) y la Red Temática de CONACYT de Estudios Interdisciplinarios sobre Vulnerabilidad, Construcción Social del Riesgo y Amenazas Naturales y Biológicas, han jugado un papel clave para que este aporte sea una realidad. Es el fruto de la dedicación de los investigadores al estudio de los desastres que se suma a los esfuerzos por la divulgación del conocimiento producido y la masificación del discurso relacionado con el área de estudio.

Incluso tomando en cuenta estos esfuerzos y a pesar de las dos décadas que ha mantenido la transformación del discurso sobre desastres tras el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN) impulsado por las Naciones Unidas en los años '90 del siglo pasado, esto no ha conseguido ser uniforme entre quienes dirigen su atención a esta área de investigación. Aunque los aportes hechos al estudio de los desastres se despliegan desde las ciencias exactas hasta las ciencias sociales, y esto podría inclinarnos a esperar diferencias en el lenguaje utilizado al momento de expresarnos sobre el problema, existen en la actualidad dentro del desarrollo del área principios comunes en el discurso, tal como aquel donde reconocemos que los desastres "no son naturales". Puntos de convergencia similares pueden ser encontrados entre las distintas disciplinas que abordan la problemática pero el alcance del discurso aún tiene un largo camino que recorrer antes de que tales principios sean compartidos. No es de extrañar, entonces, que encontremos dentro de los estudios que comparten el espacio en este libro contradicciones entre las visiones de los autores.

Se puede apreciar, gracias al cruce de profesionales de distintas áreas y de sus aportes en este espacio, el desencuentro teórico presente no solo en este texto, sino que acompaña en muchas ocasiones a la reunión de visiones en publicaciones similares. Esto puede ser atribuido, e incluso justificado, a la gran variedad de disciplinas que se dedican a estudiar los desastres. El espectro de variables que se ofrecen ante su ocurrencia permite la transversalidad del estudio. Es decir, no solo conduce a que múltiples miradas sean capaces de dirigirse hacia el problema para comprenderlo e interpretarlo desde sus plataformas de conocimiento, sino que obliga a cada investigador a armarse de herramientas pertenecientes a otras disciplinas para su comprensión. Desde otra interpretación, aquello que aparenta ser una sumatoria de miradas diversas puede ser atribuido e interpretado como la inexistencia de una plataforma epistemológica común a las disciplinas y miradas que dirigen su atención al tema.

Con la intención de brindar propuestas concretas dentro del aún en construcción cuerpo de categorías y conceptos que representa el estudio de los desastres, el primer capítulo del libro, de la mano del antropólogo e historiador Rogelio Altez, da un paso adelante para ofrecer planteamientos concretos sobre la definición de los términos que juegan un papel clave dentro del discurso de los desastres. Acompañado de Armando Alberola Romá y Cayetano Mas Galvañ, Virginia García-Acosta, y Andrea Noria, se completa la primera parte del libro, compuesta de cuatro enriquecedores capítulos que dedican sus páginas a realizar aportes sobre fuentes documentales, recursos discursivos y, como ya mencionamos, los elementos conceptuales necesarios al momento de interpretar un desastre desde una perspectiva científica con ojos críticos. Estos capítulos incluyen una revisión del uso de fuentes documentales y hemerográficas para las investigaciones y la construcción del pensamiento sobre los sismos en Venezuela.

Las otras dos partes que conforman este libro dedican su atención directamente a las fluctuaciones climáticas que han tenido lugar durante el período elegido en España e Hispanoamérica. El segundo de los segmentos brinda la oportunidad de apreciar los ciclos que se vivieron durante la PEH a lo largo de la España de los siglos XVII, XVIII y XIX, a través de plagas de langostas, inundaciones y sequías. Milagros León Vegas, Armando Alberola Romá, Eduardo Bueno

Vergara, Adrián García Torres, Cayetano Mas Galvañ y Jesús Solís Ruiz nos enseñan entre rogativas y santos, documentos oficiales, políticas públicas y la prensa provincial, una visión de la dinámica establecida por la sociedad en diferentes regiones de la Península Ibérica ante las fluctuaciones climatológicas que afectaron profundamente su sistema agrario durante esos siglos, dedicándose uno de estos capítulos a la observación de las secuelas tras la *Oscilación Maldá* y sus consecuencias en territorios altamente vulnerables a través, precisamente, de las rogativas.

La tercera y última parte nos presenta las experiencias y dinámicas establecidas en ese mismo período, pero desde la perspectiva del territorio hispanoamericano, observando cómo clima y sociedad se relacionaron durante las pulsaciones de la PEH. Desde la Baja California Sur y a lo largo de Centroamérica, alcanzando a vislumbrar los efectos que se observaron en Colombia, los primeros cinco capítulos de este segmento presentan un escenario de riesgos y vulnerabilidades que se mantuvo y cuajó en la ocurrencia de desastres a lo largo de los cuatro siglos estudiados. Los aportes de Luis Juventino García Ruiz, Raimundo Padilla Lozoya, Thomas Calvo, Luis Alberto Arrijoa Díaz Viruell y María Isabel Campos Goenaga arrojan a la luz la forma en que las sociedades construían sus vulnerabilidades y respondían ante las amenazas en un contexto de cambios climáticos. Finalmente, esta recopilación de trabajos cierra sus páginas con un análisis de la autora María Eugenia Petit-Breuilh Sepúlveda sobre la ocurrencia de desastres en territorios fronterizos y las organizaciones para la cooperación bilateral en el caso de Chile y Argentina durante el siglo XXI.

La diversidad de autores dentro de esta colección ofrece una visión enriquecedora de perspectivas y propuestas para el estudio de los desastres. Los temas que se presentan como principal entrada para el estudio de cada uno de los casos -y que se mantienen como puntos de convergencia en estos- permiten a los investigadores conseguir un lugar de encuentro en estas páginas y se ven entrecruzados con problemas específicos en cada contexto presentado, permitiendo una articulación analítica capaz de revelar las realidades y relaciones subyacentes. La transversalidad de los estudios se evidencia a simple vista dentro del texto, pues -como ya habíamos mencionado- el tema es transversal a los conocimientos que el investigador debe manejar para apreciar el evento, de igual forma que son

transversales los problemas que constituyen el corazón del estudio de los desastres.

Muchos e importantes textos han tratado la larga historia del clima y su relación dinámica con la historia del hombre. *Desastres, clima y convulsiones sociales en España e Hispanoamérica* se presenta como un libro con una nueva propuesta para el estudio del clima, con una visión diacrónica que logra establecer una conexión entre los más remotos escenarios y el presente, y que ayuda a comprender, observar y

justificar las afirmaciones que dan fe de los constantes cambios que el clima ha experimentado a lo largo de los siglos.

