

Abordaje de la gestión hídrica desde un enfoque cualitativo. El caso de la ciudad de Tandil (2005-2018)

Approach to Water Management from a Qualitative Perspective. The Case of Tandil city (2005-2018)

Aldana Tello ¹

Marcela Leivas ^{2,3}

Rosario Soledad Barranquero ^{3,4}

¹ Licenciada en Diagnóstico y Gestión Ambiental (FCH-UNCPBA)

² Programa de Investigación y Estudio sobre Política y Sociedad (PROIEPS). FCH-UNCPBA

³ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

⁴ Centro de Investigaciones y Estudios Ambientales (CINEA). CIC-FCH-UNCPBA. ORCID:
0000-0002-4372-0046

E mail: rbarran@fch.unicen.edu.ar

Tello, A.; Leivas, M.; Barranquero, R.S. (2024). Abordaje de la gestión hídrica desde un enfoque cualitativo. El caso de la ciudad de Tandil (2005-2018). *Revista Estudios Ambientales*, 12 (2), 34-49.

Recibido: 7/06/2024 - **Aceptado:** 13/08/2024 - **Publicado:** 28/12/2024

RESUMEN

En América Latina la gestión de los recursos hídricos se desarrolla en forma sectorial, poco coordinada y de manera centralizada. En Argentina se replica la fragmentación sectorial e institucional. En el área objeto de estudio del trabajo, el partido de Tandil, la hipótesis es que la gestión hídrica carece de una visión integral del aprovechamiento y conservación del recurso, y que la toma de decisiones tiende a ser de carácter subjetivo y paliativo. Se planteó como objetivo del trabajo detallar y conocer la dimensión ambiental que atraviesa a las políticas públicas relacionadas a la gestión hídrica del partido de Tandil, para arribar a su distancia conceptual y práctica respecto a una gestión integral de recursos hídricos. Los datos fueron construidos a través de una propuesta teórica-metodológica con énfasis en el enfoque cualitativo, a partir de la recolección de información de las siguientes fuentes: entrevistas a agentes claves no gubernamentales y gubernamentales con injerencia en la gestión del recurso hídrico local; y, construcción y análisis del organigrama estatal referido a la gestión hídrica. Se

identificaron la burocracia estatal y la centralización administrativa como una disfuncionalidad del aparato estatal. En la práctica no se efectiviza el abordaje de la gestión de los recursos hídricos desde una perspectiva sistémica. Se concluye que el Estado es un campo en el que se cristalizan las relaciones de poder en base a los intereses de los agentes participantes; estando ausente la voz de ciertos actores que forman parte de ese entramado complejo de red de relaciones. Se considera que el enfoque social, implementado en este caso en la gestión del recurso hídrico, puede ser extrapolado a otros estudios ambientales que pretendan contribuir al mejoramiento de las políticas públicas.

PALABRAS CLAVES: gestión hídrica, entrevistas, actores, Estado, políticas públicas.

ABSTRACT

In Latin America, water resource management is often sectorial, poorly coordinated, and centralized. In Argentina, this fragmentation is replicated at both the sectorial and institutional levels. In Tandil, we hypothesize that effective water management requires a comprehensive approach to resource use and conservation, as current decision-making tends to be subjective and reactive. The objective of this study was to analyze and understand the environmental dimensions shaping public policies related to water management in Tandil, assessing the gap between current practices and a more integrated approach. Data were collected through a theoretical-qualitative methodology, including interviews with key governmental and non-governmental stakeholders involved in local water resource management and an analysis of the state's water management organizational structure. The study identifies bureaucracy and administrative centralization as key dysfunctions within the state while a systemic approach to water management has proven ineffective. The state appears to reinforce power relations that align with the interests of certain stakeholders, excluding other important voices in the process. The social approach used in this study is deemed transferable to other environmental research aimed at improving public policies.

KEY WORDS: water management, interviews, actors, State, public policies.

INTRODUCCIÓN

En América Latina existen importantes carencias de acceso al agua potable y saneamiento. Sumado a ello, la mayor

parte de los recursos hídricos están experimentando un rápido deterioro en sus condiciones de calidad. La gestión de los recursos hídricos se desarrolla en forma sectorial, poco coordinada y de

manera centralizada. Asimismo, la falta de estabilidad conduce a dificultades al momento de planificar y gestionar a largo plazo (Indij et al., 2011).

A escala nacional, las actividades económicas y el uso y apropiación del suelo constituyen factores que alteran el balance hídrico y la calidad del agua. La gestión de los recursos hídricos -tanto a nivel nacional como provincial- se caracteriza fundamentalmente por una fragmentación sectorial e institucional. Sumado a ello, la administración posee dificultades técnicas y operativas que limitan su capacidad para instrumentar políticas, desarrollar una gestión eficiente y ejercer el poder de policía (Calcagno et al., 2000).

La Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) es un enfoque conceptual que plantea administrar y desarrollar dichos recursos en forma sostenible y equilibrada, teniendo en cuenta los intereses sociales, económicos y ambientales (GWP-INBO, 2009). Se propuso en la década de 1990, como una alternativa para superar los enfoques reduccionistas y sectoriales que se venían aplicando previamente, y que son en parte responsables de las falencias en el manejo de recursos hídricos. Para la aplicación de la GIRH, es necesaria la evaluación de dichos recursos entendidos como sistemas complejos y dinámicos afectados por la intervención antrópica. Históricamente el estudio de los recursos hídricos ha estado bajo el dominio de la investigación hidrológica con un abordaje limitado de los aspectos sociales y una escasa integración de ellos con los naturales. No obstante, cuando se han aplicado estrategias de investigación cualitativa conjugando varias fuentes de información (entrevistas, análisis de documentos, estudio de normativas) ha sido posible comprender el entramado de actores sociales implicados y las lógicas de su toma de decisiones (Mussetta, 2014; Beltramino y Filippón, 2017; Tobías et al., 2017). Es por esto que se consideró estratégico abordar cualitativamente el análisis de la gestión de las políticas públicas ambientales relativas a la gestión

del recurso hídrico.

