

**Luciana Inés Repiso**

lucianarepiso@yahoo.com

Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño -

Universidad Nacional de Córdoba

Córdoba, Argentina.

## **PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN AMBIENTAL DEL TERRITORIO TURÍSTICO. CASO CUENCA RIO SAN ANTONIO, VALLE DE PUNILLA, PROVINCIA DE CÓRDOBA, ARGENTINA**

### **RESUMEN**

El trabajo presenta, a través de un caso de estudio –localidades del Sur del Valle de Punilla, Córdoba- una instancia de investigación en la cual se evaluaron los aspectos relacionados a la gestión ambiental del territorio y sus posibilidades de desarrollar su planificación según las dimensiones de sustentabilidad. En esta etapa los objetivos se centraron en analizar diversos factores que facilitarían u obstaculizarían una planificación territorial sustentable en esta micro-región turística.

El análisis se sintetizó según seis factores vinculados a procesos de desarrollo en las regiones: recursos, actores, instituciones, procedimientos, cultura,

inserción en el entorno; y dentro de los resultados alcanzados se destaca la relación entre red de problemas -ambientales- y red de actores sociales.

A partir de lo obtenido se reconoce que existen factores facilitadores y obstaculizadores de una gestión ambiental territorial, siendo esta identificación clave para la actuación. Se verifica también que la crisis eco-ambiental se corresponde directamente con una crisis política-institucional y socio-cultural; encontrando una gran riqueza y potencial en los actores territoriales, según sus perfiles y relaciones posibles para la acción, lo cual constituye en sí mismo un desafío para su le-

gítimo involucramiento en procesos de transformación de asentamientos urbanos con objetivos de sustentabilidad.

**PALABRAS CLAVE: PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN AMBIENTAL TERRITORIAL - SUSTENTABILIDAD - PROBLEMAS AMBIENTALES - ACTORES SOCIALES**

## ABSTRACT

The paper presents, through a case study -localities of the South of Punilla's Valley, Cordoba- an stage of research in which were evaluated aspects related to the environmental management of the territory and their ability to develop planning according to the sustainability paradigm. At this stage the research's goal focused on analyzing diverse factors that would facilitate or hinder a sustainable territorial planning in this tourist micro-region.

The analysis was summarized through six factors linked to development processes in the regions: resources, actors, institutions, procedures, culture, insertion in the environment; and in the results

achieved is highlighted the relationship between environmental problems network and stakeholder's network.

From results achieved was possible recognized that there are facilitators and hindering factors of a regional environmental management, which is a key identification for action. It also allowed verifying that the eco-environmental crisis corresponds to a political-institutional and socio-cultural crisis directly. At the same time it allowed finding great potential territorial actors, according to their profiles and possible relationships for action, which constitutes a challenge for a legitimate involvement

in transformation processes of urban settlements with sustainability objectives.

**KEYWORDS: ENVIRONMENTAL PLANNING AND MANAGEMENT - SUSTAINABLE DEVELOPMENT - SUSTAINABLE TERRITORIES**

## INTRODUCCION

La investigación en la cual se enmarca esta ponencia se titula: *Estrategias de intervención en urbanizaciones turísticas para su desarrollo sostenible - Caso Cuenca del Río San Antonio Valle de Punilla, Córdoba-*, realizada a partir de una beca CONICET finalizada y de la tesis de maestría en Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano (Maestría GAUD/FAUD/UNC) que se encuentra en instancia de culminación. En la misma se reconocieron distintos problemas ambientales en el área de Turismo y Ambiente, planteando la búsqueda de solución de dichas disfuncionalidades mediante la noción de sustentabilidad y racionalidad ambiental.

Desde el campo problemático en el cual se está trabajando, es posible caracterizar el Turismo en relación a las distintas dimensiones de sustentabilidad: político-institucional, socio-cultural, económica y del recurso.

A partir del proceso metodológico establecido se identifica en primer término una situación ambiental real (SR) con cierta problemática ambiental territorial, visualizando como punto de llegada actuaciones de transformación reales hacia una situación ambiental ideal en el futuro desarrollo. En este proceso se destaca el *análisis de los problemas ambientales –Perfil ambiental-*; el *análisis de la capacidad de gestión local regional*; el *estudio de los actores sociales y su percepción de la SR*; para arribar a una Agenda Ambiental con propuestas de acciones de transformación (Figura 1).

Se destaca en el marco teórico-metodológico adoptado, la utilización del enfoque de desarrollo planteado por Guimaraes (2000), a partir del cual el paradigma de desarrollo alternativo debe colocar al ser humano en el centro del proceso de desarrollo, requiriendo que la sociedad en su con-



**Figura 1.** Proceso metodológico de la investigación marco en Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano (GADU)

**Fuente:** Elaboración propia, tesis de maestría GADU y beca CONICET 2005-2010

junto reconozca la urgencia de un nuevo estilo de desarrollo. Boisier (2000) expresa que la dificultad de reflexionar sobre la naturaleza del concepto de desarrollo ha llevado a ‘cosificar’ cuantificando una noción que es admitida mediante su carácter subjetivo y cualitativo. Dice el autor: “rara vez se admite que lo que interesa es cambiar y mejorar situaciones y procesos...se lo busca a través de acciones esencialmente materiales...pues si el desarrollo es un resultado intangible, pues, entonces, los factores que lo gatillan también deben pertenecer a tal dimensión”. Partiendo de reconocer el desarrollo como un proceso endógeno en el cual se trata de crear las mejores condiciones para una adecuada articulación sinérgica entre los factores vinculados al surgimiento de procesos de verdadero desarrollo en las regiones, se realiza el análisis según Boisier (1997, 1999 en Guimaraes 2000 y Boisier 2000) mediante el estudio en la micro-región de Recursos, Actores, Instituciones, Procedimientos, Cultura, Inserción en el entorno.

