



UNCUYO
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE CUYO



FACULTAD DE
FILOSOFÍA Y LETRAS



INSTITUTO DE
GEOGRAFÍA

Boletín de Estudios Geográficos

Nº 106

-AÑO 2016-

**Instituto de Geografía - Facultad de Filosofía y Letras
Universidad Nacional de Cuyo**

Mendoza, Argentina



UNCUYO
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE CUYO



FACULTAD DE
FILOSOFÍA Y LETRAS



Datos de Revista - Journal's Information

Boletín de Estudios Geográficos

© 2016 by EDIFYL. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza, Argentina.

Derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la tapa, puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna ni por ningún medio, ya sea electrónico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin permiso previo del editor. Las opiniones expresadas en los artículos firmados son exclusiva responsabilidad de sus autores.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, displayed or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying or by any information storage or retrieval system, without the prior written permission from the Editor.

ISSN 0374-6186

Facultad de Filosofía y Letras - Universidad Nacional de Cuyo - Mendoza, Argentina

Centro Universitario - Ciudad de Mendoza - Casilla de Correo 345 - 5500 Mendoza

inst-geo@ffyl.uncu.edu.ar

instgeopub@ffyl.uncu.edu.ar

editorial@ffyl.uncu.edu.ar

<http://ffyl.uncu.edu.ar>

Impreso en la Argentina - Printed in Argentina

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11723

Impreso en los Talleres Gráficos de la Facultad de Filosofía y Letras, UNCUIYO

El Boletín de Estudios Geográficos es una publicación periódica, originada en 1948, que comprende y difunde trabajos científicos originales, inéditos, relacionados con la amplitud temática de la Ciencia Geográfica, sus objetos y métodos específicos como así también de ciencias afines. Se publican también reseñas bibliográficas, tesis de grado y posgrado, reflexiones críticas, entrevistas a referentes de la disciplina, comentarios de eventos científicos.

La responsabilidad por las opiniones emitidas en los artículos corresponde exclusivamente a los autores.

El Boletín se encuentra registrado en el Catálogo de la LATINDEX de acreditación y certificación de la literatura científica (www.latindex.unam.mx). A su vez esta publicación forma parte de la Red de Bibliotecas Universitarias (REBIUN) y de la Clasificación Integrada de Revistas Científicas (CIRC) Grupo C.

AUTORIDADES

Decano de la Facultad de Filosofía y Letras

Dr. Adolfo Omar Cueto

Directora del Instituto de Geografía

Prof. Esp. Silvia Beatriz Robledo

COMITÉ ASESOR

Mag. Raquel Alvarado – Universidad de la República – Uruguay

Dra. Ana Amelia Álvarez – Universidad Nacional de Cuyo - Argentina

Dr. Fabián Araya Palacios – Universidad de La Serena – Chile

Dr. Horacio Bozzano – Universidad Nacional de La Plata – CONICET- Argentina

Dr. Roberto Bustos Cara – Universidad Nacional del Sur – CONICET - Argentina

Dr. Gustavo Buzai – Universidad Nacional de Luján – CONICET - Argentina

Lic. Alicia Cáceres – Universidad Nacional Patagonia Austral - Argentina

Dra. Claudia Campos – CONICET – Mendoza - Argentina

Dr. Hugo Capellà Miternique – Universidad de Concepción - Chile

Dra. Mirosława Czerny – Universidad de Varsovia - Polonia

Dr. Mario De Jong – Universidad Nacional del COMAHUE -Argentina

Dra. Blanca Fritschy – Academia Nacional de Geografía – CONICET -Argentina

Lic. María Estela Furlani de Civit –Academia de Ciencias Sociales - Mendoza - Argentina

Dra. María Dolores García Ramón – Universidad Autónoma de Barcelona - España

Prof. María Josefina Gutiérrez de Manchón – CONICET - Argentina

Dra. Alicia Iglesias – Universidad Nacional de Luján – CONICET- Argentina

Dra. Alicia Laurín – Universidad Nacional del COMAHUE - Argentina

Dra. Josefina Ostuni - Academia de Ciencias Sociales - Mendoza - Argentina

Dra. Claudia Pedone – CONICET - Argentina

Dr. Eduardo Pérez Romagnoli – Universidad Nacional de Cuyo – CONICET- Argentina

Dr. Víctor Quintanilla Pérez – Universidad de Santiago - Chile

Dr. Rodolfo Richard Jorba – Universidad Nacional de Cuyo –CONICET - Argentina

Dra. Cristina Valenzuela – Universidad Nacional del Nordeste – CONICET - Argentina

Dr. Guillermo Velázquez – Universidad Nacional del Centro – CONICET - Argentina

COMISIÓN DE PUBLICACIONES

Silvia Beatriz Robledo

Rosa Schilan

Facundo Rojas

Facundo Martín

Diego Bombal

Andrea Cantarelli

Ana Carolina Beceyro

INSTITUTO DE GEOGRAFÍA

Directora: Silvia Beatriz Robledo

Co – director: Diego Bombal

Secretaría: Rosa Schilan

Comisión Asesora: Facundo Rojas, Natalia Pucciarelli, María Marta Bernabeu, Pía García Bustos

Secretaría Administrativa: Ester Argüello, Nancy Griffone

ÍNDICE

INVESTIGACIONES	7
ASPECTOS DE LA POLÍTICA HÍDRICA EN MENDOZA DURANTE EL PRIMER PERONISMO (1946-1952): EL CASO DE LOS REGANTES DE LA CUENCA INFERIOR DEL RÍO TUNUYÁN. Laura L. Ortega	9
ESTRATEGIAS DE PLANIFICACIÓN TURÍSTICA A ESCALA MUNICIPAL: EL CASO DE TANDIL (2002-2012). María Manuela Blas y Guillermina Jacinto	43
ASPECTOS TERRITORIALES DE LA OFERTA-DEMANDA DE SERVICIOS DE SALUD EN EL DEPARTAMENTO MAIPÚ (MENDOZA), 2012-2015. Ana Carolina Beceyro y Carla Paola Aguilar Álvarez	63
TESIS DE LICENCIATURA	89
GEOMORFOLOGÍA Y SUSCEPTIBILIDAD DE LADERAS A MOVIMIENTOS GRAVITACIONALES EN EL VALLE DEL RÍO CUEVAS, ENTRE QUEBRADA DE MATIENZO Y CURVA DE LA SOBERANÍA ARGENTINA. Viviana Lourdes González Blazek	91
RESEÑA	
Wagner, Lucrecia Soledad (2014). <i>Conflictos socioambientales. La megaminería en Mendoza 1884-2011</i> . Buenos Aires, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, 242 p. Por Carlos Eduardo Reboratti	109