Siendo así, se presenta a continuación el estudio de caso del partido de Tandil, específicamente de la ciudad de mayor importancia, la cual lleva el mismo nombre. En la ciudad, los recursos hídricos son fundamentales no sólo para el consumo humano, sino también para actividades turísticas, conservación de ecosistemas serranos, y actividades agropecuarias, entre otras.

La ciudad de Tandil está situada en la cuenca del arroyo Langueyú (área aproximada de 600 km²), ubicada en el centro sudeste de la provincia de Buenos Aires. Siguiendo a Barranquero et al. (2007) la gestión hídrica se caracteriza por la ausencia de una visión integral del aprovechamiento y conservación del recurso. La toma de decisiones tiende a ser de carácter subjetivo y paliativo.

Según el Censo 2022 la ciudad cuenta con una población de 145.575 habitantes, convirtiéndola en uno de los municipios de la provincia que, como unidades político administrativas, forma parte de la región denominada del interior o resto de la provincia. Es una ciudad intermedia con un crecimiento poblacional constante, conformando un centro urbano dinámico. El impacto de la urbanización en Tandil, ha generado alteraciones tanto en el agua superficial como subterránea y en la dinámica natural existente entre estos dos medios (Barranquero et al., 2015; Barranquero et al., 2023; Ruiz de Galarreta et al., 2013). Incluso, la explotación de agua subterránea en la cuenca alta del arroyo Langueyú, donde se asienta parte de la ciudad, supera ampliamente al volumen de recarga anual afectando de este modo al servicio ambiental de provisión de agua (Guerrero et al., 2013).

En este contexto, se planteó como objetivo del trabajo explorar la dimensión ambiental que atraviesa a las políticas públicas relacionadas a la gestión hídrica del partido de Tandil, e indicar la distancia conceptual y práctica existente entre la modalidad de gestión y la perspectiva propuesta por la GIRH.

La propuesta teórica y metodológica de

abordaje recupera al enfoque cualitativo, dado que busca aportar elementos para conocer cómo se gestiona el recurso hídrico en la ciudad desde la exploración del pensamiento y el accionar de los distintos actores a ella vinculados. A partir de la interpretación de diferentes fuentes de información: la normativa ambiental, el organigrama estatal, pero fundamentalmente el discurso de agentes (burocráticos y no burocráticos), se aproxima una caracterización de las relaciones que configuran al “campo” de la gestión del recurso hídrico. A partir de allí, puede establecerse un acercamiento sobre los actores que forman parte de dicho campo, sus competencias, vínculos y estrategias.

MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO

Vale aclarar que dada la recuperación del enfoque estructural genético (Bourdieu y Wacquant, 2005) se considera a las decisiones metodológicas en interrelación coherente con la perspectiva teórica desde donde se observa el estudio de caso.

Recorte histórico de análisis

Al momento de pensar el Estado y la génesis de la construcción de las políticas públicas ambientales, la presente investigación retoma la propuesta de Pierre Bourdieu (1996). Allí, el autor describe que para el análisis de las categorías de pensamiento producidas y garantizadas en el “campo estatal” -como en cualquier otro campo- es necesario recuperar aquellos hitos históricos relevantes que marcaron los principios de distinción que caracterizan a dicho campo. En este caso, aquellos asociados a la gestión hídrica, como por ejemplo a escala nacional la declaración de los Principios Rectores de Política Hídrica, donde se sitúa el paradigma GIRH como el idóneo al momento de pensar la política pública estatal, y a escala local la elaboración del

Plan de Desarrollo Territorial (PDT)¹ del Municipio de Tandil.

Siendo así, una primera decisión metodológica el considerar como recorte histórico estratégico para el estudio de caso un hecho histórico normativo clave a escala local como fue la elaboración del PDT, y el año en que se realiza la toma de datos (entrevistas a agentes claves). Es por esto que el análisis se centra en el período comprendido entre los años 2005 y 2018, respectivamente.

Marco teórico: herramienta de análisis

El desarrollo del marco teórico contempla las dimensiones sociales y naturales del objeto de estudio. Los conceptos principales pueden agruparse en los tres aspectos teóricos que se comentan a continuación, junto a sus referencias bibliográficas que marcan el posicionamiento teórico de los autores:

- El aspecto de “Ambiente y el paradigma del desarrollo sustentable” que refiere al abordaje del espacio social y natural y las perspectivas de desarrollo como marco estructurador, incluye conceptos tales como: *sistema* (Gallopín, 2003); *ambiente* (Gallopín et al., 1989; Fernández, 1996); *sistema complejo* (García, 1994); *desarrollo sustentable* (Dourojeanni, 2002).

- La “Gestión Integral de los Recursos Hídricos” contempla conceptos como: *cuenca como sistema* (Van der Zaag y Savenije, 2014); *servicios ecosistémicos* (Aguirre Núñez, 2011); *Gestión Integral de los Recursos Hídricos -GIRH-* (Aguirre Núñez, 2011; GWP-INBO, 2009; Savenije, 2000 citado en Van der Zaag y Savenije, 2014); *cuenca como unidad hidrológica práctica* (GWP-INBO, 2009); entre otros.

- El aspecto teórico “Campo del Estado: agente, discurso y normativa” cuyos conceptos principales contribuyen al análisis de los aspectos sociales, históricos y políticos que atraviesan el objeto de estudio: *capital* (Wacquant,

¹ La decisión radica en base a lo expuesto en el artículo 4° “alcances”: “El PDT constituye la ordenanza marco a la que se ajustan todas las

políticas y acciones urbanísticas y ambientales y las obras públicas en el Municipio de Tandil (Municipio de Tandil, 2005, p.2).