Se organiza el trabajo mediante tres apartados: una breve caracterización de la *Problemática Ambiental de la micro-región* –mencionando los problemas existentes y su relación sinérgica con la cual se construyó la red de problemas ambientales-; el análisis de *aspectos en la micro-región desde la mirada de las dimensiones de sustentabilidad*, en el cual se destacan los actores sociales y sus relaciones –*red de actores*-; y por último la consideración de *factores facilitadores y obstaculizadores de un proceso de planificación ambiental territorial en la micro-región*.

## PROBLEMÁTICA AMBIENTAL EN LA MICRO-REGION

El caso de estudio muestra claramente la relación sistémica entre el asentamiento poblacional, que se da en general en las cuencas bajas de los ríos serranos (en depresiones y valles) y un sistema

mayor -hídrico, de vegetación, geomorfológico- (Figura 2), que inclusive forma parte de la cuenca alta del Río Primero (o río Suquía, que desemboca en la Laguna Mar Chiquita). La micro-región del Río San Antonio, localizada en el sur del Valle de Punilla, se trata de un área lineal en la cuenca baja del Río San Antonio, conformada por un sistema de cinco localidades asentadas a lo largo del río (Figura 3), cuya población ronda los 7.000 habitantes permanentes entre las cinco y 13.000 en temporada turística. Este micro-sistema está fuertemente tensionado por la presencia inmediatamente al norte de la ciudad de Villa Carlos Paz (CN 62.750 hab. permanentes), cuya presión de crecimiento se hace sentir sobre las pequeñas localidades existentes en la cuenca, así como el alcance de la región metropolitana de Córdoba. Como lo expresa Fernández (2000) entendemos el problema ambiental como un “*déficit o defecto de racionalidad: esto es, exceso de carga de las demandas de un consumo social sobre un soporte territorial, incapacidad o inconveniencia de expandir el soporte territorial para disminuir la carga, deficiencia general de sustentabilidad de un grupo social organizado...los problemas ambientales, esto es, las formas de apropiación y transformación de la naturaleza para obtener*



Figura 2. Ubicación de la micro-región en la cuenca Hídrica del Río San Antonio. Fuente: Ugarte, Rodrigo, 2006. Centro de Investigación de la Región Semiárida (CIRSA) – Instituto Nacional del Agua (INA) – FCs.EFN/UNC



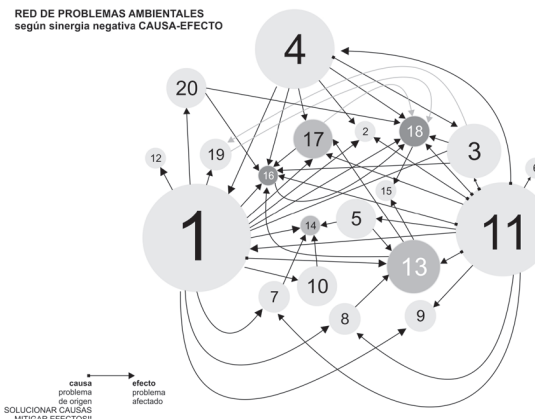
Figura 3. Micro-región del Río San Antonio, Zona Sur del Valle de Punilla. Fuente: Elaboración propia en base a foto satelital GOOGLE, tesis de maestría GADU 2013 y beca CONICET 2010

*beneficios sociales, se desarrollan históricamente como un juego de actores sociales, con diferentes roles, intereses y responsabilidades”.*

Los principales problemas ambientales reconocidos y analizados<sup>1</sup> desde la **Sustentabilidad Política** son: Falta de planificación territorial y del desarrollo micro-regional y local. Ej. Inadecuados modos de asentamiento del crecimiento poblacional, deforestación del bosque nativo, inexistencia de red cloacal o sistemas alternativos menos contaminantes, etc. [1], Manejo inadecuado de RSU [2], Escasez temporaria (estacionaria) de agua por un manejo inadecuado del recurso [3], Escasa integración y coordinación entre comunas (fraccionamiento político jurisdiccional) y otros niveles estatales [4], Escasa articulación y coordinación entre el sector público y privado [5]. Desde la **Sustentabilidad Económica**: Desconocimiento del valor económico real de los recursos naturales y servi-