Diana Osuna
Universidad Central de Venezuela
Venezuela
danaosunadiaz@gmail.com



water and landscape

AGUA y TERRITORIO

GABALDÓN, Arnoldo; ROSALES, Aníbal; BUROZ, Eduardo; CÓRDOVA, José Rafael; UZCÁTEGUI, Germán, e ISKANDAR, Laila (Eds.), 2015, *Agua en Venezuela: una riqueza escasa*, Tomo I, Caracas, Venezuela, Fundación Empresas Polar, 522 págs. ISBN 9789803793548.

El establecimiento consciente de fronteras en la gestión, los usos y costos del agua se ha posicionado como tema prioritario del siglo XXI. El agua es el recurso vital de los seres vivos, representa una riqueza conferida por el planeta tierra que precisa ser reconsiderada y protegida. El asunto de la gestión del agua se ha situado en el vértice de las inquietudes sociales, tanto en la esfera nacional como en el plano internacional. Si bien el agua es un recurso natural muy valioso para la existencia humana, no escapa del alcance de los procesos políticos, subjetivos y materiales que transcurren en sociedad. La Organización de las Naciones Unidas declaró, desde el año 2005, el Decenio Internacional para la Acción: "El agua, fuente de vida". El objeto principal en este período sería dar a conocer el potencial que implicaría la creciente cooperación internacional, así como difundir los retos que enfrenta la gestión del agua por el aumento de la demanda de acceso, la disponibilidad y los servicios de los recursos hídricos.

El agua es una riqueza escasa, que es importante gestionar y preservar. Los desafíos para el futuro de este recurso en Venezuela se consideran en el orden de la disponibilidad de agua a lo largo del territorio nacional y su demanda se traduce en servicios al alcance de cada uno de los habitantes. Existen, por un lado, áreas que contienen cantidades importantes de este líquido vital y, observamos por otro lado, zonas que presentan muy pocos afluentes e, inclusive, carecen del mismo. Podemos subrayar que los estados situados en la franja norte-costera del territorio nacional son los que poseen las menores cantidades de agua disponibles para el consumo, albergando menos del diez por ciento de la disponibilidad de agua dulce del país, esto lo podemos constatar en los estados: Miranda, Distrito Capital, Vargas, Aragua y Carabobo, los

que a su vez circunscriben la mayor densidad poblacional del territorio venezolano, alrededor de un 33 % del total, según una estimación realizada con base en las cifras del XIV Censo Nacional de Población y Vivienda de 2011. Sin duda, tal distribución poblacional, aunado a las características fisiográficas de la región, representan un factor decisivo en la dirección de políticas de acceso y demanda de la importante fuente vital.

La investigación sistemática del agua en Venezuela, así como la producción teórica sobre esta temática, ha hecho presencia desde principios de la década de 1990; estudios como *La crisis del agua en Caracas: elementos para el análisis de la política urbana* por Esther Elena Marcano y *El manejo de los recursos hídricos en Venezuela* por Rómulo Rodríguez y Julio González, fijaron una posición ante la naciente problemática ecológica planteada a favor de este recurso. De igual manera, contamos con trabajos más recientes como *Aplicaciones en Venezuela del tratamiento de las aguas residuales y su reutilización* por Beatriz Elena Soledad Rodríguez; también autores como Lucía García, Manuel Espitia y Lenny Escalona, presentan los estudios *Mercado de agua en Venezuela* y *Descripción y caracterización del sector agua potable en Venezuela*, que ponen de manifiesto características importantes del agua en el país, a la hora de establecer análisis en la actualidad. Sin embargo, los esfuerzos de investigación y estudios físicos de este tema en Venezuela aún requieren de cierto enfoque e impacto que roce en lo subjetivo y en lo material, en función de establecer profundas y sinceras transformaciones a nivel macro tanto en el conocimiento como en la gestión del preciado líquido.

Siguiendo esta perspectiva, la Fundación Empresas Polar y la Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales han reunido conocimientos para la discusión y aportes que contribuyan al análisis técnico con posibilidad de alcance de la comprensión política, económica, social y material del problema del agua. Incluso, también alientan la proyección de políticas públicas y la planificación social en búsqueda de alcanzar el desarrollo

nacional con alternativas ecológicas y un *desarrollo sostenible*. En este sentido, se edita *Agua en Venezuela: una riqueza escasa*, una obra de divulgación que rompe con el debate venezolano actual y plantea alternativas y posibilidades de los recursos hídricos en un futuro.

Esta obra constituye una publicación de carácter inaugural en el aporte de esta temática en el país pues recoge esfuerzos multidisciplinarios que exponen las características venezolanas de la gestión, los usos y la disponibilidad del agua e invita al estudio y seguimiento de las nociones que plantea. Si bien hemos observado una creciente producción escrita al respecto en la última década, esta obra viene a establecer un punto de partida en cuanto al alcance de voluntades que se articulan en un mismo enfoque: dar a conocer la singular capacidad hídrica de Venezuela, la cual subyace a la paradoja que se extiende a nivel global relacionada con la escasez del recurso vital.

Esta edición consta de dos tomos distribuidos en veinticinco capítulos, escritos por treinta y un especialistas venezolanos, de manera que, desde un matiz multidisciplinario, los conocimientos manan en favor de construir las bases necesarias para afrontar un futuro hídrico incierto.

En este primer tomo se pretende explorar la función vital del agua para el desarrollo sustentable en Venezuela y cómo puede verse limitado si no existe la gestión consciente de sus usos. En consecuencia, es preciso estar al tanto de cuáles son los recursos hídricos con los que cuentan las actuales y próximas generaciones para satisfacer sus demandas, así como los procesos y modalidades para su aprovechamiento, de manera que a futuro se puedan interrumpir las prácticas que han contribuido a la contradicción de que Venezuela sea un país rico en agua donde algunas de sus regiones más pobladas, no obstante, están sufriendo de la escasez del recurso. Al momento de brindar una descripción de *Agua en Venezuela: una riqueza escasa*, podemos distinguir entre diversos ámbitos de análisis y aplicaciones, cuyos contenidos se articulan para brindar al lector, docente y/o investigador, una trama reconocible fundamentada en los objetivos de esta obra.

Se puede distinguir un primer ámbito dedicado a la distribución geográfica de los recursos hídricos; "La geografía del agua" por José Rafael Córdova Rodríguez y Marcelo González Sanabria se enfoca en las aguas superficiales de Venezuela, los autores describen la red de recursos

hidrográficos superficiales del país, es decir, los grandes ríos y sus principales afluentes y tributarios. Por su parte, Armando Coronel Borges y Marcelo González Sanabria en su estudio "Las aguas subterráneas" definen las regiones hidrogeológicas de Venezuela: Andina-vertiente atlántica y del Caribe, planicies costeras, Orinoco y escudo septentrional de Guayana y cómo estas influyen en la caracterización de las diversas cuencas y subcuencas subterráneas que se encuentran a lo largo del territorio nacional. Además, expresan la importancia de las aguas termales como componentes del ciclo hidrológico y establecen algunas consideraciones acerca de la contaminación de las aguas subterráneas en Venezuela.