INVESTIGACIONES

Boletín de Estudios Geográficos

n. 106, enero – junio 2016, pp. 9-42

ASPECTOS DE LA POLÍTICA HÍDRICA EN MENDOZA DURANTE EL PRIMER PERONISMO (1946-1952): EL CASO DE LOS REGANTES DE LA CUENCA INFERIOR DEL RÍO TUNUYÁN

Laura L. Ortega

INCIHUSA-CONICET

Resumen

En los últimos años los estudios históricos que tienen como objetivo analizar el primer peronismo han crecido considerablemente. Una de las aristas en estas investigaciones giró en torno a las políticas públicas. No obstante, la política hídrica en Mendoza durante estos años no ha sido objeto de atención, más allá de lo estratégico que es para una provincia semi-desértica el eficiente manejo de este recurso. En vista de ello, el presente artículo pretende analizar ciertas políticas públicas en materia hídrica implementadas durante este particular periodo. Para ello, la investigación se focalizará, entre otras cosas, en desentrañar las demandas, los conflictos, y las respuestas brindadas por las autoridades como también los beneficios obtenidos por un grupo particular de regantes. Concretamente se pondrá la atención en los usuarios ubicados en el tramo bajo del río Tunuyán, en el marco del nombramiento de Alejandro Barraud (1949-1951) en la dirección del Departamento General de Irrigación mendocino.

Palabras claves: primer peronismo; políticas hídricas; regantes del Bajo Tunuyán

Abstract

In recent years the historical studies that aims to analyze the first Peronism have grown considerably. One of the cornerstones of this research was public policy. However, the water policy in Mendoza during these years has not been the object of attention, beyond what is strategic for a semi-desert province the efficient management of this resource. In view of this, the present article tries to analyze certain public policies in hydric matter implemented during this particular period. To this end, the research will focus, among other things, on unraveling

the demands, conflicts, and responses provided by the authorities as well as the benefits gained by a particular group of irrigators. Specifically, attention can be given to the users located in the lower section of the Tunuyán river, under the appointment of Alejandro Barraud (1949-1951) to the direction of the General Department of Irrigation.

Keywords: first Peronism; Water policies; Irrigators of the Lower Tunuyán

Recibido: 19/04/2016 Aceptado: 20/09/2016

INTRODUCCIÓN[♦]

El análisis de las políticas públicas implica dilucidar, entre otras cosas, la postura que adopta el Estado frente a cuestiones que precisan de su resolución¹. Esta posición estatal puede expresarse en los discursos, en los planes de gobiernos, en leyes y resoluciones administrativas, etc., incluso en las omisiones. Asimismo, de las múltiples cuestiones problemáticas existentes en una sociedad y en cada coyuntura económica, política y social, no todas se convertirán en una decisión pública². Hasta concretarse una política pública, como se sabe, varios son los factores que intervienen, ejemplo de ellos son la participación de actores, sectores y organizaciones, los que con sus disímiles intereses, motivaciones y representaciones complejizan el accionar público³.

Respecto de las políticas vinculadas al recurso hídrico en Mendoza se intentará dilucidar qué postura tomó el Estado provincial en esta temática durante el primer peronismo. Se podrá observar así cómo emergen diferentes actores y sus intereses. En este sentido, se ha sostenido que los problemas

♦ Se agradecen todos los comentarios de los evaluadores del trabajo.

¹OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo (1995). Estado y políticas públicas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación, *Revista Redes*, 2 (4), 99-128.

²RUFFINI, Martha y SALOMON, Alejandra (2013). Introducción. *RUFFINI, Martha y SALOMON, Alejandra (comp.), Estado, Políticas públicas y ciudadanía en el mundo rural*. Buenos Aires, IMAGO MUNDI, 1-3

³OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo (1989). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. *KLIKSBERG, Bernardo y SULBRANDT, José (comps.), Para investigar la Administración Pública*. Madrid, INAP [en línea]. Disponible en: <http://politica.yplanificacionsocial sociales.uba.ar/files/2012/04/04.05.-Dossier-Estado-y-politicas-estatales-en-America-Latina1.pdf>; AGUILAR VILLANUEVA, Luis (1992). *Las Hechuras de la política*, México, M. A. Porrúa.

más difíciles en cuanto a la gestión del agua no se relacionan tanto con su manejo hidrológico, es decir, lo relativo a las soluciones técnicas, las obras de infraestructura, etc. sino, por el contrario, con las cuestiones de las políticas y de la administración del recurso, reconociéndose de esta forma la complejidad de la política pública a la que se aludió anteriormente⁴.

El problema del agua en Mendoza ha sido objeto de numerosos análisis, tanto referidos a su situación en el pasado como en el actual contexto. Se cuenta, por ejemplo, con los trabajos de Ricardo Ponte⁵, quien estudió el sistema hídrico desde el nacimiento de las acequias de riego. También se dispone del aporte de investigadores como María del Rosario Prieto (*et al*) quien en diversos trabajos ha señalado, entre otras cosas, que el accionar público no tuvo en cuenta por entonces las consecuencias medioambientales que provocaría el fomento de un determinado modelo productivo en la provincia, y ofrece como ejemplo la desecación de ciénagas en Mendoza⁶. Respecto de las medidas que aplicó la Provincia a fines del siglo XIX y principios del XX con el fin de incentivar el modelo vitivinícola se sabe que el Estado mendocino asumió un rol destacado. Así encaró la temática desde diversos flancos. Por ejemplo, otorgó préstamos para la realización de obras de riego a los regantes y desarrolló, en otros casos, importantes obras hídricas (el Dique Cipolletti por ejemplo, 1889/90). A la vez, se sancionó la ley de aguas en 1884 cuyos principios más importantes adquirieron luego jerarquía constitucional (capítulo VI de la Constitución de 1916), en donde se regula la cuestión hídrica⁷.

⁴MARRE, Mirta (2011). El agua no es suficiente. Irrigación y administradores del agua, una descentralización que retrocede. Mendoza, Diciembre de 2010.