2005; Bourdieu, 1990); *práctica social* (Gutiérrez, 2005); *Estado* (Bourdieu, 1996); *agentes gubernamentales y no gubernamentales* (Bourdieu y Wacquant, 2005); *legislación y marco histórico* (Novick, 2014); *discurso* (Carbó, 1994, citado en Novick, 2014, p.21); entre otros. Específicamente, además de las decisiones metodológicas que proponen los propios conceptos teóricos el análisis cualitativo del objeto de estudio implicó recuperar herramientas que se presentan en los subtítulos detallados a continuación.

Metodología de análisis de discurso de agentes claves

El análisis del discurso consistió en un esquema inicial de preguntas², luego durante el transcurso de la entrevista, surgieron nuevos temas propuestos por los agentes. A partir de allí, se identificó: caracterización de las políticas públicas ambientales, especialmente hídricas, cuáles actores y normativas intervienen en la configuración de las mismas, qué estrategias implementan, el rol del Estado y el rol de la sociedad civil; y particularmente, en el caso de los agentes que forman parte del estamento municipal, su rol y vinculación con los otros aparatos de gobierno.

Luego, mediante la desgrabación de las entrevistas, se procedió con la interpretación de los datos recabados a través de la metodología de codificación propuesta por Taylor y Bodgan (1987), según quienes en la investigación cualitativa, el análisis de datos descriptivos implica un análisis en progreso. Es decir, es un proceso continuo, dinámico y creativo en búsqueda de sentido, en consecuencia, la recolección de datos y su análisis se dan en forma paralela. El enfoque básico propuesto por los autores contiene tres etapas:

- La primera fase de *descubrimiento* en progreso: identificar temas, desarrollar proposiciones y conceptos.

- La segunda fase incluye la *codificación* de los datos y el refinamiento de la comprensión del tema de estudio.

- Y la última implica la *relativización*, es decir la comprensión de los datos en el contexto en que fueron recogidos.

Las fuentes primarias de información surgieron a partir de los agentes gubernamentales y no gubernamentales que se presentan a continuación:

- Entrevista N° 1: docente investigadora de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNCPBA, sede Tandil), que además integra una organización no gubernamental sobre temas ambientales principalmente con injerencia local. Se llevó a cabo el 12 de marzo del año 2018. Representada mediante la simbología "EN1".

- Entrevista N° 2: responsable de la Dirección de Medioambiente del Municipio de Tandil. Se realizó el 28 de mayo del año 2018. Representado mediante la simbología "EN2".

- Entrevista N° 3: Subsecretario de Servicios Públicos del Municipio de Tandil. Se realizó el 12 de octubre del 2018. Representado mediante la simbología "EN3".

- Entrevista N° 4: Directora de la Región V, con sede en Necochea, de la Dirección Provincial de Mantenimiento y Obras Hidráulicas. Se efectuó el 1 de noviembre del 2018. Representada mediante la simbología "EN4".

Datos obtenidos del análisis del discurso

Se destacan una serie de conceptos centrales que fueron identificados en el discurso de los agentes entrevistados. Siguiendo a la propuesta teórica metodológica, dichos conceptos constituyen el marco conceptual necesario para realizar el análisis de discurso de las entrevistas en profundidad.

El campo burocrático del Estado se encuentra atravesado por las luchas entre agentes gubernamentales y no gubernamentales, donde sobre todo las

² Los datos fueron recabados a partir de la grabación en un dispositivo celular.

políticas estatales, representadas por la legislación, las regulaciones y las medidas administrativas -en otras palabras el capital estatal-, otorga *poder* a unos frente a otros (Bourdieu y Wacquant, 2005). En consecuencia, en primer lugar, bajo el apartado “Agentes sociales” se integran agentes que inciden de manera directa sobre la gestión del recurso dentro del partido de Tandil a través de sus competencias, estrategias y características. Ej.: Secretaría de Planeamiento y Obras Públicas, Subsecretaría de Servicios Públicos, Dirección General de Obras Sanitarias del municipio de Tandil, Organismo Provincial para el Desarrollo Sustentable (OPDS), Autoridad del Agua (ADA), industrias en cercanías al A° Langueyú, Consejo Escolar del partido de Tandil, población del partido de Tandil, entre otros.

Para el entendimiento de la dimensión simbólica del Estado, es necesario el entendimiento de su *génesis y estructura* -contexto histórico- junto a la estructura del campo jurídico (Gutiérrez, 2005). En consecuencia, la legislación, como parte del marco histórico, constituye un objeto de estudio para la comprensión de las relaciones sociales y los cambios producidos en la sociedad (Novick, 2014). Por ello, se tuvo en consideración las “Normativas” ambientales presentes en el discurso de las entrevistas. Dentro de los datos obtenidos, se delimitó la injerencia de los organismos estatales a escala nacional, provincial y local. Ej.: Constitución Nacional, Ley Nacional N° 2.927 de Obras Sanitarias de Nación, Ley Nacional N° 25.688 de Régimen de Gestión Ambiental de Aguas, Constitución Provincial, Ley Provincial N° 12.704 de Paisaje Protegido y Espacio Verde de Interés Provincial, Ley Provincial N° 12.257 Código de Aguas, Plan de Desarrollo Territorial de Tandil, Ordenanza N° 12.978/12 de Regulación de vuelcos de efluentes contaminados, entre otros.