En el siguiente ámbito, "Los ecosistemas acuáticos y su conservación", Ernesto José González Rivas, Nora Malaver y Jorge Alejandro Naveda Sosa, explican los componentes bióticos, así como su funcionamiento, su contribución a los ecosistemas acuáticos y su aprovechamiento por parte de las comunidades humanas. También incluyen consideraciones acerca de la importancia de las áreas protegidas en Venezuela y su función ecológica. Este capítulo nos permite comprender la importancia social, ecológica y económica del cuidado de los canales por donde transita el agua y de los reservorios donde se mantiene, para que exista perfecta armonía en las comunidades biológicas que ejercen importantes funciones físicas y químicas en estos ecosistemas.

Un importante punto focal en la obra es el cambio climático. María Teresa Martelo —en "El cambio climático global y sus posibles efectos en Venezuela"— estudia consideraciones acerca del cambio climático y el cambio global a través de las interacciones más importantes del sistema climático, conocidas como efecto invernadero, el ciclo hidrológico y los ciclos biogeoquímicos. Además, describe los impactos del cambio climático, así como las formas de adaptación ante esta problemática global en una interrelación sostenible. A su vez, José Rafael Córdova Rodríguez y José Luis López Sánchez en "Eventos extremos: inundaciones, deslaves y sequías", estudian las inundaciones en Venezuela y su distribución geográfica, incluyen casos de inundaciones y deslaves con impactos destructores. También analizan las sequías en el país y distinguen entre sequías meteorológicas, agrícolas e hidrológicas. Las consideraciones expuestas en este apartado nos llevan a reflexionar sobre el aporte fundamental de los procesos y prácticas humanas a los cambios y expresiones de los fenómenos naturales a nivel

planetario, así como la relación indefectible entre los procesos sociales, culturales, políticos, económicos y la ocurrencia o no de hechos con consecuencias devastadoras.

Seguidamente nos enfocamos en el agua y desarrollo y sus ejes transversales: agricultura, industria y turismo. Arnoldo José Gabaldón en “Agua y desarrollo” se interesa por el agua como recurso necesario para la vida y la productividad económica, así como por la gestión del agua en tanto que recurso importante para el desarrollo de Venezuela. Por su parte, Lenin Alberto Herrera –en “Aprovechamiento de las aguas marinas, salinas y salobres”– describe el proceso de desalinización en Venezuela y discute opciones tecnológicas para llevarlo a cabo, así como también ofrece aportes para el reconocimiento de la desalinización como recurso importante en el desarrollo de las regiones norte costeras venezolanas. También Abel Mejía Betancourt –en su trabajo “Agua y desarrollo humano”– dirige la discusión del agua como recurso indispensable que necesita de políticas públicas para su gestión integral, basándose en lineamientos vinculados a la oferta de recursos hídricos en el país y la demanda de los servicios asociados a estos. Describe la gestión del agua en Venezuela y debate alternativas ecológicas para el desarrollo. Rafael Rojas en el capítulo “El agua y la agricultura” presenta su investigación del agua como recurso esencial para la producción agrícola en Venezuela. Establece la importancia de la planificación agrícola y describe las características del riego y drenaje en la agricultura venezolana.

En un tema dedicado a “La cultura del agua”, María Elena Febres-Cordero Briceño expone la relación sociedad-ambiente en Venezuela. Reconoce la importancia de la educación para el desarrollo sustentable como una alternativa viable, de consecuencias optimistas, ante un presente de devastación y descuido en el manejo y la gestión de los recursos hídricos en el país.

El capítulo relacionado a “La calidad del agua y su contaminación” escrito por Henry Blanco, María Virginia Najul y Rebeca Sánchez, presenta de manera técnica los cambios en la calidad del agua y su consecuencia para las comunidades humanas e incluye casos notables de contaminación del agua en Venezuela. Es importante resaltar el valor fundamental que tiene la contaminación del agua en la disminución de su oferta. No queda más que echar un vistazo a los casos de las cuencas del lago de Maracaibo, lago de Valencia, río Tuy, río Caroní, río Guaire, río Guarapiche, para dar cuenta de esta situación; sin embargo, los estudios, investigaciones y tendencias actuales revelan posibles avances de la mano de respectivos instrumentos legales.

Para finalizar, en cuanto a la gestión integral de las cuencas hidrográficas en Venezuela, José Rafael Córdova Rodríguez e Ignacio Rodríguez Iturbe en “El ciclo hidrológico y su significación ecológica” se interesan por el ciclo del agua, exponen los componentes del ciclo hidrológico e incluyen información técnica de los procesos físicos que intervienen. Igualmente, discuten la importancia del influjo antrópico sobre ellos y la relevancia del agua como modeladora de paisajes. Por su parte, Germán Uzcátegui Briceño en el capítulo “El agua y los asentamientos humanos” explica la gestión del agua y la prestación de los servicios en los centros urbanos e incluye aportes para la comprensión de la disponibilidad y demanda de agua en Venezuela.

El agua supone una riqueza vital que enfrenta desafíos evidentes a largo plazo y, por supuesto, requiere de gestión y previsiones ecológicas ante un futuro expectante dentro de las dinámicas de los procesos acelerados de globalización.

Laura Medrano

Universidad Central de Venezuela
Venezuela
lauramedrano8@gmail.com



water and landscape

AGUA y TERRITORIO

GIL MESEGUER, Encarnación y GÓMEZ ESPÍN, José M^a, 2017, El trasvase de aguas del embalse del Negratín (Granada) al embalse de Cuevas del Almanzora (Almería). La Conexión Negratín-Almanzora (C N-A), Murcia, Universidad de Murcia y AGUAS DEL ALMANZORA, S. A., 320 págs. ISBN: 978-84-17157-02-9.