⁵PONTE, Ricardo (2005). De los caciques del agua a la Mendoza de las acequias. Cinco siglos de la historia de acequias, zanjones y molinos, Mendoza, INCIHUSA-CONICET

⁶PRIETO, María del Rosario, ROJAS, Facundo (*et al*) (2012). Procesos ambientales y construcción del territorio a partir de un estudio de caso: la ciénaga del Bermejo, oasis Norte de Mendoza, 1810-1930. *Revista de historia americana y argentina*, 47 (2)

⁷BARRIO, Patricia (2010). Hacer Vino. Empresarios Vitivinícolas y Estado en Mendoza (1900-1912). Rosario, Prohistoria. También se otorgaron exenciones impositivas y se fomentó la inmigración europea, por ejemplo, RICHARD-JORBA, Rodolfo (1998). Poder, economía y espacio en Mendoza 1850-1900: del comercio ganadero a la agroindustria vitivinícola. ED. FFYL-UNCUYO; PRIETO, María del Rosario, CASTRILLEJO, Teresita (*et al*) (2006). El proceso de contaminación hídrica en un oasis andino. La vida y la muerte por las acequias de Mendoza, Argentina, 1880-1980. *Revista Signos Históricos*, 16, 112-151; FURLANI, Ma. Estela, GUTIERREZ,

Los problemas relacionados con la eficiente gestión del recurso hídrico han sido objeto de estudio por parte de diversos investigadores de diferentes realidades de la geografía argentina. Así por ejemplo en Tucumán, María Celia Bravo ha sostenido que la organización del riego en aquella provincia (1895) fue una cuestión altamente conflictiva ya que el agua se convirtió en un instrumento de dominación económica y política de los pequeños y medianos productores cañeros por parte de los ingenios azucareros⁸. En este último estudio puede observarse que los problemas de los regantes no conformes con el estado de cosas imperante reclamaron insistentemente por una mayor intervención estatal, y que la administración del recurso hídrico en contextos de escases conlleva al enfrentamiento entre los actores por su manejo⁹. Características ambientales opuestas a las de Mendoza como son las brindadas por la provincia de Buenos Aires, el estudio acerca del rol del estado provincial respecto de las obras de desagües a partir del análisis de los presupuestos ha sido trabajado por Guillermo Banzato.

Por otro lado, es prolífico el debate actual en Mendoza respecto de las consecuencias producidas a causa de la deficiente administración del agua. Debido a factores relacionados con el cambio climático y sus derivaciones sociales, políticas, económicas y medioambientales se han incrementado las producciones académicas. En este contexto de preocupación por el agua en territorios semidesérticos se inscribe el presente artículo. Esto se realiza asumiendo que no solo se deben atender a las cuestiones técnicas respecto de la eficiente utilización del recurso sino que se deben abordar los aspectos

María y otros (1992). La red de riego, principal componente de la estructura espacial del oasis Norte de Mendoza, 1890-1930. *Anejo del Boletín de Estudios Geográficos*, XXV (89), tomo I, 125-141; BARRIO, Patricia. Aspectos legales en la conformación de la red de riego del oasis Norte de Mendoza. Periodo intermedio (1810-1885). *Revista de Estudios Regionales*, 13-14, 187 -224. Investigadores mendocinos también han analizado este periodo desde perspectivas sociológicas y desde la historia ambiental como son los trabajos de Facundo Martín, Facundo Rojas, Leticia Saldi y Lucrecia Wagner, entre otros. Martín, F., Rojas, F., Saldi, L. (2010). Domar el agua para gobernar. Concepciones socio-políticas sobre la naturaleza y la sociedad en contextos de consolidación del Estado provincial mendocino hacia finales del siglo XIX y principios del XX. *Anuario del Centro de Estudios Históricos, "Prof. Carlos S. A. Segreti"*, 10 (10)

⁸BRAVO, M. Celia (2008). La política azucarera en materia agraria. Código rural y Ley de irrigación. *BRAVO, Celia. Campesinos, azúcar y política: cañeros, acción corporativa y vida política en Tucumán (1895-1930)*, Rosario, Prohistoria, 93-95.

⁹VITALI, Galileo (1941) Hidrología Mendocina, D Accurzio, Mendoza.

políticos y sociales del fenómeno¹⁰. En este sentido, el artículo busca desentrañar aspectos relativos a la política hídrica adoptada durante un particular periodo histórico: el del primer peronismo en Mendoza; inscribiéndose así el trabajo en la corriente historiográfica inaugurada hace ya al menos 15 años que revitalizó los estudios sobre este periodo. No obstante los avances alcanzados, no se cuenta aún con trabajos acerca de la postura que adoptó este movimiento político en cuanto al recurso hídrico en Mendoza, al menos con el enfoque que aquí se propone. Asimismo, el trabajo se nutre de la óptica que analiza al peronismo en regiones alejadas del centro político, social y económico del país¹¹. Concretamente, se considera el ámbito geográfico de la zona Este mendocina, la que incluye los departamentos de Gral. San Martín, Junín, Rivadavia, Santa Rosa y La Paz, la cual se constituyó como un espacio no central respecto del tradicional centro del poder económico, social y político de Mendoza, su ciudad Capital y departamentos aledaños, asiento también de las más importantes bodegas¹².

La hipótesis tentativa que guía este trabajo gira en torno a que uno de los conflictos surgidos durante el primer peronismo (particularmente entre los años 1948-1951) en Mendoza con los regantes ubicados en el tramo inferior

¹⁰ Para antecedentes sobre el tema hídrico en Mendoza desde un enfoque actual ver MONTAÑA, Elma, TORRES, Laura, ABRAHAM, Elena, *et al*(2005). Los espacios invisibles. Subordinación, marginalidad y exclusión de los territorios no irrigados en las tierras secas de Mendoza, Argentina. *Revista Región y Sociedad*, XVII (32),28; GROSSO CEPPARO, Virginia y RAFFANI, Mariana (2013). Territorios de progreso y territorios de escasez. La apropiación y distribución del agua en la cuenca del río Mendoza, Argentina. *Revista Huellas*, 17, Instituto de Geografía, UNLP. También los trabajos de MOHANDO, Agustina (2006). Agua y poder en Mendoza, Tesis de licenciatura en Ciencia Política, FCPySociales-UNCuyo, Mendoza, y el de MERCADO, Iara (2014). El rol del Estado en la definición del perfil productivo del Oasis Sur de Mendoza: desde 1940 hasta la actualidad, Tesis de licenciatura en Ciencia Política, FCPySociales- UNCuyo, Mendoza.