El discurso es concebido como una práctica social, histórica, política e ideológica (Carbó, 1994, citado en Novick, 2014, p.21). Teniendo en cuenta ello, se considera a cada entrevistado/a, como

agente participante cuyas perspectivas y relatos inciden dentro del campo de la gestión hídrica. Siguiendo lo anterior se detallan, a modo de ejemplo, los conceptos teóricos asociados a la gestión hídrica mencionados por cada entrevistado/a: “Política Ambiental Hídrica”, “Gestión del Recurso Hídrico” y “Cuenca”. Bajo ese punto, también se tuvieron en consideración los relatos asociados al abordaje, las acciones y planificaciones sobre la gestión del recurso a escala municipal, en otras palabras, la “Práctica de la Gestión del Recurso Hídrico”. Ej.: datos asociados a la “Política Ambiental Hídrica”, “Gestión del Recurso Hídrico”, “Cuenca”.

Análisis de normativa ambientales

Como se mencionó con anterioridad, el marco legal ambiental a escala internacional, nacional, provincial y local constituye una fuente secundaria primordial para el acercamiento al objeto de estudio.

Siguiendo al marco teórico-metodológico, la presente investigación considera a los escritos jurídicos herramientas para el análisis de los datos recabados. Se procede a interpretar a la normativa como marco conceptual para analizar la práctica de la gestión hídrica a nivel local.

Construcción del organigrama estatal

Por otra parte se procedió a la elaboración del organigrama estatal referido a la gestión hídrica en los diferentes niveles de gobierno (nación, provincia y municipio). Para su elaboración se recurrió a páginas oficiales de gobierno, decretos, resoluciones y decisiones administrativas. En ese sentido, se consideró idóneo el recorte histórico desde el último mandato de gobierno, desde año 2015 hasta el año 2018, momento en el cual se realiza el trabajo de campo (entrevistas).

En el análisis del organigrama se tienen en cuenta los cambios producidos durante el período de estudio y la distribución de los estamentos gubernamentales. Ej: a nivel nacional, durante el año 2015, se llevó adelante la modificación a nivel del Ministerio del Interior, de Obras Públicas y

Viviendas. A nivel provincial, durante el año 2018 se produjeron cambios a nivel del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos. El Decreto N°35/2018 modificó al Decreto N° 12/2017, y en consecuencia, su estructura orgánico-funcional.

RESULTADOS

La propuesta teórica-metodológica junto a la interpretación de los discursos de los agentes gubernamentales y no gubernamentales, emplazados en un marco normativo estructurador -sumado a la visión sobre la configuración estatal en un momento dado por el organigrama-, permitió obtener un primer acercamiento a la gestión hídrica de Tandil.

La información procedente del organigrama estatal y los cambios producidos en el último mandato de gobierno (2015-2018), permiten deducir que las políticas públicas ambientales y el desarrollo de las mismas, junto a las competencias de los diferentes organismos, se encuentran atravesadas por la inestabilidad política estatal. De manera tal, que su viabilidad y permanencia no son estables en el tiempo. De allí, se deduce el escaso lugar de la dimensión ambiental en el ejercicio del aparato estatal. En lo que respecta a la gestión hídrica en particular, la ausencia de planificación a largo plazo y la primacía de las medidas estructurales por sobre las no estructurales. Consecuentemente, se interpreta la relación directa entre la elaboración y ejecución de las políticas públicas y la configuración estatal en un momento dado.

El análisis del marco legal permitió indicar una serie de categorías centrales que abordan la visión ideológica sobre el procedimiento para la gestión ambiental y en particular, la gestión del recurso hídrico: “Desarrollo Sustentable” y “Ambiente”; “Cuenca hídrica” como unidad ambiental de gestión del recurso hídrico; “Principios Rectores de Política Hídrica” como política de Estado y dentro de la misma la necesidad de implementación del “paradigma GIRH”; “Comités de

Cuenca” y la aplicación de la metodología de “Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)”. Ahora bien, las normativas son resultado de luchas y de la cristalización de intereses de los grupos dominantes y la posterior legitimación de acciones estatales (Novick, 2014). Teniendo en cuenta ello, dichas categorías se consideran la simbolización de la gestión ambiental “ideal” por parte del Estado, que no necesariamente se corresponden con la “práctica”; es por esto que se realiza un primer acercamiento a ella a través del análisis en el discurso.

El análisis del discurso de EN1 permitió considerar información acerca del marco histórico bajo las conceptualizaciones de “desarrollo” e “ideas monetarias y neoliberales”. Desde la teoría de los campos (Bourdieu, 1996), se deduce que la posición de aquellos agentes con distinguida acumulación de capital económico, poseen mayor influencia en las medidas adoptadas por el aparato estatal. Un ejemplo es la re-significación de agentes, por parte del aparato estatal, en el que EN1 describe como “inversores”. Sumado a ello, emerge el paradigma del “progreso”, conceptualizado por EN1, que a la luz del marco teórico (Gudynas 2004; 2006) permite inferir una dimensión ambiental muy limitada en las políticas públicas. De hecho, la perspectiva histórica cortoplacista es contrapuesta al enfoque del Desarrollo Sustentable planteado en los escritos jurídicos.

Por su parte, del discurso de EN4 se interpreta que la materialización de los Principios Rectores es dependiente del vínculo entre el Estado y agentes internacionales, ya que en palabras de las entrevistadas “proveen fondos económicos”. De allí se interpreta que la adquisición y distribución del capital económico influye en la práctica de dichos principios y junto a ello, la mencionada GIRH. Siguiendo al discurso de EN4, la incorporación de cuenca como unidad de gestión es a través de la figura de “consorcios” y diferentes actores intervinientes. La entrevistada percibe la necesidad de implementación de dicha categoría debido a conflictos de uso del

recurso -medidas legales como el recurso de amparo-. En relación a ello, los Comités de Cuenca, que son mencionados tanto en el discurso de EN3 como EN4, no funcionan adecuadamente ya que su aplicación se encuentra atravesada por “las voluntades y las visiones de las distintas gestiones a nivel provincial fundamentalmente” (EN3). Se evidencia además la ausencia de un rol activo (“muchas veces se han formalizado los Comités de cuenca, pero al no tener una función real, ejecutiva (...) en el tiempo se pierde”). Lo anterior permite inferir una posición alejada de los Comités de Cuenca en el proceso de toma de decisión política.