<sup>1</sup> Los números entre corchetes se corresponden con el número de problema de la Figura 4: Red de Problemas

cios ambientales de la región. Falta incorporación de dicho valor a la oferta [6], Empleos temporarios, pocos calificados y de baja remuneración. Alta vulnerabilidad laboral principalmente para habitantes nativos [7], Escasa variedad y cantidad de oferta turística en alojamiento, gastronomía y recreación [8], Baja rentabilidad local y concentración de la renta existente. Externalización de la mayoría de los ingresos [9], Déficit en materia de inversiones para elevar los niveles de servicios, la infraestructura y el nivel de empleos [10]. Desde la **Sustentabilidad Social**: Bajo nivel de formación/capacitación en general y en turismo específicamente (a) Baja concientización turística y ambiental de la población (b) [11], Fragmentación y segregación socio-espacial (a), inequidad y falta de prestación de ciertos servicios básicos (b) [12], Baja calidad en la oferta turística en general (alojamientos no categoriz., falta de equipam, etc.) [13], Alta dependencia de VCP-Cba y de las 5 localidades-VCP; por trabajo, salud, educación, recreación, etc. (movilidad diaria) [14], Experiencia turística de calidad media-baja s/ calidad de la oferta y servicios prestados [15]. Desde la **Sustentabilidad Natural / del recurso**: Contaminación hídrica del Río San Antonio (cuenca baja) [16], Presión estacionaria negativa del turismo sobre el ambiente local [17], Afectación/Deterioro en el paisaje natural-urbano. Alta fragilidad paisajística. Pérdida de calidad (puntos panorámicos, vegetación, etc.) [18], Inundaciones de carácter episódicas (río y arroyos) con mayor vulnerabilidad en áreas de mayor densidad edilicia y poblacional [19], Incendios Forestales [20]. En la Figura 4 se puede observar la construcción de la red de problemas en función de la relación causa (problema de origen) y efecto (problema afectado), con lo cual se visualiza claramente aquellos problemas de abordaje prioritario por su mayor impacto y generación de conflictos. Los tres problemas subrayados en el listado de problemas se corresponden



**Figura 4.** Red de Problemas Ambientales según relación causa-efecto.  
**Fuente:** Elaboración propia, tesis de maestría GADU 2013 y beca CONICET 2010

den con los tres círculos de mayor tamaño (1, 11 y 4; siguiéndoles en importancia los problemas 3 y 13). Cada problema puede descomponerse en la red de actores involucrados en su generación, en su afectación, en su responsabilidad de participación en abordar una solución. Ilustrando dicha observación, en el esquema de la Figura 7 (en las siguientes páginas), cuando se menciona el tema ACTORES, se muestran los actores identificados para el problema [3] *Escasez temporaria de agua*. Una vez situados respecto a la problemática ambiental del caso se expone a continuación el análisis de los aspectos de la micro-región según las dimensiones de la sustentabilidad.

## DIMENSIONES DE SUSTENTABILIDAD EN LA MICRO-REGION

### DIMENSION ECOLOGICA

En esta dimensión se hace referencia tal como lo menciona Guimaraes (2000) tanto a *“la base física del proceso de crecimiento, objetivando la conservación de los recursos naturales incorporada a las actividades productivas, como a la capacidad*

*de sustento de los ecosistemas, es decir la mantención del potencial de la naturaleza para absorber y recomponerse de las agresiones antrópicas y de los desechos de las actividades productivas...* En primer término, existe en la región aspectos altamente positivos en relación al stock o dotación de los recursos naturales con los que cuenta (renovables, no renovables y servicios ambientales), pero este capital natural se encuentra altamente comprometido, particularmente si lo proyectamos en función de la oferta de suelo para urbanizar y las modalidades de uso que actualmente se dan en la cuenca sin identificación y protección de áreas vulnerables. Recursos como el agua, la vegetación y el suelo no se encuentran planificados ni gestionados integralmente. Se reconoce la fragilidad del sistema ambiental de una cuenca, tanto por su geomorfología, tipo de suelo, el comportamiento y dinámica propia del río, los componentes biológicos (flora y fauna) particulares. Los problemas ambientales mencionados involucran *críticamente los recursos naturales y culturales locales*. Asimismo, si bien existe una variada, superpuesta y extensa legislación provincial referida a la protección y conservación de los recursos naturales, como algunas resoluciones a nivel comunal, las decisiones que realmente permiten o no intervenir en el territorio de una u otra manera no llegan a contemplar estos principios de la legislación. Por otro lado, existen algunos proyectos en la región directamente relacionados con la preservación de la integridad de los procesos naturales (ej. *“Proyecto de Conservación y Reforestación de las Sierras Grandes de Córdoba” ONG Ecosistemas Argentinos*). Otro aspecto positivo en torno a acciones que promueven la concientización de la conducta social frente al ambiente natural local son las actividades de educación ambiental que desarrollan las ong’s, la comunidad educativa, y



también acciones propuestas desde las comunas, como por ej. la limpieza comunitaria del río. Las políticas de planificación y gestión locales desconocen las consecuencias ecológicas de las prácticas, modos productivos, de consumo y de materialización de la vida urbana en situaciones ambientales particulares como lo son las de un valle serrano.

### DIMENSION SOCIAL

Tal como se sintetizó en la dimensión anterior las posibles soluciones a la crisis deben encontrarse dentro del propio sistema social: 'las consecuencias ecológicas se asocian con el padrón de relaciones entre los propios seres humanos'. Partiendo de los fundamentos sociales de la sustentabilidad tal como lo entiende Guimaraes, los cuales postulan criterios básicos de política pública; en la región se presentan al respecto varios aspectos positivos y negativos. Se podría decir que existen en general (considerando las cinco comunas) situaciones puntuales de inequidad en uno o dos barrios en cada comuna en cuanto a la distribución de los servicios básicos urbanos. Asimismo también se manifiesta una falta de integración socio-espacial, debido a que la fragmentación socio-cultural y económica se espacializa en el territorio. Decisiones estructurales relativas a intervenciones físicas de considerable escala (como los barrios cerrados "serranos") impactan gravemente en el territorio paisajística y socialmente acrecentando la mencionada segregación funcional y social.