¹¹ REIN, Rannan (2009). De los grandes relatos a los estudios de pequeñas escala. Algunas notas acerca de la historiografía del primer peronismo. *REIN, Rannan, BARRY, Carolina, ACHA, Omar y QUIROGA, Nicolás. Los estudios sobre el primer peronismo. Aproximaciones desde el siglo XXI*, Inst. cultural de la Prov. Bs. As, Dir. Prov. Patrimonio Cultural Archivo Histórico “Dr. Ricardo Levene”; SALOMÓN, Alejandra (2012). *El peronismo en clave local y rural*. Buenos Aires, UNQuilmes

¹² Respecto de la clasificación de microrregión Este mendocina se siguen los trabajos de la geógrafa María FURLANI de CIVIT. Cfr. FURLANI DE CIVIT, María (1964). La Ciudad de San Martín. Polo de la Vitivinicultura en el Este Mendocino. *Boletín de Estudios Geográficos*, XI (42)

de la cuenca del río Tunuyán (zona Este) se encauzó parcialmente a partir de la llegada estratégica de Alejandro Barraud al Departamento General de Irrigación. Esto se constituyó en una expresión de la alianza forjada entre el Centro de Bodegueros del Este con el gobierno de Blas Brisoli, el que otorgó beneficios a los regantes en general y a los de este sector del río también.

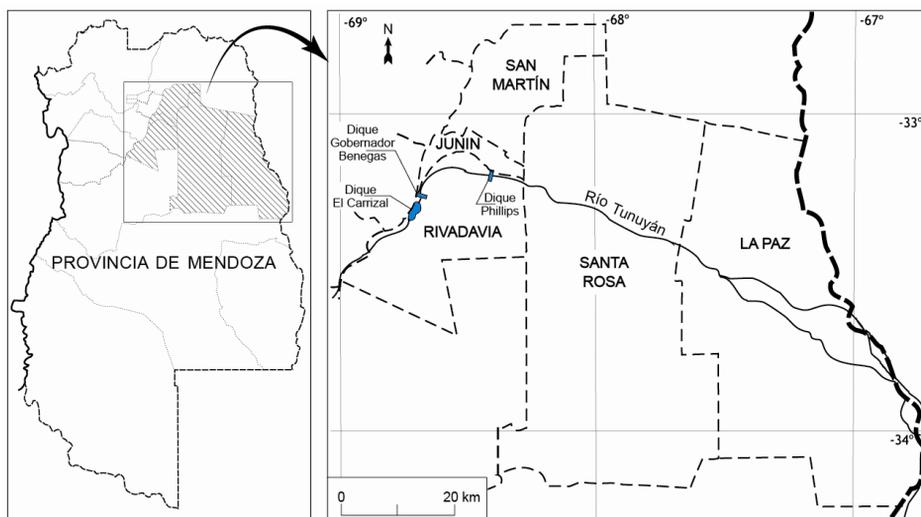
A la vez, considerando las características que tiene el agua para riego en una provincia semi-desértica como es Mendoza se intentará dilucidar también aspectos sobre el rol que le cupo en esta temática a una asociación gremial bodeguera del Este, el Centro de Bodegueros del Este (en adelante CBE). Esto adquiere relevancia a la hora de analizar los actores intervinientes en la determinación de ciertas políticas hídricas, cuestiones todas que, como se dijo, no cuenta con antecedentes investigativos para el periodo aquí propuesto.

Es de destacar que este análisis no constituye un trabajo concluido. Un primer antecedente de esta línea investigativa fue iniciado y publicado como parte de otro tema en 2012¹³. Actualmente ha sido retomada y profundizada e incluida en un PIP-CONICET denominado Proyectos y concreciones. Políticas de Estado y obra pública en Mendoza durante el primer peronismo (1946-1955), dirigido por la Dra. Cecilia Raffa (INCIHUSA-CONICET) y también se realiza en el marco de una Beca Pos-Doctoral otorgada por el mismo organismo (2015-2017). En este sentido es que se ha llegado a resultados parciales que deberán ser aun profundizados. Ahora bien, en cuanto a las fuentes, se ha recurrido a memorias del Departamento General de Irrigación (1940-1952), publicaciones del Gobierno provincial (1948, 1951 y 1952), discursos de los Gobernadores (1946/1952), leyes y decretos provinciales, censos (1960), etc. También se analizaron las actas del Centro de Bodegueros del Este (1942-1952), la prensa local (*Los Andes, 1940-1952*), y algunas crónicas familiares.

¹³ ORTEGA, Laura (2012). El Centro de Bodegueros del Este: consolidación de una asociación civil en el Este mendocino durante el primer peronismo. *SANJURJO, Inés. Pequeños espacios excéntricos. Instituciones, sociedad y economía en la periferia de Mendoza (1900-1955)*, Rosario, Prohistoria

Por último, la zona objeto de análisis se ubica en el oasis Norte de Mendoza, el que es irrigado por los ríos Mendoza y Tunuyán, y por los cauces que de ellos se derivan, lo que permitió una intensa explotación agrícola (ver mapas 1 y 2)¹⁴. A la vez, se pondrá énfasis en las problemáticas que se sucedieron en el tramo bajo del río Tunuyán¹⁵.

Mapa 2 Micro-región Este de Mendoza (estimativo)



Fuente: DUEÑAS, Daniel Servicio Gráfico-Magraf (MENDOZA-CONICET).

¹⁴ SABELLA, Pedro (1935). *Tratado de Geografía Gral. Física, humana, económica y corográfica de la Provincia de Mendoza*. Mendoza, Ediciones D Accurzio

¹⁵ Este tramo del río Tunuyán ha concitado la atención de los investigadores enfocados en un periodo actual. Para más información ver CHAMBOULEYRON, Jorge (et al) (1996). Evaluación de la contaminación del agua de riego en el oasis del río Tunuyán inferior- Mendoza". *XVI Congreso Nacional del Agua*, octubre de 1996, San Martín de los Andes-Río Negro-Argentina; MARRE, Mirta (et al) (2000). Transformaciones agrarias, uso y gestión del agua en los oasis del Río Tunuyán Superior. *XVIII Congreso Nacional del Agua*, Santiago del Estero; CHAMBOULEYRON, Jorge. (2002). Conflictos Ambientales en tierras regadías. Evaluación de impactos en la Cuenca del Río Tunuyán, Mendoza, Argentina, UNCuyo – FONCYT – INA. Mendoza-Argentina.

El Centro de Bodegueros del Este

Este centro fue una de las asociaciones más representativa de los intereses económico-productivos del departamento de Gral. San Martín. A la vez ejerció una notable influencia en toda la microrregión Este provincial (compuesta como se dijo por las jurisdicciones de San Martín, Rivadavia, Junín, Santa Rosa y La Paz, ver Mapa 2). Desde los inicios de su vida institucional el CBE se relacionó también con los intereses culturales y sociales de esa zona. Esto puede observarse en la participación de su dirigencia en otras asociaciones sociales y económicas tanto de esa microrregión como de la provincia (Rotary Club, Federación de la Industria Vitivinícola, cooperadoras escolares, etc.).