Si bien en los párrafos antecedentes, se

obtuvo una primer acercamiento a los agentes intervinientes, a continuación se procede a sistematizar la información obtenida (Tablas 1, 2 y 3). Se describe para cada agente el marco legal que le da entidad y contexto, el nivel de participación en la gestión hídrica y sus características sí es que se detectó este aspecto al realizar el análisis de discurso de las entrevistas, y la interpretación de las autoras acerca de las implicancias para la gestión de lo detectado en el análisis de discurso. A modo exploratorio -hipótesis- se interpreta que la mayor capacidad de decisión otorga mayor “capital estatal” con respecto a la elaboración y ejecución de las políticas públicas ambientales.

Tabla 1. Agentes gubernamentales nacionales y provinciales participantes de la gestión hídrica.

Agente	Marco legal	Discurso	Interpretación
Consejo Hídrico Federal (COHIFE)	Principios Rectores de Política Hídrica	Escasa participación	Falta de integración y planificación federal
Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos			
Subsecretaría de Infraestructura Hidráulica			
Comités de cuenca	Dirección Provincial de Mantenimiento y Obras Hidráulicas (técnico) Autoridad del Agua (legal)	Escasa participación ³	Dependiente de la visión política de un momento dado (mandato de gobierno) y no de una política estratégica con proyección de largo plazo. Deberían constituir un mecanismo de integración y discusión de gran importancia para la gestión del agua.
Dirección Provincial de Mantenimiento y Obras Hidráulicas	Ley N° 6.021 Ley N° 10.463 Ley N° 12.257	Gran participación en la gestión del	Si bien realiza la planificación de obras, su ejecución es en función

³ Comité de la Subregión B4 de la Cuenca Hídrica del Río Salado. Res. 014/2001
Comité Cuenca Hídrica del Río Quequén

Grande. Res. 004/02
Vertiente Atlántica Este. Res. 230/05

		recurso hídrico superficial. Ejecución de obras hidráulicas. Asistencia técnica y ejecutiva.	del capital económico de la Provincia, lo cual es una limitación al momento de responder demandas. La presencia de delegación V en el municipio otorga a éste la implementación de la estrategia “evadir las demandas vecinales”.
Autoridad del Agua	Ley N° 12.257	Gran participación. Control de extracción y explotación del recurso hídrico subterráneo. Control de vuelco de industrias.	Distinguido peso en la gestión del recurso hídrico. Establece relaciones con diferentes participantes (municipio, industrias y vecinos/as). Establecería un porcentaje mayor de las reglas de juego.
Organismo Provincial para el Desarrollo Sustentable (OPDS)	Ley N° 12.704	Vínculo con la Dirección de Medioambiente municipal. Actividad de control de efluentes industriales.	Se considera que posee un rol primordial en la gestión del recurso hídrico.

El Consejo Hídrico Federal (COHIFE), que enmarca los Principios Rectores de Política Hídrica a nivel federal, se expresa con escasa participación, frente a lo cual se interpreta falta de integración y planificación nacional a largo plazo.

Según lo explicitado en relación a los Comités de cuenca, cuyo marco legal corresponde a organismos provinciales (Autoridad del Agua y Dirección Provincial de Mantenimiento y Obras Hidráulicas), se expresa escasa participación. Un espacio que se debería constituir como de integración y discusión entre diferentes agentes, en su expresión territorial se limita a la dependencia del mandato del gobierno en ejercicio y las decisiones políticas sólo de algunos agentes gubernamentales en dicho momento histórico.

La Dirección Provincial de Mantenimiento

y Obras Hidráulicas, vinculada a la Ley N° 6.021, la Ley N° 10.463, y la Ley N° 12.257, se expresa con gran participación en la gestión del recurso hídrico, específicamente en relación a obras en el recurso hídrico superficial. Se interpreta que su participación se encuentra condicionada al capital económico de la Provincia, y asimismo, el factor de localización de una Delegación (V) en el sitio de estudio (Tandil) propicia que se deleguen responsabilidades municipales en el ente provincial.

La Autoridad del Agua, regida bajo la ley N° 12. 257, se expresa con gran participación a partir de las competencias asociadas a control de extracción y explotación del recurso hídrico subterráneo y control de vuelco de industrias. Se interpreta que posee un distinguido peso en la gestión del recurso

hídrico ya que debería establecer relaciones con diferentes participantes (municipio, industrias y vecinos/as), y en consecuencia, establecería un porcentaje mayor de las reglas de juego.

El Organismo Provincial para el Desarrollo Sustentable (OPDS), comprendido en el marco legal de la Ley N° 12.704, posee

vínculo con la Dirección de Medioambiente municipal y junto a ello, el control de efluentes y emisiones de industrias. Se interpreta que posee un rol primordial en la protección de la calidad del recurso hídrico y en consecuencia su gestión.

Tabla 2. Agentes municipales gubernamentales participantes de la gestión hídrica.