Las tierras secas del Sureste sufren una escasez estructural de agua y han sido numerosos los proyectos que se han sucedido a lo largo de la historia para tratar de paliar situaciones de desabastecimiento. Este libro de la serie "Usos del agua en el territorio" ayuda a conocer el trasvase de aguas desde el embalse del Negratín, en la provincia de Granada y cuenca del Guadalquivir, hasta el embalse de Cuevas del Almanzora, situado en Almería y perteneciente a la cuenca del Almanzora. Esta obra supone un intenso trabajo realizado durante tres años, que ha dado como fruto todo un referente para la documentación sobre la Conexión Negratín-Almanzora. Esta última no sería realidad hasta 2003, a pesar de contar con siglos de diversas peticiones y proyectos. Actualmente, la Conexión Negratín-Almanzora no solo permite el trasvase de caudales intercuenas (Guadalquivir-Almanzora), sino que también posibilita una redistribución de las aguas dentro de la propia cuenca del Almanzora, lo que constituye un auténtico eje vertebrador del territorio. Sus beneficios alcanzan a más de veinticuatro mil ha regadas y a varias entidades de población que son abastecidas gracias a esta Conexión.

El libro cuenta con el patrocinio de AGUAS DEL ALMANZORA, S. A., empresa encargada de la gestión de dicha Conexión. Además, presenta el libro el presidente de la Junta Central de Usuarios de Aguas del Valle del Almanzora (JCUAVA). Dichas atenciones solo demuestran el gran interés que suscita esta publicación en un ámbito marcado por la escasez de agua, ahora bendecido por la Conexión Negratín-Almanzora, que ha ayudado a paliar situaciones de sequía y a consolidar una agricultura dinámica y competitiva, que hace un uso eficiente del agua.

El libro se estructura en cinco capítulos, correspondientes a un repaso histórico sobre los proyectos de traída de aguas desde ríos granadinos al Guadalentín y al Almanzora, un capítulo para enmarcar geográficamente el espacio cedente y receptor, otro dedicado al proyecto final de la Conexión Negratín-Almanzora (C N-A), un detallado capítulo sobre el uso de estas aguas en el Valle del Almanzora, y concluye con una serie de propuestas de mejora. El libro, salpicado de abundantes imágenes y numerosas tablas, se completa con las fuentes y bibliografía.

El primer capítulo, titulado "Iniciativas y proyectos del trasvase de aguas Negratín-Almanzora. La lucha por el agua en una región seca como el Sureste", narra la necesidad de agua que estas tierras han tenido a lo largo de la historia y los proyectos ideados para poder mejorar la situación. Desde el siglo XIII, Lorca necesitaba agua para sus regadíos y planteaba la posibilidad de traerla desde fuentes cercanas a Archivel y Caravaca. Otros proyectos fueron los de traer el agua del Castril y Guardal, que pretendían abastecer no solo a Lorca, sino también los campos de Murcia y Cartagena. Dicho proyecto, conocido como el "Canal de Murcia", fue intensamente demandado por la ciudad de Cartagena, donde se ubicaba un importante apostadero marino militar. Tras siglos de numerosos estudios, expediciones comisionadas e incluso obras iniciadas, se abandona el proyecto por falta de fondos. En el siglo XVII se decide realizar un embalse en el estrecho de Puentes (Lorca), que colapsó a principios del siglo XIX (1802). No será hasta 1917 cuando Martín Navarro Flores publicase su consideración de trasvasar aguas desde la cuenca del Guadalquivir hasta la del Almanzora, siendo el precedente más directo de la actual Conexión Negratín-Almanzora (C N-A). Diversos informes presentados intentan convencer sobre las bondades que tendría tal trasvase, además de aprovechar una sección de canal ya construida siglos atrás. La sociedad almeriense se organizó para intentar conseguir su aprobación, que tardaría décadas en concretarse. Más recientemente, sobresale la reunión mantenida en 1986 con la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, que exigía una más fuerte

participación de los regantes y de la sociedad almeriense. Fruto de ello es la creación de la Junta Central de Usuarios de Aguas del Valle del Almanzora (JCUAVA) en 1987.

El segundo capítulo se titula "Geografía histórica de las áreas cedentes y receptoras del trasvase. Clima e hidrología de las cuencas del Guadiana Menor y del Almanzora. Los datos de estaciones meteorológicas y de aforos". En él se realiza un detallado estudio sobre las causas de la escasez de agua: la indigencia pluviométrica de esta región, el Sureste, situada en abrigo orográfico que impide el paso de las masas borrascosas provenientes del oeste. En el libro se recogen cartas y citas históricas que muestran la angustiosa necesidad de agua debida a su reducida pluviometría. Se realiza un análisis histórico y actual con datos climáticos de las estaciones meteorológicas situadas en las cabeceras de los ríos cedentes y en el área receptora, así como con los aforos de dichos ríos.

El título del capítulo tercero, "El final de una etapa de conflictos y anhelos por la traída de aguas. La Conexión Negratín-Almanzora", no podría resumir mejor lo que significó la realización de este trasvase de aguas. En este tercer capítulo se realiza un contexto histórico sobre el reciente abastecimiento de agua al Almanzora y su agricultura, el recurso de las aguas subterráneas, con cuantiosos sondeos y sobreexplotación, hasta que llegan las aguas del Postrasvase Tajo-Segura. Finalmente, en 1999 se aprueba la ley 55/99 que autoriza la transferencia de aguas de hasta 50 hm³/año desde el embalse del Negratín hasta el de Cuevas del Almanzora. En el libro se desglosan los proyectos básicos y los modificados de dicha Conexión, así como la descripción de las principales infraestructuras con las que cuenta la actual C N-A. Por último, se detalla la forma de explotación de la Conexión, detallando los accionistas, tomas y volúmenes consumidos.

Un extenso cuarto capítulo titulado "Usos del agua en el Valle del Almanzora. Abastecimientos y riegos con las aguas de la Conexión Negratín-Almanzora (C N-A)" realiza un profundo estudio de las diferentes Comunidades de Regantes que hacen uso de estas aguas. Se distinguen tres

zonas, correspondientes al Alto, Medio y Bajo Almanzora, estableciendo las superficies regadas y los recursos hídricos de cada una de ellas, así como la estructura de las explotaciones de cada Comunidad y su funcionamiento. Igualmente, resaltan el aprovisionamiento hídrico y los usos del agua, con el patrimonio material de aljibes, lavaderos, fuentes, etc. Se pone de manifiesto el uso de "agua de boca" que se hace de estas aguas mediante las empresas GESTAGUA y GALASA. En resumen, este capítulo constituye la pieza angular para comprender la actual gestión del agua para abastecimiento humano y riego en la cuenca del Almanzora.

Finaliza la obra con un capítulo de conclusiones y propuestas de mejora, reforzando la idea de perseverancia y lucha que han llevado a cabo las gentes almerienses, y que ha dado como fruto la realización de este trasvase de aguas que tanto beneficio ha aportado al conjunto de la sociedad. Se procede a una descripción de los hechos más actuales y a una defensa de la transferencia de caudales en este espacio, en el cual se desarrolla una agricultura altamente especializada, motor de desarrollo socioeconómico de la comarca y generadora de empleo.