El CBE nació como la filial del Este del Centro de Bodegueros de Mendoza (en adelante CBM), en 1944; sin embargo, pronto surgieron diferencias con la entidad madre debido a varias divergencias¹⁶. La más importante se debía a que los bodegueros de la zona vitivinícola I, la más antigua (que correspondía a los departamentos de Luján de Cuyo, Godoy Cruz, Guaymallén y Maipú, zona núcleo de la vitivinicultura mendocina) concentraba a las empresas agroindustriales más importantes, con una producción mucho más valorizada en el mercado. En general eran bodegueros integrados con capacidad para controlar la industria e intervenir en la fijación de precios, con una creciente participación en el mercado de vinos y sus cadenas de distribución. Por su parte, los elaboradores de la zona II (es decir, la zona Este), tenían una capacidad de elaboración menor. Eran trasladistas, es decir que vendían su producción en el mercado local o en el nacional, a granel, a comerciantes de vinos o a los grandes bodegueros¹⁷. Esta asimetría puede explicar la tensión y la posterior ruptura de la asociación filial respecto de la de Mendoza capital¹⁸. Ya separado de la institución originaria de Mendoza, el CBE dictó sus estatutos en 1946 y a pesar de las distintas crisis por las que atravesó el sector vitivinícola, logró permanecer en el tiempo hasta la actualidad.

En el transcurso de estos primeros 10 años el CBE fue impactado por la experiencia peronista. En otros trabajos se ha estudiado esta relación respecto de la política vitivinícola; aunque ahora la atención se centrará en la cuestión del agua¹⁹.

¹⁶ ORTEGA, Laura (2011). La conformación de una asociación gremial en el Este mendocino en los años previos al peronismo en Mendoza (San Martín-Mendoza, 1942-1946). *Revista Territorios del vino*, 5, 1 – 44

¹⁷ RICHARD-JORBA, Rodolfo (1998). Poder, economía y espacio en Mendoza 1850-1900. Del comercio ganadero a la agroindustria vitivinícola, Mendoza, Editorial de la FF y Letras, UNCuyo

¹⁸ Entrevista a Ernesto Ciancio Prisco, 4 de septiembre de 2012

¹⁹ ORTEGA, Laura “El Centro de Bodegueros del Este...” cit. p.220

El agua para riego en Mendoza

Como se expuso, el agua en Mendoza constituye una cuestión de mucha importancia para los agricultores. Esta situación originó que se regulara su uso ya desde el periodo hispánico, continuándose esta práctica durante la etapa independiente a través de distintos reglamentos. Tales instrumentos se convirtieron en los antecedentes y fundamentos que se utilizaron para diseñar y sancionar la ley de Aguas en 1884. Sus principios fueron consagrados posteriormente en la Constitución Provincial de 1916, los cuales, con algunas modificaciones, se mantienen aún en vigencia²⁰. Las cuestiones más sobresalientes del esquema normativo se pueden resumir en los siguientes puntos: la concesión del agua se realiza mediante ley específica; los regantes participan en el manejo del agua mediante la elección de autoridades de canales, hijuelas y desagües (que componen la red de riego en la provincia); se crea un organismo especializado con autonomía, estabilidad política y autarquía financiera (el Departamento General de Irrigación (en adelante DGI); se impone el principio de inherencia por el cual el derecho de riego pertenece al predio y no se puede vender en forma separada; y finalmente, se planifican grandes obras hidráulicas. Estos aspectos señalados otorgaban y otorgan seguridad jurídica, transparencia en la asignación del recurso, autolimitación política y garantía para los regantes²¹.

El ordenamiento legal previó también la organización interna del DGI. Este organismo fue dividido en tres áreas: la Superintendencia, el Tribunal Administrativo y el Consejo de Apelaciones. La Superintendencia era la máxima autoridad ejecutiva del organismo y de ella dependían los subdelegados de aguas. Estos efectuaban la administración de las cuatro cuencas hídricas, que corresponde a cada río. Por su parte, los inspectores y delegados de cauces administraban y distribuían el agua e intervenían en los conflictos entre los regantes. Finalmente, en este esquema se

²⁰ La red de riego mendocina creció a partir de los cauces indígenas. En las últimas décadas del siglo XIX se abrieron nuevos canales al construirse modernos diques y se aplicaron cambios tecnológicos (como las compuertas fabricadas con hierro). Estos adelantos hicieron que el sistema de riego se expandiera. BARRIO, Patricia (1995). Aspectos legales en la conformación de la red de riego del oasis Norte de Mendoza. Periodo intermedio (1810-1885). *Revista de Estudios Regionales*, 13-14, 187-224.

²¹ DIAZ ARAUJO, Edgardo y BERTRANOU, Armando (s/d). Investigación Sistémica sobre regímenes de Gestión del agua: El caso de Mendoza- Argentina, 44; Cfr. Departamento General de Irrigación (1943) Deberes y Obligaciones de los Inspectores y Delegados de Cauces. Mendoza, Best-Hnos., 1-25; Departamento General de Irrigación (1947). Ley de Elecciones nº 1676 y nº 2012. Disposiciones relacionadas con los Comicios de Autoridades de Aguas. Mendoza, Best-Hnos., 1-17; GARRIGOZ de von der HEYDE, Zelmira (1972). La vieja casona. Biografía de una Finca Mendocina. Mendoza, 160-162.

encontraba bajo la dependencia de inspector de cauce, la figura del tomero, cuya función consistía en distribuir el agua según los turnos que se hayan planificado previamente²².

Asimismo, cabe explicar que el sistema de riego artificial del oasis Norte deriva de las aguas de los dos ríos provinciales más importantes (el Mendoza y el Tunuyán) y los diques. De estos últimos es distribuido el líquido a las zonas productivas a través de canales matrices. De estos canales salen los canales secundarios o ramas a partir de los cuales nacen las hijuelas que distribuyen el líquido, controlado a través de tomas, a los predios cultivados. Por ejemplo, se sabe que en 1943 la red de riego sólo del río Mendoza estaba conformada por 126 cauces distribuidos en 24 canales, 10 ramas y 90 hijuelas²³.