Agente	Marco legal	Discurso	Interpretación
Honorable Consejo Deliberante	Carta Orgánica Municipal	Gran participación. Establece las competencias municipales.	Distinguido peso en la construcción simbólica del Estado acerca de cómo concibe la gestión del recurso hídrico. Punto de partida para determinar las competencias del aparato legislativo y ejecutivo.
Secretaría de Planeamiento y Obras Públicas	Aparato ejecutivo		
Subsecretaría de Servicios Públicos	Integra la Secretaría de Planeamiento y Obras Públicas	Gran participación. Competencias: articular y compartir información entre las direcciones. En la práctica no es eficiente. Limitación presupuestaria al momento de abordar las necesidades de servicios e infraestructura de la población.	La demanda de la sociedad en cuanto a infraestructura hídrica es mayor a la respuesta de la Subsecretaría. Su labor determina la integralidad en la toma de decisión de las diferentes áreas que la componen.
Dirección de Pavimentación y Desagües	Internacional Nacional Provincial Local (subsecretaría)	Competencias: pavimentación y conducción del drenaje hídrico	Gran injerencia en la gestión del recurso hídrico a escala de cuenca, dado que realiza modificaciones y participa en el ordenamiento territorial.
Dirección General de Obras Sanitarias	Obras Sanitarias de Nación (subsecretaría)	Competencias: redes de agua potable y redes de cloacas.	Gran injerencia en la gestión hídrica.
Dirección de Medioambiente	Provincial, ordenanza	Más allá de la amplitud de sus	Alejada posición acerca de la toma de decisión referida a la gestión hídrica.

nte	feedlot, fumigación, tratamiento de efluentes cloacales	competencias, se ha abocado a temáticas en particular dependiendo de la agenda política del momento: gestión de la actividad minera, actividades industrial y agropecuaria, residuos, Evaluación de Impacto Ambiental. Escasa o nula participación en la gestión hídrica.	
Dirección de Bromatología y Zoonosis		Análisis esporádicos e informales de calidad del agua de viviendas particulares. Escasa o nula participación.	Alejada posición en relación al capital estatal.

El Honorable Consejo Deliberante, circunscripto en la Carta Orgánica Municipal, establece las competencias municipales, por lo cual posee gran peso en la construcción simbólica de cómo el Estado concibe la gestión del recurso hídrico. Asimismo, constituye el punto de partida para determinar las competencias del aparato ejecutivo y legislativo. En relación a la Subsecretaría de Servicios Públicos, dependiente de la Secretaría Planeamiento y Obras Públicas, posee gran participación en la gestión a través de la articulación entre diferentes áreas y la planificación presupuestaria y ejecución de obras. Frente a lo cual se interpreta que su labor determina la integralidad en la toma de decisión de las diferentes áreas que la componen. Y asimismo, la demanda de la sociedad en cuanto a infraestructura hídrica es mayor a la respuesta de dicha Subsecretaría. La Dirección de Pavimentación y Desagües, en la cual intervienen marcos normativos de diferentes escalas, presa

las competencias asociadas a obras y/o infraestructura hidráulica de drenaje, por lo cual presenta gran injerencia en la gestión del recurso hídrico a escala de cuenca, dado que realiza transformaciones y participa en el ordenamiento territorial. En cuanto a la Dirección General de Obras Sanitarias, con marco legal en Obras Sanitarias de Nación, expresa las competencias asociadas a infraestructura de redes de agua potable y cloacas, de lo cual se interpreta que posee gran injerencia en gestión del recurso hídrico subterráneo. La Dirección de Medioambiente municipal ha ampliado en los últimos años su capacidad de toma de decisión en cuanto a normativas ambientales locales asociadas a distintas actividades económicas desarrolladas en el partido, pero expresa escasa o nula participación en cuanto a la gestión del recurso hídrico. La Dirección de Bromatología y Zoonosis local se limita a la realización de análisis de calidad del agua de viviendas

particulares de manera esporádica e estatal y una escasa participación e informal. Frente a ello, se interpreta una incidencia en la gestión hídrica. alejada posición en cuanto al capital

Tabla 3. Otros agentes municipales participantes de la gestión hídrica.

Agente	Marco legal	Discurso	Interpretación
Consejo Escolar		Análisis de la calidad del agua para consumo en las escuelas rurales del partido. Escasa participación.	Su participación se considera esporádica y no surge de una planificación.
Mercado inmobiliario	Ley N° 12.704 Ley N° 14.126	Gran participación. Toma de decisión en cuanto al ordenamiento territorial.	Posee concentración de capital económico lo cual le confiere legitimidad frente a la toma de decisión estatal.
Industrias	Vínculo con OPDS	Gran participación. Interesan particularmente aquellas con generación de efluentes. En la práctica no se concreta el vínculo con el organismo provincial, OPDS, porque el control es esporádico y la asistencia técnica escasa.	En general el capital estatal es bajo, aunque algunas empresas grandes puedan tener un contacto más fluido, porque las industrias no logran profundizar en la interacción con el organismo de control para superar la instancia exclusivamente punitiva y avanzar hacia un mejoramiento de las condiciones ambientales al interior de la industria y en los efluentes posteriormente liberados.
Población		La existencia de conexiones clandestinas altera el sistema de desagües diseñado para la ciudad y genera impactos de gravedad en los recursos hídricos. Los reclamos vecinales se centran en la falta del servicio de aprovisionamiento de agua. Visiones	Los reclamos vecinales por la falta del servicio de aprovisionamiento de agua, generan tensiones frente a la toma de decisión estatal pero, al poseer la población escaso capital estatal, es difícil que perduren en el tiempo las presiones.

		contradictorias frente a la importancia del cuidado del recurso hídrico.	
--	--	--	--

El Consejo Escolar de Tandil expresa su accionar en relación a análisis de la calidad del agua para consumo en escuelas rurales, siendo su participación en la gestión hídrica puntual y con una frecuencia temporal baja.

El mercado inmobiliario de Tandil, enmarcado en Ley (N° 12.704 Ley N° 14.126) muestra gran participación en la gestión dado que pareciera poseer influencia importante en la toma de decisión en cuanto al ordenamiento territorial.

Tanto las industrias como la población de Tandil han reflejado un capital estatal escaso.