Según la gran dinámica de crecimiento poblacional que está teniendo la micro-región, la trama social se encuentra en constante movimiento. Las diferencias de la conformación social entre cada comuna son altamente perceptibles, algunas con mayor heterogeneidad y segregación (Mayú Sumaj por ej.), otras con mayor homogeneidad

(como podría considerarse a Tala Huasi e incluso a San Antonio).

Existen también aspectos negativos que tienen una estrecha relación con la política o falta de política en relación al desarrollo y crecimiento regional. El mayor nivel de desempleo en temporada baja, la escasa conciencia del rol turístico local por parte de los pobladores, la falta de capacitación laboral en distintos rubros se relacionan con este déficit de apoyo estatal al desarrollo socio-económico. La Asociación Pueblo Grande, según la caracterización realizada, constituye un importante actor en relación a promover esta necesaria contención social, tanto en temas de capacitación laboral como de producción de identidad y cultura local (aspecto resaltado en el punto anterior). Guimaraes, citado por Boisier (2000) en la definición de capital social, asocia esta noción de capital con la existencia de actores sociales organizados, con una "cultura de la confianza" entre actores, con la capacidad de negociación de actores locales y con la participación social, identidad cultural, etc. A su vez, Boisier define al capital psicosocial en relación a las ganas de desarrollarse, del pensamiento y acción respecto a la construcción social del futuro, del saber y del sentir de determinado grupo social. Se han incorporado nuevos actores no-estatales influyentes en las decisiones comunales (San Antonio de Arredondo), principalmente del sector privado como lo son las empresas constructoras o desarrollistas urbanas, aunque al mismo tiempo se ha reforzado el papel de las ONGs y de la sociedad civil como focos generadores de conciencia ambiental y de demanda de soluciones a los problemas existentes (Figura 5). Se reconoce que el Estado sigue teniendo una responsabilidad muy particular en materia regulatoria y de articulación entre los actores económicos y comunitarios.

Por otro lado, en otra etapa de la investigación, tal como se puede observar en el proceso metodoló-

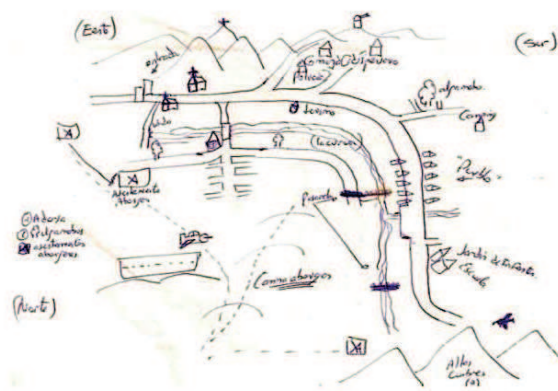


**Figura 5.** Imagen del loteo "El Gran Dorado" Condominio serrano cerrado criticado por su envergadura y aprobación. **Fuente:** web de comercialización y venta de departamentos <http://www.elinmobiliario.com>

gico como complemento al análisis de actores se incorporó la percepción social del ambiente, considerando la visión de actores comunitarios como habitantes permanentes, temporarios y turistas respecto a la valoración social sobre la situación real de estudio. Mediante encuestas y entrevistas (incluyendo en algunos casos mapas mentales) se obtuvo información esencial sobre la imagen ambiental percibida del territorio y la valoración del paisaje local, la detección de problemas ambientales, la identificación de distintos aspectos del hecho turístico en sí mismo, el estado y la potencialidad de la oferta, y la calidad percibida de los servicios turísticos y urbanos (Figura 6).

### DIMENSION CULTURAL

Distintos grupos sociales fueron desarrollando sus propios patrones culturales de relación con el ambiente natural de la región. Existe aquí un capital cultural creciente, en permanente evolución y reactualización, a la vez que se intenta rescatar ciertos valores y tradiciones que se fueron generando. La conservación del sistema de valores, prácticas y símbolos de identidad se con-



**Figura 6.** Imagen de mapa mental de la localidad de San Antonio de Arredondo realizado por un habitante local  
**Fuente:** Elaboración propia, tesis de maestría GADU, beca CONICET 2010 y Sub-proyecto Investigación a cargo SECYT/UNC. 2006-2007a

centra en acciones puntuales llevadas a cabo por diferentes actores sociales. Tal es el caso del *Taller de Historia Oral* organizado y desarrollado por la Asociación Pueblo Grande –importante iniciativa de reproducción del acervo cultural regional-, los eventos y actividades que realizan las instituciones religiosas locales, la difusión de tipos de turismo rural publicada en la folletería institucional, etc. Se percibe como un frágil y vulnerable aspecto el hecho de la radicación de nueva población cuyos orígenes de procedencia son variados, y como dice Guimaraes en un mundo donde las comunicaciones se han globalizado, es esencial el mantenimiento de identidades culturales diferenciadas en la “aldea global”, a fin de estimular el sentido de pertenencia cotidiana a una sociedad concreta. Y como sugiere Friedman (en Guimaraes, 2000) lo importante es saber quiénes somos idiomáticamente, geográficamente e históricamente. En esta micro-región en “consolidación”, se podría decir que existe una cultura de desarrollo apoyada por un lado, en la competencia/individualismo, y por el otro, en la solidaridad/cooperación si

hablamos de determinados grupos sociales, y del mix cooperación/competencia si consideramos algunos actores económicos (por ej. cabañeros de Mayú Sumaj y San Antonio agrupados).