Asimismo, la red del oasis Norte, conformada a partir de los ríos Mendoza y Tunuyán, permitió que hacia 1948, fueran irrigadas 251.899 hectáreas (ver Tabla 1). En este marco, la micro-región Este se benefició principalmente de las aguas provistas por el último río señalado y también por el agua subterránea; incluso algunos distritos como los Campamentos y Mirador en Rivadavia, o Montecaseros y Alto Verde en San Martín eran irrigados exclusivamente con pozos.

Tabla 1 Hectáreas irrigadas por los Ríos Mendoza y Tunuyán, 1948

Río	Total hectárea irrigada
Mendoza ^a	107.515
Tunuyán ^b	109.853 ^c

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Informe del DGI presentado ante el requerimiento de la Cámara de Diputados de la Provincia, expediente del 23 de septiembre de 1948, p 7.

Nota: a) Distritos Tres Porteñas, El Central California en S. Martín.

b) La mayor parte de S. Martín, Junín, Rivadavia, Sta. Rosa y La Paz fue irrigada por este río. c) Tramo Tunuyán superior que comprende al Dique Valle de Uco se beneficiaban, en 1948, 17.648 hectáreas. Del tramo inferior que abarca a los diques Gobernador T. Benegas y Phillips, las hectáreas son respectivamente 63.312 y 11.844; en tanto las hectáreas beneficiadas por los canales directos alcanzan a 17.049.

²² Constitución de la Provincia de Mendoza de 1916 (1999). Buenos Aires, Ciudad Argentina, 55-57; Departamento General de Irrigación (1943). Deberes y Obligaciones de los Inspectores y Delegados de cauces. Mendoza, Bes t- Hnos, 1-26.

²³ PRIETO María del Rosario, CASTRILLEJO, Teresita y otros (2006). El proceso de contaminación hídrica en un oasis andino. La vida y la muerte por las acequias de Mendoza, Argentina, 1880-1980. *Revista Signos Históricos*, 16, 112-151.

El primer peronismo y el agua para riego

Lo estratégico del recurso agua en Mendoza generó lógicamente numerosos conflictos entre los actores intervinientes y, especialmente, entre los productores y el Departamento General de Irrigación.

Un dato acerca de esta conflictividad que se repetía desde la década de 1930, eran por ejemplo las denuncias de fraude en las elecciones de autoridades de cauce que realizaban los regantes de todas las zonas productivas. El sistema de organización del recurso hídrico había dado lugar a que ciertas personas se perpetuaran en los cargos y centralizaran las funciones de administración y control de los cauces en detrimento de una equitativa distribución del agua. En efecto, era muy común que el Tribunal Administrativo del DGI designara de oficio a las autoridades de cauce²⁴.

Este tema y otros reclamos fueron expuestos durante la primera gestión peronista provincial al Superintendente de Irrigación cuando visitó a las asociaciones ubicadas en los oasis²⁵. En Gral. San Martín se reunió este funcionario en el CBE con autoridades locales y regantes de la zona. Además del fraude en las elecciones, los principales problemas que le fueron advertidos giraron en torno a cuestiones de tipo técnico, las que para resolverse precisaban de grandes obras y con un fuerte financiamiento²⁶; por último, otras dificultades señaladas fueron las de orden legal y administrativo. Sintéticamente, estos reclamos eran relativos a:

La escasez de agua para riego. Ésta era asignada a las regiones a partir de cupos y del establecimiento de turnos. En algunas zonas la inexistencia de embalses o diques impedían que el agua se guardase para los periodos críticos. Por estos años las autoridades reconocían la escasez de los ríos (ya desde 1942), lo que se denominaba años secos²⁷. Ante esta situación las autoridades debieron extremar la vigilancia en la entrega de las dotaciones a todos los canales derivados, establecer turnos para la distribución, etc. Las zonas más afectadas por este inconveniente eran aquellas situadas aguas abajo del Dique Phillips (Ver Mapa 2)²⁸.

Otro problema muy frecuente era el ocasionado por las reveniciones, es decir el encenagamiento de los predios producido por el exceso de riego sin suficiente desagüe, drenaje o desagote. Inconveniente que a la vez provocaba la salinización de

²⁴ *Los Andes*, 18 de enero de 1948.

²⁵ Las zonas visitadas fueron San Martín, Valle de Uco, Departamento de Lavalle, San Rafael y Gral. Alvear, CREMASCHI, Ángel (1946). Los problemas del riego en Mendoza, Mendoza, 1-79

²⁶ CREMASCHI, Ángel (1946). Los problemas del riego...” *cit.* Además, los regantes se resistían a hacerse cargo de las mejoras.

²⁷ Departamento General de Irrigación. Memoria 1951. Mendoza, Ed. Jorge Best, 7

²⁸ Departamento General de Irrigación. Memoria 1946. Mendoza, Ed. Jorge Best, 103

los suelos volviéndolos incultivables. En ocasiones las autoridades proponían a los regantes que abrieran desagües parciales, pero éstos se resistían debido a que tenían que solventar ellos mismos esos gastos²⁹.

El tercer problema identificado era el desareno de los diques. Esta práctica consistía en el desalojo del material denso de los diques, trabajo que se realiza en julio de cada año y, si esta labor se tardaba más de lo planificado afectaba el riego de los brotes de la vid. En tanto, los cultivos clandestinos fueron el cuarto problema denunciado por los regantes. Eran aquellos cultivos no declarados y que, sin embargo, eran regados con agua de cultivos legales.

Finalmente, el volumen de las inversiones que se precisaban para reducir los problemas del riego tales como la impermeabilización de canales o la construcción de desagües, constituyeron verdaderas complicaciones para los regantes³⁰.

Figura I. Trabajadores a pala en el canal Montecaseros. Departamento de San Martín, 1955



Fuente: El PROSAP y el riego. Una herramienta para el desarrollo de las economías regionales y la generación de empleo rural, pp.55, [en línea]
http://www.prosaponline.gov.ar/prosapwebsite/webDocs/3_capitulo_2.pdf

Una primera manifestación de voluntad política para con estas demandas fue resuelta en 1948 cuando el Superintendente Ángel Cremasci³¹ reformó aspectos

²⁹ Libro I, Filial del Este del CBM, acta 39, del 03/5/1944.

³⁰ Libro I, Filial del Este del CBM, acta 12, del 10/5/1943.