Para concluir, cabe señalar la intensa labor de trabajo de campo y de documentación que ha conllevado la realización de este libro (numerosas entrevistas a gestores del agua para riego y una amplia selección de bibliografía y consulta de fuentes en varios archivos). El resultado es esta obra que aspira a ser referente para contextualizar la Conexión Negratín-Almanzora (C N-A), siendo de obligada lectura para todos aquellos amantes del agua en medios áridos y semiáridos, y también para el público en general, por ser una pieza clave en el modelo territorial del Sureste.

Miguel Borja Bernabé-Crespo

Universidad de Murcia

España

miguelborja.bernabe@um.es

Estadística y evaluación



Informe estadístico del proceso editorial de Agua y Territorio. Año 2017

En 2017 se han recibido 26 artículos para su publicación de los que se han rechazado 6 (23,07%). De los 20 artículos publicados, 14 corresponden a la sección de Dossier y 6 a la de Miscelánea. Las coordinadoras de los Dossiers han sido dos investigadoras pertenecientes a instituciones académicas de Argentina y México.

Los autores de los artículos publicados en la sección de Dossier y Miscelánea son 33, adscritos a instituciones de las siguientes nacionalidades: Argentina 10 (30,3 %), Bélgica 1 (3,03 %), Brasil 1 (3,03 %), Chile 5 (15,1 %), España 1 (3,03 %), Francia 1 (3,03 %), México 15 (45,4 %).

Respecto al género, 15 son mujeres (45,4 %) y 18 hombres (54,5 %). Ninguno de los autores está vinculado a la revista. La adscripción institucional de los autores es muy diversa y están vinculados a 25 universidades o centros de investigación: 5 de Argentina, 1 de Brasil, 4 de Chile, 1 de España, 1 de Francia, 1 de Bélgica y 12 de México.

Los 22 evaluadores han realizado un total de 40 informes. Destaca el carácter internacional (20) que supone el 90,9 % de los evaluadores, que se manifiesta en la diversidad de su procedencia: Argentina (9), Canadá (1), Chile (1), España (2) y México (9). Por su parte, los evaluadores españoles (2) han representado el 9,1 %. Del número total, 12 son mujeres (54,5 %) y 10 hombres (45,5 %).

En 2017 el tiempo medio transcurrido entre la recepción de un artículo y el envío de respuesta definitiva al autor, tras el proceso de evaluación, ha sido de 18 meses.

EL CONSEJO DE REDACCIÓN DE AGUA Y TERRITORIO AGRADECE LA GENEROSA APORTACIÓN DE LOS EVALUADORES QUE HAN COLABORADO CON LA REVISTA DURANTE 2017:

1. Adrián Zarrilli (Universidad Quilmes. CONICET. Argentina).
2. Alex Latta (Wilfrid Laurier University. Waterloo. Canadá)
3. Alice Poma (UNAM, México)
4. Alicia Torres Rodríguez (Universidad de Guadalajara. México).
5. Andrés Vera (Universidad Nacional de Río Negro. Argentina).
6. Cecilia Lezama (Universidad de Guadalajara. México).
7. Darcy Tetreault (Universidad Autónoma de Zacatecas. México).
8. Edgar Hurtado González (Universidad Autónoma de Zacatecas. México).
9. Fernando Javier Isuani (Universidad Nacional General Sarmiento. Argentina).
10. Gimena Perret (Universidad de Buenos Aires. Argentina).
11. Graciela Mateo Prieto (Universidad Quilmes. Argentina).
12. Hortensia Camacho Altamirano (El Colegio de San Luis Potosí. México)
13. Jesus García (Universidad de Concepción. Chile)
14. Leila Debía (Instituto Nacional de Tecnología Industrial. Centro de Investigación y Desarrollo de Ambiente. Argentina).
15. Liliana Romero Guzmán (Universidad Autónoma del Estado de México).
16. María del Mar Lozano Bartolozzi (Universidad de Extremadura. España)
17. María Pilar Iracheta (El Colegio Mexiquense. México).
18. Miguel Centellas Soler (Universidad Politécnica de Cartagena. España).
19. Pablo Barneix (Instituto Superior de Desarrollo Humano. Argentina).
20. Patricia Monsalve (Universidad de Buenos Aires. Argentina).
21. Peter R. W. Gerrisen (Universidad de Guadalajara. México).
22. Sofía Mendoza (Universidad de Guadalajara. México).

Normas de publicación



Acceso abierto

Esta revista provee acceso libre e inmediato a su contenido. La exposición gratuita de la investigación favorece los intercambios y una mejora del conocimiento global.

Estructura interna

La revista consta de tres secciones fijas bien definidas.

Una primera —DOSSIER— está integrada por la publicación de artículos relacionados con una temática común (de cuatro a siete) a los que se añade una presentación realizada por el/los coordinador/es de dicho dossier con un máximo de 15.000 caracteres.

La segunda sección —MISCELÁNEA— contiene un número variable de artículos.

La tercera sección fija —RESEÑAS— constará de un número indeterminado de reseñas bibliográficas.

Además de estas tres secciones fijas la revista podrá contar con un artículo por número de una sección que se denominará DOCUMENTOS Y ARCHIVOS.

Asimismo, podrá contar con una sección titulada ENTREVISTA/RELATOS DE EXPERIENCIA que podrá referirse al tema del dossier, a un tema de actualidad o a personajes relevantes en el ámbito temático de la revista.

Podrá contar también con una sección referida a EVENTOS/PROYECTOS que consistirá en una reseña crítica sobre algún evento especialmente importante que se haya celebrado en los últimos meses o el abordaje de los contenidos de un proyecto de investigación internacional que esté desarrollándose y entre en las temáticas de la revista.

Asimismo, la revista podrá tener una sección de OPINIÓN para estimular debates.

El contenido de cada número de la revista AGUA Y TERRITORIO es aprobado por el Consejo Editorial.

Evaluación externa

Cada texto es revisado previamente por un miembro del Consejo de Redacción para realizar una primera evaluación general y saber el cumplimiento o no de las normas, calidad de redacción, su temática, etc.

El proceso de evaluación, que debe acabar en el plazo máximo de 3 meses, se lleva a cabo mediante evaluadores externos al Consejo de Redacción y a la entidad editora, especialistas en las áreas temáticas de la revista, y es doblemente anónimo, no desvelándose ni la identidad del autor, ni las de los evaluadores, que serán tres en caso de diversidad de opiniones.

El informante podrá recibir el informe emitido por otro evaluador.

Los autores podrán sugerir tres posibles evaluadores.

El evaluador reconoce el carácter reservado de los artículos sometidos a evaluación.