### DIMENSION POLITICA

Se parte de reconocer que para superar la crisis actual se necesitan políticas y modelos de gestión que valoricen el capital natural y cultural de cada territorio o región, buscando profundizar la democracia y garantizar el acceso y la participación de todos en la toma de decisiones públicas, apoyando también de este modo a la construcción del sentido de pertenencia al territorio.

En el punto anterior, al referirme a las posibilidades y limitantes de desarrollar un programa de desarrollo sustentable en la región, se observó que si bien no existe participación social en lo que compete a las decisiones del estado local, están dadas las condiciones para obtener una alta aceptación social si se garantizara el carácter participativo al abrir el aparato estatal al control ciudadano. El fraccionamiento socio-político a nivel regional potencia y afecta el desarrollo conjunto de la región, y sustenta gran parte de la ya mencionada desintegración y desarticulación entre las cinco comunas.

Por otro lado, en general, y más allá de estar hablando de una escala más pequeña como lo son las comunas respecto a la provincial o nacional, se percibe una baja confianza, o desprestigio de la actividad y de las instituciones políticas locales, fundamentada principalmente por la realidad local y los problemas descriptos, aunque se reconocen iniciativas y aperturas de diálogos en las últimas gestiones comunales.

Guimaraes sostiene que “...necesitamos un Estado regulador, facilitador, asociativista y estratega, que garantice la calidad de los servicios públicos, y que ofrezca los cimientos institucionales y

estratégicos para un crecimiento equitativo”...“el desafío se trata de garantizar la existencia de un proceso transparente, informado y participativo para el debate y la toma de decisiones en pos de la sustentabilidad”.

Al analizar el actor estatal, se observó que existe predisposición para establecer nuevas relaciones de cooperación con diferentes niveles y sectores o áreas del estado (ambiente, salud, turismo, educación) a los fines de gestionar programas y proyectos a nivel comunal.

Respecto a la planificación y gestión del desarrollo urbano y particularmente de la planta turística y de la oferta (acondicionamiento de los recursos como atractivos naturales y culturales) todo se fue desarrollando espontáneamente, dando prioridad a algunos de los servicios básicos. Las cinco comunas tienen sus Códigos de Edificación aprobados, pero ninguna ha normado y regulado su desarrollo urbano según un Código Urbano Ambiental acorde a la realidad del territorio de la cuenca.

En materia de la principal actividad regional: el turismo, la falta de políticas de desarrollo, planificación y control de la actividad turística en la micro-región enfatiza el marcado turismo estacionario y en consecuencia el aumento de desempleo en temporada baja.

### DIMENSION ETICA

Algunas acciones por parte de actores económicos extra-locales y actores estatales de los gobiernos comunales parecieran no compartir la llamada “nueva ética del desarrollo”, en la cual los objetivos económicos de progreso están subordinados a las leyes de funcionamiento de los sistemas naturales y a los criterios de mejoría de la calidad de vida y de una mayor integración social. Por ejemplo la instalación de barrios cerrados en esta región, cuya lógica de producción territorial deviene de intervenciones en ciudades de mayor

escala y cuyos impactos son también de otra escala, parecieran manifestar la falta de interés o desconocimiento de las ventajas de generar más espacios públicos y menos impactos en cuanto a la segregación socio-espacial.

*“Hoy existe un límite eco-social a través del cual el ambientalismo antepone la biosfera a la lógica económica de mercado”, dice Guimaraes...“la crisis de los actuales paradigmas de desarrollo supone que ésta se refiere al agotamiento de un estilo de desarrollo ecológicamente depredador, socialmente perverso, políticamente injusto, culturalmente alienado, y éticamente repulsivo...*

*...la crisis actual no es sólo institucional o individual. No es sólo la mala distribución y consumo de bienes, sino una crisis de valores y de destino... refiriéndose al desafío para los gobiernos...”,* señala este autor.

Algunos grupos sociales de la región parecieran empezar a incorporar el tema de la valoración ecológica-ambiental más allá de lo económico para aproximarse a lo social, cuestionando el actual sistema de valores y la noción de destino común en la región. Si bien no es éste un aspecto destacado en la mayoría de los actores, la nueva ética del desarrollo basada en la sustentabilidad está instalada de alguna manera en la micro-región, como se pudo manifestar en algunos puntos desarrollados del presente trabajo.

## **FACTORES FACILITADORES Y OBSTACULIZADORES DE UN PROCESO DE PLANIFICACION AMBIENTAL TERRITORIAL**

En este apartado se exponen los factores analizados que facilitarían o obstaculizarían una planificación sustentable de la micro-región.