³¹ Ángel Cramaschi fue designado por ser de extrema confianza del Gobernador electo Faustino Picallo. Cuando asume, el ministro de economía, obra pública y riego (Ramón Morey) destacó

relativos a la forma de seleccionar a las autoridades de cauce. Esto operó positivamente en la percepción pública y así, en las elecciones previstas por la ley de agua, se estableció por primera vez el voto secreto, personal y obligatorio de los regantes³². Asimismo, el periodo de duración de tales autoridades sería de tres años y no de un año como era anteriormente³³. En este sentido, Mirta Marre sostiene que tal innovación permitió el ingreso de los pequeños productores a la elección ya que se determinó además una escala de fraccionamiento de terrenos que incluyó a los que tenían menor superficie³⁴.

Por su parte, el tramo inferior del río Tunuyán era una zona donde los inconvenientes se incrementaron año a año debido, entre otras cosas, al mayor fraccionamiento de la tierra (cada división de la propiedad traía aparejado problemas relativos a las servidumbres y a la ubicación de nuevas tomas para satisfacer las nuevas necesidades de recurso hídrico)³⁵. Debido a esto crecieron en número la cantidad de regantes y, en su mayoría, fueron representados por el CBE.

Esta asociación gremial desempeñó una seria actividad en defensa del usufructo del agua³⁶. Por ejemplo, en 1948, en oportunidad de discutirse los problemas de riego de la zona con el subdelegado de aguas del río Tunuyán con los perjudicados e inspectores de canales, se realizaron distintas gestiones y se presentaron estudios y proyectos ante el gobierno provincial. En esta acción adquirió protagonismo el miembro de la Comisión Directiva Alejandro Barraud, junto con los socios Enrique Orfila y Juan Segundo Lelio.

Los problemas planteados giraron en torno a los temas ya mencionados: los efectos de las revenicones en algunos terrenos y las filtraciones de los canales, y la escasez

en su discurso que, si bien la técnica ha sido la tradición hasta el momento en la elección para este cargo, a él lo seleccionaba por ser un “agricultor auténtico”, elogiando su calidad de agricultor más que de técnico, en Memoria de DGI, 1946, 162.

³² ORTEGA, Laura (2009). Participación vecinal y asociaciones de la sociedad civil en el ámbito municipal de dos comunidades agrícolas en Mendoza en los comienzos del primer peronismo. *Mundo Agrario*, 10 (19), Universidad Nacional de La Plata.

³³ Libro I, CBE, acta 73, del 10/7/1946. En cuanto a los aspectos relativos a las elecciones la ley que las encuadraba era la n° 322 sancionada en 1905

³⁴ MARRE, Mirta (2010). El agua no es suficiente. Irrigación y administradores del agua, una descentralización que retrocede. EON ARGENTINA, 55-56.

³⁵ Departamento General de Irrigación. Memoria 1948. Mendoza, Ed. Jorge Best, 182.

³⁶ Entre las distintas tareas realizadas por el CBE estuvieron también las de producir y difundir recomendaciones técnicas (enológicas, agronómicas y sobre el agua para riego) y de asesoría (contable, financiera y laboral). Libro I de la Filial de Este del CBM, Acta 39, 03 mayo de 1944, folios 227-229.

de riego. Para enfrentarlos se tomaron acciones en dos sentidos: la entidad creó el cargo de asesor ad-hoc en temas de aguas que fue desempeñado por Alejandro Barraud; y, por otro, se conformó una comisión compuesta por regantes de los tramos Alto y Bajo del río Tunuyán e integrantes de la DGI, presidida también por el último nombrado. En principio, debieron resolver asuntos atinentes a la filtración de agua producto de regadíos clandestinos, y a la mala distribución y falta de control técnico y administrativo en el reparto de agua, en especial en el Bajo Tunuyán.

En concreto, el problema era que en el tramo superior del río Tunuyán, gestiones anteriores habían otorgado permisos de agua que perjudicaban a los regantes río abajo. Ya en el 1940, el profesor y dirigente de la UCR Dr. Alejandro Mathus Hoyos exponía en la Universidad Nacional de Cuyo que:

“...el Alto Tunuyán hasta 1939, inclusive en estos momentos en que hablo, depara un caso curiosísimo de injusticia en materia de distribución de riego. Mientras las tomas del Alto Tunuyán llevaban la dotación a ojo de buen cubero, como deseaban los propietarios o los inspectores de la región, las del Bajo Tunuyán sufren permanentemente sed, no obstante las obras de Medrano y del dique de Phillips. Ustedes estarán aburridos, sin dudas, de leer las quejas permanentes, casi monocordes de los que riegan en La Paz, Santa Rosa, Junín, San Martín y Rivadavia, pero no verán sino escasas protestas de los que riegan en el valle de Uco...”³⁷.

De un modo bastante claro el profesor daba cuenta de las injusticias que por años padecían los dueños de los predios que se beneficiaban de este tramo del río, situación que parecía ser una continuidad durante el primer peronismo.

Para ilustrar mejor el contexto acerca de la complejidad del riego en este río cabe mencionar que el curso del mismo se dividía en dos tramos bien diferenciados y con características particulares en cuanto a la administración del agua por parte del DGI. Por un lado se encuentra el tramo del Alto Tunuyán que comprometía a los terrenos desde las nacientes del río hasta el Dique Gobernador T. Benegas (en el departamento de Rivadavia). Allí atravesaba las jurisdicciones de Tunuyán, Tupungato y San Carlos, ubicados al oeste provincial. Y desde el mencionado dique hasta su desembocadura al límite con la provincia de San Luis, pasaba a conformar el

³⁷ Fue una destacada figura pública en Mendoza. También se desempeñó como abogado pero además se fue profesor de Geografía Económica y Regional (U. N. Cuyo). Asimismo tuvo una vistosa participación política al desempeñarse como Intendente del departamento de Guaymallén por la UCR y Diputado Provincial (1936 a 1943) y Senador Nacional por Mendoza (1946-52) por esta fuerza política. MATHUS HOYOS, Alejandro (2013). La Transformación económica de Cuyo y Curso de Geografía Económica Regional (1939-1940). Mendoza, Inca editorial. Capítulo 9. Riego: El problema del agua en Argentina y especial referencia a cuyo. Síntesis Histórica y situación actual, 165-206 (clase del 10/08/1940).

Bajo Tunuyán. De este último tramo (según datos del año 1943) se beneficiaban aproximadamente 80.000 hectáreas con derecho a riego.