Los evaluadores están obligados a señalar cualquier conflicto de intereses antes de emitir su informe, así como otra cualquier razón que pueda justificar su abstención en el proceso de evaluación. Deben ser imparciales, honestos y realizar su trabajo de modo confidencial, diligente y respetuoso en el plazo de un mes desde la llegada del artículo.

Los evaluadores realizarán su trabajo valorando globalmente el artículo, sus aportaciones y emitiendo al final un informe conclusivo.

La revista publicará un listado de los informantes que han intervenido en el proceso de evaluación.

Los evaluadores han de rellenar un formulario que consta de tres partes.

1. Valoración global del artículo

Se anotará si el artículo es publicable en su versión actual, no publicable o publicable con modificaciones.

En caso de que precise modificaciones se señalará si son de carácter formal, de fondo y los aspectos concretos a modificar.

2. Aportaciones del artículo

Idoneidad del título/Resumen/Palabras clave. Actualidad y pertinencia del artículo para la revista.

Originalidad y aportación al estado de la cuestión y a la interdisciplinariedad.

Contribución para el fomento de futuras investigaciones. Originalidad y aportación al debate.

Utilidad general y para la docencia así como para los lectores.

Calidad e innovación metodológica.

Utilización de nuevas fuentes de información y/o material documental ya conocido.

3. Informe conclusivo

Informe detallado de las principales aportaciones. Problemas de fondo que se hayan detectado en el artículo.

Problemas de forma que se hayan detectado en el artículo (estilo y manejo de idioma; claridad en el desarrollo expositivo; organización interna; claridad y coherencia del discurso).

Autores

La revista AGUA Y TERRITORIO considera únicamente trabajos originales que no hayan sido publicados anteriormente, ni estén a punto de publicarse o evaluarse. Los originales pueden mandarse en español, portugués, italiano, inglés y francés, a través de la plataforma <http://revistaselectronicas.ujaen.es>

El Consejo de Redacción estudiará a lo largo del año las diversas propuestas que presenten los coordinadores de Dossiers. Las propuestas se harán por escrito al correo electrónico de la revista (aguayterritorio@ymail.com). En la propuesta deberá el coordinador indicar la temática en un máximo de 2.000 caracteres. Podrá incluir el nombre de posibles participantes y el título de sus trabajos. La propuesta se hará

en los idiomas oficiales de la revista, al menos en español e inglés, pudiendo AGUA Y TERRITORIO lanzar por su parte la propuesta en otros idiomas una vez se apruebe el dossier por el Consejo de Redacción.

La revista recuerda a los autores que no está permitida la invención de resultados, la omisión de datos o su falsificación, así como el plagio que suponga presentar como propias ideas, datos o resultados creados por otros.

La revista adoptará los pasos oportunos para hacer público a las partes interesadas cualquier caso de plagio que pudiera presentarse en los trabajos recibidos.

Las opiniones y hechos consignados en cada artículo son de exclusiva responsabilidad de sus autores. La Universidad de Jaén y el Seminario Permanente Agua, Territorio y Medio Ambiente no se hacen responsables en ningún caso de la credibilidad y autenticidad de los trabajos.

El autor recibirá un informe razonado de la decisión del Consejo de Redacción, que incluirá los motivos de la aceptación, de la solicitud de modificación o del rechazo de su manuscrito. En caso de aceptación vinculada a la introducción de cambios se le remitirán los informes originales de los evaluadores, junto con las recomendaciones del Consejo de Redacción.

El autor deberá realizar las modificaciones requeridas en un plazo de quince días. Caso de no cumplir el autor este plazo, su artículo puede ver retrasada su aparición en la revista ante la necesidad de cerrar la edición. La revisión de las pruebas conlleva el consentimiento tácito a ser publicado el artículo tal como lo envíe de nuevo el autor. El original será tratado confidencialmente por la redacción de la revista hasta que sea publicado.

Los artículos firmados por varios autores deben incluir una declaración firmada por todos ellos certificando que han contribuido directamente en la elaboración del contenido intelectual del trabajo, que se hacen responsables de él, lo aprueban y están de acuerdo en que su nombre figure como autor. Servirá copia del escrito escaneado en PDF enviada al correo electrónico aguayterritorio@ymail.com

Los autores deberán facilitar, si es necesario, el acceso a los datos en los que se fundamente su trabajo para poder aclarar si es válido o no una vez publicado.

En la revista existe la figura del Defensor del Autor, desempeñada por un miembro del Consejo Editorial. Cualquier queja se enviará a través del correo electrónico aguayterritorio@gmail.com, dirigiéndose al Defensor del Autor.

En caso de ser candidato a doctor, deberá incluir un certificado de su director/directores, detallando el título de la tesis y la fecha en que haya sido aceptado ese proyecto. Se enviará al correo electrónico aguayterritorio@gmail.com.

La revista no devuelve trabajos rechazados ni se hace responsable en caso de pérdida.

Normas para la entrega de originales de las secciones Dossier, Miscelánea, Documentos y Archivos

Sólo se admitirán originales que se atengan estrictamente a las normas.

Los trabajos se enviarán a través de la plataforma de envío de manuscritos de la revista disponible en <http://revistaselectronicas.ujaen.es> en tratamiento de texto Word.

El manuscrito irá precedido de una página en la que debe figurar: título del trabajo en castellano y en inglés, separados por una barra, nombre completo del autor o autores en minúscula, apellidos en minúscula unidos por un guión, dirección, teléfono, correo electrónico y población, así como su situación académica y el nombre de la institución científica a la que pertenece. Si son varios los autores, se señalará el autor con el que se mantendrá toda la correspondencia. El título del trabajo deberá ser corto y claro. Si tiene subtítulo deberá separarse del anterior por dos puntos (:). Si la primera lengua empleada es otra distinta del castellano, éste se empleará en segundo lugar. En esta página se incluirá también un resumen del trabajo en castellano e inglés, así como en el idioma en el que esté escrito el artículo (si se trata del portugués, italiano o francés). El resumen estará en torno a los 800 caracteres. Se incluirán cinco palabras clave en castellano e inglés y, si se da el caso, en la otra lengua empleada. El resumen incluirá los objetivos, la metodología, los resultados y aportaciones originales, así como las conclusiones, esquema que se aconseja seguir en el desarrollo de los artículos.

También se podrá incluir el nombre, apellidos y correo electrónico de tres posibles evaluadores

con los que no se tenga una especial relación de amistad o académica.

Tendrán una extensión máxima de 30 páginas (DIN A4) numeradas correlativamente, escritas por una sola cara, incluyendo notas, cuadros, gráficos, mapas, apéndices y bibliografía a 1,5 espacios, escritos en Arial, tamaño 12 en texto y 10 en párrafos textuales y en notas. El número máximo de caracteres en el artículo será de 80.000 incluyendo espacios en blanco.