El primer factor que se considera posibilitante para la gestión ambiental territorial es el reco-

*nocimiento común que en toda la micro-región se tiene de la mayoría de los problemas ambientales citados.* Este reconocimiento por parte de distintos actores locales parece originarse en la situación ambiental que las cinco comunas de la cuenca tienen en común. Las mismas comparten similares condicionantes respecto al medio natural, como así también potencialidades, dentro de las cuales se destacan la fácil comunicación física y vinculación producida por la proximidad entre las mismas. Pero es en este punto donde también se presenta el primer obstáculo, ya que existe una falta de integración y de decisión política de abordar problemas comunes del área más allá de los límites jurisdiccionales de cada comuna. Desde el propio ejecutivo comunal de las mismas se reconocen las dificultades de actuar en conjunto y se deciden abordar problemas ambientales de manera independiente.

Si bien a escala micro-regional, en las distintas comunas se conciben algunas nuevas ideas de “desarrollo” relacionadas con el compromiso con el ambiente natural, estas nociones no se visualizan de manera integral, ya que pareciera que se desconoce el funcionamiento de ciertos procesos naturales que serían los afectados directos de muchas de las decisiones políticas (por falta de conocimiento e información en la temática ambiental?). Esto también se manifiesta en una falta de aplicabilidad de la variable ambiental en la planificación física del territorio (de los problemas ambientales mencionados son numerosos los que están vinculados con la falta de planificación territorial).

En general, la planificación y gestión urbana en las distintas comunas no se relaciona estrechamente con el territorio, y representa un enfoque sectorial y a corto plazo, dirigiendo las acciones en su mayor parte al crecimiento económico. Estas políticas de gobierno son muy pocas veces

concertadas y participativas.

Existen acotados **marcos institucionales y políticos** que se vincularían a la cooperación en un posible proceso de desarrollo sustentable. Los gobiernos locales de la micro-región necesitan concentrar sus acciones en una idea de desarrollo que oriente a las actividades productivas, en nuestro caso, el turismo (y actividades complementarias o alternativas) a mejorar las condiciones de vida de la población y a proteger el ambiente natural que debe traspasar a las generaciones venideras. Falta fomentar multi-sectorialmente la actividad local.

*El desarrollo de poderes locales instituye alternativas nuevas para la gestión, en términos de contractualidad y concertación...*

*...en casi todos los nuevos argumentos sobre la problemática ambiental –las perspectivas de acciones posibles siempre aparecen descompuestas en relación a la participación de actores, cuyos roles se perfilan para que puedan confluir a una gestión ambiental al menos, más racional. Subyace en esta desintegración la idea de la consensualidad, en tanto descomponer los intereses de cada actor para buscar marcos de confluencia de los intereses de los demás actores (Fernández, 2000).*

Se perciben ciertas **iniciativas de liderazgo y gestión**, tanto por parte de actores comunitarios como estatales. Una ONG ambientalista regional: ADARSA, la nueva gestión comunal de San Antonio, la asociación de cabañeros, así lo manifiestan, pero también se visualizan actores económicos extra-locales que imponen sus intereses frente a los comunitarios. Con respecto a las actuaciones de estos actores, la no consideración del consenso social en decisiones que son clave para el territorio micro-regional (como lo es la aprobación o no de barrios cerrados en este valle serrano y en localizaciones próximas a los recursos principales de la micro-región) es realmente un aspecto



que dificulta un desarrollo consensuado y participativo del territorio.

En la micro-región la misma comunidad a través de los actores organizados, demandan un *proyecto de desarrollo integral* para la región, con el carácter de “sustentable” para algunos de ellos. En este contexto, un futuro programa de desarrollo podría tener una alta **aceptación social**.

Guimaraes (2000) rescata la importancia de recuperar las dotaciones de capital social latente, siendo este capital la clave para el desarrollo, propone que se debería *concentrar esfuerzos* en acrecentar en los territorios y regiones la educación, el conocimiento, el progreso técnico. Boisier (2000) sostiene que *‘pensar en un proceso de desarrollo territorial’* se trata de poner en valor la forma más importante de capital que se encuentra en el seno de toda comunidad: *el capital sinérgico*, es decir, la capacidad societal de promover acciones en conjunto dirigidas a fines colectiva y democráticamente aceptados.

Se podría decir que hoy, prácticamente, no existe *participación social* en lo que compete a decisiones del estado local, pero la trama de actores analizada manifiesta que si se garantizara el **carácter participativo** en las distintas etapas de un proceso de planificación y gestión local, podría pensarse en acciones concretas y aplicables que aborden la problemática ambiental. De este modo se conjugarían fuertemente el capital natural, humano y social latente en la región.

Respecto al **marco normativo**, que conforma parte de la capacidad para gestionar, controlar y regular el territorio, (particularmente normas vinculadas a temas ambientales) se observa que si bien existe una legislación local que busca proteger, preservar y conservar el paisaje y los recursos naturales que lo conforman, no se logra incorporar la concepción de los recursos naturales como factor de desarrollo sustentable regional. El marco

legal a nivel de cada localidad en general es acotado y limitado, ya que debería complementar a escala local la aplicación directa de la amplia y extensa legislación provincial referida al ambiente y el turismo (exceptuando lo relativo a ordenamiento territorial prácticamente inexistente en la provincia). Es decir, que el marco normativo local debiera apoyar indudablemente este enfoque regional en pos de los intereses comunes de todos los municipios de la cuenca, más allá de la legislación circunscripta a los límites jurisdiccionales de cada comuna.