El impacto de las decisiones de ambos agentes en los recursos hídricos es importante, porque son ejecutores de las actividades socioeconómicas principales del partido, no obstante lo cual su nivel de participación en la gestión es limitado por poseer escaso capital estatal y falta de conocimiento del funcionamiento del sistema hídrico y del marco legal asociado al manejo de los recursos naturales en general.

DISCUSIÓN

La aplicación del enfoque cualitativo en el análisis de discurso, sumado a las otras fuentes de información como el marco legal y la evaluación del organigrama estatal en el recorte histórico seleccionado, brindaron los lineamientos generales para el diagnóstico preliminar del complejo campo de la gestión hídrica, identificando agentes presentes, relaciones de poder, competencias e intereses.

Se entiende al Estado como campo en el que se cristalizan las relaciones de poder en base a los intereses de los agentes participantes. Dicho poder, identificado en este caso como capital estatal, depende no sólo de los intereses sino del nivel de

injerencia en el caso de los organismos gubernamentales por ejemplo, el nivel local se ve supeditado en muchas decisiones a la decisión política provincial e incluso nacional; este encorsetamiento que genera el marco legal e institucional, así como la ausencia de instancias y mecanismos para la coordinación interjurisdiccional de políticas públicas ambientales entre municipios y gobierno provincial, se ha visto reflejado en otros estudios sobre políticas públicas en Argentina, por ejemplo en la provincia de Santa Fe (Beltramino y Filippón, 2017).

Se ha visualizado también, al igual que en otros estudios antecedentes (Beltramino y Filippón, 2017; Tobías et al., 2017), que el Estado selecciona las problemáticas a atender basándose en los recursos presupuestarios, las oportunidades políticas o las posibilidades de intervención sobre un tema, y no necesariamente priorizando aquellas problemáticas que puede considerar más importantes desde el punto de vista conceptual y/o técnico. Otra limitación importante en el quehacer estatal es la distancia entre la normativa escrita y su aplicación práctica a la realidad, esto genera que políticas públicas pensadas con ciertas bases conceptuales terminen aplicándose de forma contraria a sus propios fundamentos (Azuela, 2006; Mussetta, 2014).

En base a los resultados obtenidos, y a modo de reflexión, se considera necesaria la incorporación de la voz de nuevos agentes presentes en el entramado complejo red de relaciones. Esto es, aquellos agentes provenientes de sectores económicos y productivos (industrias con estrecha relación al recurso hídrico, mercado inmobiliario), como así también, representación de la sociedad civil, instituciones educativas con injerencia en lo local (por ejemplo: Universidad Nacional del Centro de la

Provincia de Buenos Aires; Consejo Escolar del partido de Tandil), al igual que otros estamentos gubernamentales (por ejemplo: Dirección de Bromatología y Zoonosis), deberían ser entrevistados para profundizar el diagnóstico al que se ha arribado en esta investigación.

CONCLUSIONES

El abordaje cualitativo de la gestión hídrica local permitió observar que existe una importancia estratégica del nivel provincial, que condiciona la injerencia de los municipios. Además, el protagonismo de las entidades con trayectoria nacional, como Obras Sanitarias Tandil, se impone por sobre otras entidades de corta historia y de nivel local. El peso de los agentes no-gubernamentales vinculados al mercado inmobiliario es importante al momento de la toma de decisiones, en tanto otros agentes no-gubernamentales, como ONGs o población en general, tienen poca injerencia en la toma de decisiones a no ser que logren constituir un colectivo organizado que se sostenga en el tiempo. Finalmente son aquellos actores que poseen una mirada técnica sobre el

manejo, particularmente sesgada hacia las soluciones a través de medidas estructurales por la tradición de predominio de la disciplina ingenieril, quienes tienen un mayor protagonismo en la gestión del recurso hídrico en Tandil.

Resaltamos el hecho de que la investigación social contribuye al entendimiento de la cuestión ambiental desde una mirada crítica e histórica, y junto a ello, al ejercicio de la reflexión y reconstrucción permanente del objeto de estudio. Específicamente, en el campo de los recursos hídricos el trabajo contribuye a un abordaje más amplio que el clásicamente dominado por la investigación disciplinar hidrológica, frente a lo cual, se considera que el enfoque social puede ser extrapolado a otros estudios ambientales que pretendan contribuir al mejoramiento de las políticas públicas.

AGRADECIMIENTOS

Se agradece a los actores que accedieron a la realización de la entrevista, contribuyendo a la investigación como principal fuente de información.

BIBLIOGRAFÍA

Aguirre Núñez, M. (2011). La cuenca hidrográfica en la gestión integrada de los recursos hídricos. Revista virtual REDESMA, 5(1), 9-20. http://www.siagua.org/sites/default/files/documentos/documentos/cuencas_m_aguirre.pdf

Azuela, A. (2006) Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental. México: UNAM, IIS-Fontamara.

Barranquero, R., Ruiz de Galarreta, A., & Banda Noriega, R. (2007). Análisis integral de 365 la gestión del recurso hídrico en la ciudad de Tandil, Buenos Aires, Argentina. 366 Cuadernos del CURIHAM-FCEIA (UNR), 12, 65-75.

Barranquero, R., Varni, M., Ruiz de Galarreta, A., & Banda Noriega, R. (2015). Relación arroyo-acuífero en un sistema hídrico afectado por explotación antrópica. Estudios Ambientales, 3:2, 30-51.

Barranquero, R. S., Guerrero, M., Banda Noriega, R., Ruiz de Galarreta, A., Mezzina, A., Paz L. E., San Juan R. F., Varni, M., & Cortelezzi, A. (2023). Environmental assessment of water management and urban growth: a case study in an Argentina Pampean plain's basin. Applied Geography, 160, 103095.