Los epígrafes o apartados del texto NO irán numerados. Su enunciado irá en minúscula con interlineado a doble espacio. No se harán subapartados.

Si el artículo ha sido financiado, esta circunstancia se colocará en una nota ubicada tras el título del artículo, en la que aparecerán las entidades patrocinadoras y el proyecto de investigación en el que se inserta dicho trabajo, las becas y ayudas obtenidas, etc. En esta primera nota aparecerán también otros agradecimientos que el autor desee hacer constar.

Al trabajo propiamente dicho podrán añadirse apéndices o anexos, debiendo ir con título y numerados.

Las notas serán breves e irán a pie de página, en Arial, tamaño 10, a espacio sencillo, numerándose correlativamente, con la referencia en superíndice. El número de la nota deberá ir antes de la puntuación ortográfica (Ejemplo ".....de la modalidad mencionada anteriormente"¹).

Incluirán Apellido/s del autor, fecha de edición (en caso de varias publicaciones de éste en un mismo año, se unirán a esa fecha las letras a, b, c..., para evitar confusiones) y a continuación los números de volumen o tomo, número y página o páginas usadas, sin incluir sus iniciales (v. t., n.º o núm., p./pp.). En ningún caso se pondrán referencias bibliográficas intercaladas en el texto del manuscrito.

Ejemplo: García Toledo, 2004a, 55-63. Si se citan simultáneamente obras del mismo autor no se indicará el apellido del autor de nuevo: García Toledo, 2004a, 55-63; 2012, 53.

Las referencias de diferentes autores y obras se separan con un punto.

Ejemplo: Barco, 2012, 50. Weyler, 1999, 21. Kenmain, 2000, 35.

Las citas documentales deben comenzar por el archivo o institución correspondiente, sección y legajo, tipo de documento, lugar y fecha, pero eliminando las palabras innecesarias (sección, legajo, etcétera), poniendo comas de separación. Ejemplo: AHN, Ultramar, 185, salvo en la primera cita de cada Archivo o Biblioteca, en la que se desarrollará el nombre completo, poniéndose a continuación las iniciales entre paréntesis, sin puntos intermedios. Ejemplo: Archivo Histórico Nacional (en adelante AHN).

La bibliografía final que debe llevar cada artículo se limitará a las obras citadas, que irán ordenadas alfabéticamente, siguiendo cada una el siguiente orden: apellidos en minúscula e iniciales de cada autor, año de publicación, título en cursiva, lugar (si se refiere a libros), editorial y DOI; o apellidos, iniciales del nombre, año, título entrecomillado, nombre de la revista en cursiva, número de la revista, páginas y DOI (para revistas). En caso de que se citen varios trabajos del mismo autor y año se deberán marcar con letras (a, b, c...). Deben evitarse los guiones o cualquier tipo de marca antes de las referencias, incluyendo el DOI en todas aquellas obras que lo posean.

Ejemplos:

Libro: García, M. J. 2007: *Agua y Salud en la primera mitad del siglo XX*. Madrid, Tecnos.

Libro colectivo: González, P. 2006: "El abastecimiento urbano de agua en Andalucía", en Pérez, J. y González, M. (coords.): *Agua, territorio y patrimonio*. Cáceres, Junta de Extremadura, 19-44.

Artículo de revista: Matés-Barco, J. M. 2013: "La conquista del agua en Europa: los modelos de gestión (siglos XIX y XX)", en *Agua y Territorio*, 1, 21-29, <http://doi.org/10.17561/at.v1i1.1030>

Tesis: López Aguilar, A. 2001: "La problemática del agua en Chile", tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona.

Página web: <http://www.seminarioatma.org>. Consulta realizada el 25 de febrero de 2009.

Se evitarán las citas textuales. Si excepcionalmente se incluyen, deberán ser breves y a espacio sencillo, con los intercalados del autor

entre corchetes. Se ruega a los autores que en caso de que sean extensas se trasladen a las notas.

Normas aplicables a fotografías, tablas, gráficos

Se recomienda que las fotografías sean de la mejor calidad posible para evitar pérdida de detalles en la reproducción. Llevarán un breve pie o leyenda para su identificación, indicándose asimismo, el lugar aproximado de colocación y las fuentes utilizadas. Los formatos electrónicos aceptados serán TIFF, EPS o PDF con fuentes incrustadas. La resolución mínima será de 300 ppp y 8 bits de profundidad de color para las imágenes de grises, y 1.200 ppp para las de un solo bit, en el tamaño que se pretenda que aparezcan publicadas. Se enviarán en fichero aparte, nunca insertas en el archivo de Word.

Las tablas se numerarán correlativamente y deben hacerse con la función de tablas de Word. La numeración de la tabla irá en la parte superior de ella, seguida de su título en Arial 10. Debajo de la tabla en Arial 8 irá la fuente documental o bibliográfica con la que se ha elaborado.

Los gráficos se realizarán preferiblemente con Excel y deberán insertarse en el texto en formato Normal. La numeración del gráfico irá en la parte superior, seguida de su título en Arial 10. Debajo del gráfico en Arial 8 irá la fuente documental o bibliográfica con la que se ha elaborado.

Los mapas deberán insertarse en formato Imagen. La numeración del mapa irá en la parte superior del mismo, seguida de su título en Arial 10. Debajo del mapa en Arial 8 irá la fuente documental o bibliográfica del que se ha extraído.

Los gráficos y mapas se numeran correlativamente.

Las fotografías de documentos o de motivos reales se numerarán correlativamente con la denominación de Imágenes.

Cualquier otro tipo de elemento se numerará correlativamente bajo la denominación de Figuras.

Los derechos de reproducción de fotografías y documentos deben ser enviados por los autores al correo electrónico aguayterritorio@gmail.com.

Normas para la entrega de Reseñas

Las reseñas deberán ir precedidas de todos los datos del libro o trabajo reseñado, siguiendo estos

criterios: apellidos del autor en mayúscula, nombre en minúscula, año de edición, título en cursiva, lugar de edición, editorial, número de páginas, ISBN. Ejemplo: FERREIRA, Francisco, 2005, Estado del agua en Costa Rica, México D.F., Editorial Siglo XXI, 300 págs. ISBN 968-496-500-4. Tendrán una extensión máxima de 1.500 palabras y seguirán las normas generales de la revista. El nombre del autor de la reseña figurará al final, seguido de su filiación académica y correo electrónico.

Se entiende por reseña crítica aquella que contextualiza la obra reseñada, señalando su relevancia y las razones que explican la elaboración de la reseña. Debe señalarse la importancia del tema que aborda y la discusión historiográfica en la que se inscribe, señalando también el contexto en el que aparece la obra en cuestión, enmarcándola en la trayectoria del autor, en el marco de otras obras existentes sobre el tema y relacionándola con la problemática conceptual y metodológica que aborda, así como en función de las fuentes empleadas.