Por otro lado, interesa enfatizar nuevamente la importancia del marco institucional necesario para la implementación de un programa de desarrollo sustentable en el área de estudio. Se genera una tensa realidad si consideramos que la micro-región se encuentra en una etapa temprana respecto al crecimiento poblacional y al proceso de urbanización. Tal como lo expresa Guimaraes, *“...a medida que las poblaciones crecen y aumenta su concentración deben crearse más y más puestos de trabajo, y los recursos son utilizados a un ritmo más intenso. Y al incrementarse la competencia por el uso de los recursos, ejercemos presiones cada vez mayores sobre la estabilidad de nuestras instituciones”*.

Arrossi (en Fernández, 2000) señala que la característica básica de un problema urbano no reside en la escala del aumento poblacional sino en el grado de desajuste que se produce entre los cambios demográficos y los institucionales, o sea el desajuste que se produce entre la rapidez con que la población se concentra en determinados territorios y la velocidad con que la sociedad desarrolla la capacidad institucional para manejar el problema.

A modo de síntesis de este análisis, y haciendo referencia a los seis factores vinculados al surgimiento de procesos de verdadero desarrollo en

las regiones -**RECURSOS, ACTORES, INSTITUCIONES, PROCEDIMIENTOS, CULTURA, INSERCIÓN EN EL ENTORNO**- , planteados por Boisier, (1997, 1999 en Guimaraes 2000), en la micro-región se sintetiza:

**RECURSOS:** La región cuenta con distintos tipos de *recursos*, principalmente inmateriales (humanos, psicosociales y de conocimiento) para abordar un proceso de desarrollo. Respecto a los recursos físicos se podrían considerar limitados según la disponibilidad local. Los recursos financieros podrían pensarse con el apoyo de los organismos provinciales competentes según el tema en cuestión (ambiente, recurso hídrico, turismo), debiendo necesitar de una adecuada gestión local para contar con dicho apoyo).

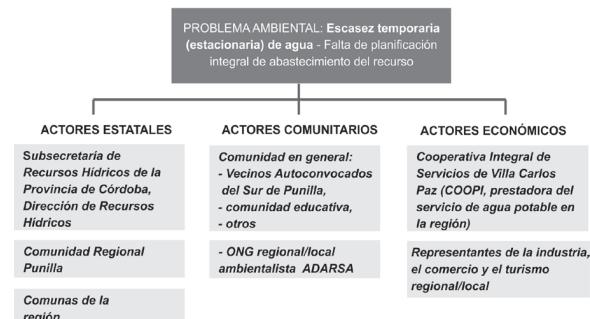
**ACTORES:** Se analizó la trama de actores según una caracterización de los mismos y de sus vínculos, y en función de una valoración de su actuación frente a los diferentes problemas ambientales. Mediante la identificación de actores estatales, comunitarios y económicos, según su naturaleza y comportamiento, se dirige el estudio según su grado de intervención en relación a los problemas ambientales en cuestión. A su vez, en materia de desarrollo turístico y específicamente en relación a las autoridades competentes en la temática ambiental se considera muy importante establecer mayores vínculos con los distintos estamentos a nivel provincial que constituirían el marco institucional y apoyo al recurso humano, físico y financiero que necesita la micro-región para plantear un programa de desarrollo sustentable.

Uno de los problemas más críticos es la **ESCASEZ TEMPORARIA DE AGUA**, exponiendo sintéticamente en la Figura 7 *los actores sociales* involucrados en el mismo. Una vez reconocidos se analizó la interacción que tiene cada actor con el problema en cuestión.



**INSTITUCIONES:** se reconocieron *instituciones* y organizaciones relacionadas con la gestión micro-regional y local, observando cierto desajuste entre las transformaciones que se producen en el territorio y la capacidad de dichas instituciones para abordarlas. La velocidad, flexibilidad, inteligencia organizacional se encuentran ciertamente acotadas, aunque se destaca un creciente “stock” de capital institucional.

**PROCEDIMIENTOS:** Respecto a los *procedimientos*, asociados a la acción societal, a la función



**Figura 7.** Micro-región del Río San Antonio, Zona Sur del Valle de Punilla  
**Fuente:** Elaboración propia, tesis de maestría GADU y beca CONICET 2010

de gobierno, de administración, de procesamiento de la información, es un aspecto relacionado directamente con los dos anteriores, incluso con el recurso humano local. En general se reconoce que en la micro-región los cambios superan el accionar de las instituciones y de los procedimientos asociados a la intervención de los actores. Por otro lado, esta situación le otorga mayor dinámica a los procedimientos mencionados exigiendo también mayor dinámica en el accionar de los distintos actores.

Deficiencias técnicas, vacíos legales y funcionales, descoordinaciones, dificultan un natural desarrollo de los distintos procesos.