Beltramino, T. L., & Filippón, C. (2017). Los riesgos en el tamiz de la agenda pública: la productividad política de los desastres. Polis [En línea], 48, 1-20.

Bourdieu, P. (1996). Espíritus de Estado. Revista Sociedad, 8, 5-29. 375 <https://socioeducacion.files.wordpress.com/2011/05/bourdieu-p-esp3adritus-de-estado.pdf>

- Bourdieu, P. (1990). Sociología y cultura (pp. 135-141). México: Grijalbo. Bourdieu, P., & Wacquant, L. (2005). El propósito de la sociología reflexiva. Seminario de Chicago. En: Bourdieu P. y Wacquant L. (Ed.), Una invitación a la sociología reflexiva (pp. 101-301). Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI
- Calcagno, A., Urbano Jáuregui, L., Planas, A. C., Gaviño Novillo, M., Mendiburo, N., & South American Technical Advisory Committee (2000). Informe sobre la gestión del agua en la República Argentina. Global Water Partnership.
- Carbo, T. (1994). Sobre por qué hacer un estudio de discurso parlamentario en un régimen presidencialista. En: Esteban Krotz. (Ed.), La cultura política en México hoy, (pp. 25-35). México: Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.
- Dourojeanni, A. (2002). Dilemas para mejorar la gestión del agua en América Latina y el Caribe. En: CEPAL, Conferencia Internacional de Organismos de Cuenca. Madrid. https://www.riob.org/sites/default/files/IMG/pdf/AmLatinaCaribe_dourojeanni.pdf
- Fernández, R. (1996). Definiciones de ambiente urbano. Metodología de la Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano. Mar del Plata: CIAM.
- García, R. (1994). Interdisciplinariedad y sistemas complejos. Ciencias sociales y formación ambiental. Barcelona: Gedisa, 85-125.
- Gallopín, G. C. (2003). Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico. Cepal. https://hdl.handle.net/11362/5763_396
- Gallopín, G. C., Gutman, P., & Maletta, H. (1989). Empobrecimiento global, desarrollo sostenible y medio ambiente: un enfoque conceptual. Revista internacional de ciencias sociales, XLI, 3, 403-427. Cataluña: Unesco. Recuperado de https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000084284_spa
- Gudynas, E. (2004). Ecología, Economía y Ética del Desarrollo. Coscoroba, Montevideo. https://www.academia.edu/4129320/Ecolog%C3%ADa_Econom%C3%ADa_y_Etica_d_el_Desarrollo_Sostenible
- Gudynas, E. (2009). Desarrollo sostenible: posturas contemporáneas y desafíos en la construcción del espacio urbano. Vivienda popular, 18: 12-19. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/29970>
- Guerrero, E. M., Sosa, B., Rodríguez, C. I., & del Fresno, M. C. M. (2013). Naturaleza transformada y servicios ambientales en la cuenca del Languyú, Tandil, Argentina. Revista Estudios Ambientales-Environmental Studies Journal, 1(1), 45-66.
- Gutiérrez, A. B. (2005). Las prácticas sociales: una introducción a Pierre Bourdieu. Córdoba: Ferreyra Editor.
- Global Water Partnership (GWP)-International Network of Basin Organizations (INBO). (2009). Manual para la gestión integrada de recursos hídricos en cuencas. Global Water Partnership and International Network of Watershed Organizations (eds). Stockholm. Indij, D., Donin, G., & Leone, A. (2011). Gestión de los Recursos Hídricos en América Latina: Análisis de los actores y sus necesidades de desarrollo de capacidades. 416 Luxemburgo. RALCEA. Centro de excelencia de aguas para América Latina. 417 <https://doi.org/10.2788/55747>
- Loucks, D. P., & Gladwell, J. S. (1999). Sustainability criteria for water resource systems. Cambridge University Press.
- Mussetta, P. (2014). Instituciones y recursos hídricos: aportes conceptuales para una práctica política congruente con las necesidades locales. Mundo Agrario, 15:28, 1-21.
- Novick, S. (2014). Cómo trabajar con textos jurídicos en ciencias sociales. (N°69). <https://iigg.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/22/2019/11/dt69.pdf> Olivecrona, K. (1968). Lenguaje jurídico y realidad. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Ruiz de Galarreta, A., Banda Noriega, R., Najle, R., Rodríguez, C. Barranquero, R. S., Díaz, A., Miguel, E., Pereyra, M., & Priano, M. E. (2013). Análisis de la calidad del agua del arroyo Languyú, Tandil, Buenos Aires. Estudios Ambientales, 1:1, 2-28.

Savenije, H. H. G., (2000). Water resources management: concepts and tools. Lectura note. IHE, Delft.

Taylor, S. J., & Bogdan, R. (1987). Introducción a los métodos cualitativos de investigación (Vol. 1). Barcelona: Paidós.

Tobías, M., Tagliavini, D., & Orta, M. (2017). El auge de las re-estatizaciones en Argentina ¿Hacia un nuevo modelo público del agua?. Waterlat-Gobacit Network Working Papers Thematic Area Series - TA3 - 4:2, 78-118.

Valenzuela S. (2016). Introducción al ambiente. Material de la cátedra Introducción a la problemática ambiental. Licenciatura en Diagnóstico y Gestión Ambiental, Facultad de Ciencias Humanas, Tandil, Argentina. 15 pp.

Van der Zaag, P., & Savenije, H. G. (2014). Principles of integrated water resources management. Delft, The Netherlands:Unesco-IHE.
<https://pietervanderzaag.files.wordpress.com/2015/02/principles-of-integrated-water-resources-management-october-2014.pdf>

Wacquant, L. (2005). Hacia una praxeología social: la estructura y la lógica de la sociología de Bourdieu. En: Bourdieu P., y Wacquant L. (Ed.), *Una invitación a la sociología reflexiva* (pp. 21-101). Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.