Las reseñas se enviarán a través de <http://revistaselectronicas.ujaen.es>.

El editor de reseñas evaluará la conveniencia de su publicación. Si se desea proponer la reseña de un determinado libro, deberá enviarse por correo a la siguiente dirección postal: Dr. Juan Manuel Matés Barco. Departamento de Economía. Campus Las Lagunillas, s/n. Edificio de Ciencias Sociales y Jurídicas. Universidad de Jaén. 23071 Jaén. España.

Normas para la entrega de originales de la sección Entrevistas/Relatos de Experiencia; Eventos/Proyectos; y Opinión

Los artículos tendrán un máximo de 25.000 caracteres, incluyendo espacios.

Se atenderán a las normas del resto de las secciones.

Advertencias particulares

En el texto, desarrollar todas las abreviaturas empleadas, excepto las ampliamente utilizadas: etc. km, ha, m³, m²...

No utilizar negritas en el texto. Las cursivas se utilizarán sólo en palabras de especial interés en el contenido de cada artículo o de otro idioma.

NO usen abreviaturas del tipo Op. Cit., Vid. o Cif. En caso de las mismas citas en notas seguidas o continuas, se utilizará *Ibidem.* cuando incluya alguna variante, e *Idem.* si es exactamente igual a la anterior.

Es conveniente la utilización de minúsculas en las iniciales de cargos (alcalde, capitán...), títulos (conde...), tratamientos (licenciado...), dejando el uso de las mayúsculas para los casos de instituciones relevantes.

Los incisos entre guiones deben siempre –como en este ejemplo– marcarse con un guión largo.

Las fechas deben desarrollarse al completo, tanto en el texto como en las notas. Ejemplo: Sevilla, 5 de abril de 1980.

Nota de copyright

© Universidad de Jaén.

Los originales publicados en las ediciones impresa y electrónica de esta Revista son propiedad de la Universidad de Jaén, así como de las Universidades que realicen la edición de monográficos específicos en América Latina o Europa, siendo necesario citar la procedencia en cualquier reproducción parcial o total.

Salvo indicación contraria, todos los contenidos de la edición electrónica se distribuyen bajo una licencia de uso y distribución "Creative Commons Reconocimiento-No Comercial 3.0 España" (CC-by-nc). Puede consultar desde aquí la versión informativa y el texto legal de la licencia. Esta circunstancia ha de hacerse constar expresamente de esta forma cuando sea necesario.

Declaración de privacidad

Los nombres y direcciones de correo electrónico introducidos en esta revista se usarán exclusivamente para los fines declarados por esta revista y no estarán disponibles para ningún otro propósito u otra persona.

Sumario AGUA y TERRITORIO 10

Dossier:	Política pública y gestión del agua y saneamiento en Argentina	
	<i>Public Policy and Water and Sanitation Management in Argentina</i>	7
	Verónica L. Cáceres, coord.	
<i>Presentación:</i>	VERÓNICA L. CÁCERES	8
JOFRE, JOSÉ LUIS:	<i>Reconversión agrícola y gestión del agua en Mendoza (1976-2015): Una aproximación institucionalista. Agricultural Recon- version and Water Management in Mendoza (1976-2015): An Institutional Approach</i>	11
FERREYRA, ANA INÉS:	<i>El agua como factor de conflicto y determinante en el precio de la tierra: Córdoba, Argentina, 1800-1855. Water as a Source of Social Conflict and Its Determinant Role in Land Prices: Córdoba, Argentina, 1800-1855</i>	30
CHIAVASSA, SERGIO; ENSABELLA, BEATRIZ; DEÓN, JOAQUÍN UJISES:	<i>Territorialidades en conflicto y acciones colectivas: las luchas por el agua en Sierras Chicas, provincia de Córdoba, Argentina. Territorialities in conflict and collective actions: The struggle for water in Sierras Chicas, Córdoba, Argentina</i>	43
FERRO, MARIANO:	<i>Participación ciudadana y gestión ambiental en la cuenca Matanza-Riachuelo, Argentina. Citizen Participation and Environ- mental Management in the Matanza-Riachuelo Basin, Argentina</i>	58
ECHAIDE, JAVIER I.:	<i>Condicionantes sistémicos para un concreto ejercicio del derecho humano al agua: Un análisis del caso de “Suez v. Ar- gentina” ante el Centro Internacional de Arreglos de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI). Systemic Constraints for a Concrete Realization of the Human Right to Water Access: An Analysis of the Case “Suez v. Argentina” at the International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID)</i>	72
MINAVERRY, CLARA MARÍA:	<i>Posibles herramientas jurídicas para la erradicación de la corrupción en el servicio de agua en Argentina. Possible Legal Tools for Eradicating Corruption in the Water Service of Argentina</i>	89
CATENAZZI, ANDREA C.:	<i>Cambios y continuidades de la gestión de las redes de agua en el área metropolitana de Buenos Aires. Changes and Continuities of Water Management in the Buenos Aires Metropolitan Area</i>	101
CÁCERES, VERÓNICA L.:	<i>La política de agua y saneamiento de la provincia de Buenos Aires, Argentina 1973-2012. The Public Policy of Water and Sanitation Services in the Province of Buenos Aires, 1973-2012</i>	112
Miscelánea		
PANEZ-PINTO, ALEXANDER; FAÚNDEZ-VERGARA, RODRIGO; MANSILLA-QUIÑONES, CAMILO:	<i>Politicización de la crisis hídrica en Chile: Análisis del conflicto por el agua en la provincia de Petorca. Politicization of the Hydrological Crisis in Chile: An Analysis of the Conflict over Water in the Petorca Province</i>	131
TORRES-SALINAS, ROBINSON; GARCÍA-CARMONA, ALFREDO; ROJAS-HERNÁNDEZ, JORGE:	<i>Privatizando el agua, produciendo sujetos hídricos: Análisis de las políticas de escala en la movilización socio-hídrica contra Pascua Lama e HidroAysén en Chile. Privatizing Water, Producing Water Subjects: The Politics of Scale in the Socio-Hydric Mobilization against Pascua Lama and HidroAysén in Chile</i>	149
Reseñas Bibliográficas		167
Estadística y evaluación		176
Normas de Publicación		178



Más de 150 oficinas a su servicio



SEMINARIO PERMANENTE



Universidad de Jaén

Entidades Colaboradoras: EL COLEGIO DE MICHOACÁN, UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA,
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA IZTAPALAPA, UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHILE, UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS,
UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE, UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

<http://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/atma>