**CULTURA:** El factor *CULTURA* se concibe en relación a la ética del grupo social identificado y

como noción de cultura del desarrollo. Si bien este aspecto debiera ser estudiado particularmente, de acuerdo a lo analizado en la micro-región, se percibe cierta fragmentación socio-cultural como consecuencia de la heterogeneidad de la base social, que aún se está conformando. Se identifican algunas ideas de “desarrollo” relacionadas con un mayor compromiso con el ambiente natural, debiendo verificarse cuál es la idea de desarrollo para la micro-región desde la visión de toda la comunidad.

**INSERCIÓN EN EL ENTORNO:** Respecto a la *INSERCIÓN EN EL ENTORNO*, la relación de la micro-región con el resto de la región Punilla (podría decirse con la Comunidad Regional Punilla) no se destaca por la competencia sino la cooperación e integración para reconocer problemáticas comunes, y para la búsqueda de financiamiento principalmente para obras. La proximidad física-funcional con Villa Carlos Paz no se ha aprovechado positivamente, es decir, se advierte en la demanda de población la relación espontánea con la micro-región, pero a nivel de planificación del desarrollo no se ha utilizado como complemento en la oferta. El tamaño de las localidades, según su bajo número poblacional en relación a las ciudades de Punilla Norte, también determina una baja inserción en el propio estado provincial. En general, se incluye esta micro-región conjuntamente con la ciudad de Villa Carlos Paz, pero la realidad jurisdiccional y poblacional determina grandes distancias en lo relativo al marco político-institucional, a los recursos disponibles, a la posibilidad de desarrollo del territorio local, beneficiándose de algunas soluciones que por extensión podrían llegar a esta micro-región (red cloacal, incorporación al sistema de RSU como están iniciando algunas de las comunas, etc).

## REFLEXIONES FINALES

Se verifica y reconoce que los *problemas de insustentabilidad* (¿?) revelan disfunciones de carácter social y político.

Partiendo de los problemas ambientales detectados se estableció la interacción con los actores, y al examinar los factores y aspectos relacionados con una posible planificación sustentable del desarrollo en la micro-región se abordó la capacidad de gestión local, destacándose la importancia del marco institucional y político que se precisa para un programa de cambio y transformación en la región. Tal como lo sostiene Boisier se identifica al actor estatal, al gobierno local, como el necesario actor impulsor para el funcionamiento del capital sinérgico, del capital societal existente en este territorio.

Se destaca como en la micro-región el tema ambiental ha comenzado a ser abordado desde distintos actores sociales. Si bien la transformación social y política necesaria para iniciar el cambio de paradigma hacia la sustentabilidad del desarrollo implica profundas transformaciones en estas dimensiones, la incorporación de la variable ambiental podría considerarse como un factor positivo orientador de acciones y esfuerzos. La situación provechosa y favorable de contar con un ambiente de gran riqueza natural como lo es el soporte conformado por el valle serrano, también le otorga, a las comunidades asentadas en la micro-región condicionantes y responsabilidades respecto a los modos de uso, apropiación y ocupación de ese medio.

Este concepto manifiesta claramente la necesaria orientación de acciones de transformación desde la consideración del sistema complejo que representan los actores sociales.

Se concluye que el análisis de los actores sociales permite avanzar hacia las posibles soluciones a la crisis ambiental regional-local, aportando im-

portantes resultados respecto al padrón de relaciones del sistema social (factor clave para entender la problemática ambiental), y respecto a la capacidad de gestión local, siendo ambos aspectos necesarios para el planteo de estrategias de gestión viables.

Se podría decir que en la región el capital social se encuentra en una instancia de afianzar lo que hasta ahora se ha construido, la cultura de confianza se haya entre muy pocos actores, la participación social es baja o nula, la proyección social de la región se ha iniciado?, aunque sí se manifiestan voluntades de actores para poder abordarla. El desafío está en que cada actor estatal, comunitario y económico asuma nuevos roles en función de un necesario cambio en el estilo de desarrollo actual, reconociendo que el Estado sigue teniendo una responsabilidad muy particular en materia regulatoria y de articulación entre los actores económicos y comunitarios.

Enríquez (1996, en Boisier 2000) afirma que el problema es construir un proyecto colectivo a partir de los proyectos individuales de las instituciones y organizaciones.

Reflexionar sobre aquellos aspectos de la micro-región que inciden en las dimensiones de la sustentabilidad posibilitó evaluar de un modo más integral y sistémico la complejidad del sistema ambiental de este territorio.

#### **BIBLIOGRAFÍA**

- BOISIER, S., 2000. *El Desarrollo Territorial a partir de la construcción de capital sinérgico*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica Y Social (ILPES). Santiago de Chile.
- FERNÁNDEZ, R., 2000. *La ciudad verde. Teoría de la gestión ambiental urbana*. Editorial Espacio. Buenos Aires.
- GUIMARAES, R., 2000. *Tierra de sombras: desafíos de la sustentabilidad y el desarrollo local ante la globalización*. II Seminario Internacional Parques Tecnológicos e Incubadoras de Empresas, Gestión Local y Desarrollo Tecnológico. CFI. 11 al 13 de octubre de 2000.
- UGARTE, R. M., 2006. *Mitigación de la amenaza por inundaciones repentinas en las comunas del sur de Punilla*, Provincia de Córdoba. Dir. Geol. O. Barbeito. Centro de Investigación de la Región Semiárida (CIRSA) – Instituto Nacional del Agua (INA) - Escuela de Geología. Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales. UNC. marzo de 2006.