Asimismo, este tramo denominado Bajo Tunuyán se subdividía para su administración más eficiente en otros tres tramos (alto, medio y bajo). El primero comprendía los canales derivados del dique Gobernador Benegas; ésta era una zona que distribuía el recurso a 59.161 hectáreas, representando el 71, 2% de la superficie empadronada de todo el Bajo Tunuyán. Luego se ubicaba el tramo medio que comprendía la zona entre los Diques Gob. Benegas y el Dique Phillips, de aquí se beneficiaban 8.400 hectáreas (es decir el 10, 5%). Finalmente el tramo inferior del Bajo Tunuyán comprendía los terrenos aguas abajo del Dique Phillips, y se distribuía agua a 15.405 hectáreas.³⁸

De este modo el tramo del río que se analiza en este artículo concentró el 62,43% del total de hectáreas beneficiadas por todo el Tunuyán. Y dentro de este sub-sistema del río señalado su primer trecho centralizaba la mayor cantidad de hectáreas por irrigar. Tal concentración conllevaba inexorablemente al conflicto en la administración del recurso y éste se agudizaba mucho más cuando el agua escaseaba, situación que se daba desde 1942, como se expuso anteriormente.

Este estado de cosas llevó a los regantes representados por el CBE y otros que, si bien no eran socios de la entidad sí se aglutinaron en torno a ella, a entrevistar al Superintendente General de Irrigación. Éste les sugirió que elevaran un memorial dando cuenta de las deficiencias y de las medidas que debían llevar a cabo los organismos gubernamentales. La comisión mixta actuante desarrolló no sólo tareas de diagnóstico sumó, también, funciones de fiscalización en el terreno con la finalidad de vigilar la provisión de agua en los distintos canales, los arroyos y afluentes³⁹ y comprobar infracciones por las sustracciones ilegales (ilustrativas son las figuras II y III como ejemplos).

³⁸ El dique Phillips alimenta dos canales principales. Por la margen izquierda el Canal Matriz Margen Izquierda se derivan el Canal Santa Rosa, Empalme, La Dormida y La Paz con un total de 8923 hectáreas; y por la margen derecha el Canal Nuevo Gil, anexo en 1943 al dique mediante un canal revestido de 7 kilómetros de longitud. Este canal Nuevo Gil sirve a una colonia con 2.500 hectáreas. Aguas abajo del dique Phillips el río Tunuyán pierde notablemente su pendiente y su cauce lo constituye una arena fina y su curso se vuelve muy sinuoso con amplias playas. Es en este tramo en donde la pérdida de agua por infiltración se vuelve más notoria. Departamento General de Irrigación. Memoria 1943. Mendoza, Hnos. Best, 126

³⁹ Estas gestiones conllevaron a que se contratara los servicios de un dactilógrafo para que elaborara la documentación necesaria y la dirigiera al CBE. Además, se contó con el auxilio de un transporte y empleados de inspección, todo facilitado por la Superintendencia de Irrigación.

Figura II Comisión de Contralor de Riego de S. Martín, en las tomas del río Alto Tunuyán, s/f



Fuente: Fotografía del Ing. Fernando von der Heyde Garrigós, en GARRIGÓS de von der HEYDE, Zelmira. *La vieja casona. Biografía de una finca mendocina*, Mendoza, 1972, s/p. Aclaración: El primero a la izquierda en la fotografía es el Ing. Ángel Villoldo, de Rivadavia; el segundo, Alejandro Barraud, de La Chimba; el primero a la derecha es Alberto Citón, de San Martín.

Figura III. Toma ilegal de agua en el río Tunuyán en su tramo superior



Fuente: GARRIGÓS de von der HEYDE, Zelmira. *La vieja casona...*, cit. s/p

Cuando se constataba una contravención se realizaba la denuncia contra los particulares ante las autoridades y, si correspondía, contra la misma DGI. Asimismo, la comisión encuestó a los afectados a fin de recabar antecedentes y presentarlos al Gobernador, obteniendo información sobre concesiones de tomas y derechos de

agua al margen de la ley en el tramo Alto del río Tunuyán, y sobre cultivos clandestinos, reveniciones, excesivo desareno de los diques derivadores, deficiencias en los desagües etc. Además se planeó, de no lograr lo solicitado, realizar una manifestación de la que participarían numerosos vehículos de los regantes frente a la Casa de Gobierno provincial⁴⁰.

Otra estrategia utilizada por el CBE fue accionar a través de asociaciones. Ejemplo de ello fue el Rotary Club de San Martín que realizó esfuerzos en la defensa de los intereses de sus socios y regantes. Organizó estudios, charlas y debates sobre la necesidad de realizar obras como la impermeabilización de los canales Norte y Sur Alto Verde⁴¹. El resultado de todas estas acciones fue el mejoramiento parcial del coeficiente de riego para el Este. El secretario de la Comisión de Aguas del Este del CBE, Enrique Orfila, manifestó que aún así seguía siendo muy poco lo conseguido luego de las gestiones hechas con el gobernador Faustino Picallo y el Superintendente Cremaschi. Por ello se promovió una entrevista con Blas Brisoli⁴², por entonces candidato a gobernador por el peronismo, quien les pidió que confeccionaran un proyecto de ley de aguas que contemplara y subsanase todas las deficiencias en la materia⁴³.

Estos desajustes “mecánicos” en la red de riego y en la práctica de distribución del agua se daban en un momento particular porque el gobierno peronista había establecido precios máximos a la uva y al vino –generando una fuerte oposición de viñateros y bodegueros-, y además se habían producido contingencias climáticas que afectaron la producción. A esto se sumó que, durante 1948 y 1949, tuvo lugar dentro del peronismo local una lucha entre la línea de los ex radicales que acompañaron a Perón encabezada por Faustino Picallo y la que seguía al coronel Blas Brisoli. La decisión de Perón benefició a este último. Brisoli conocía al presidente pues había servido en la Intendencia del Ejército y en la Presidencia de la Nación como secretario

⁴⁰ Libro I del CBE, Acta 31, 10 septiembre de 1948, folios 155-158.

⁴¹ Ya en 1940, el Rotary Club local celebraba reuniones donde se disertaba sobre temas de irrigación. Participaron de las mismas importantes personalidades regionales como el Ing. Ludovico Ivanishevich (fue Superintendente del DGI, Presidente del I Congreso Argentino del Agua, de gran actuación en Mendoza). *Los Andes*, 20 de mayo de 1940. Esta entidad mostraba así un accionar semejante al evidenciado en otros temas importantes de la época. *Los Andes*, 3 de junio de 1946.

⁴² GARZÓN-ROGÉ, Mariana (2013). Una mise en scène peronista provincial: discursos, imaginarios y performances del gobierno de Blas Brisoli en Mendoza. TCACH, César y MACOR, Darío. *La invención del peronismo en el Interior del país*, Tomo II. Santa Fe, Ediciones UNL, 359-393.

⁴³ Libro I del CBE, Acta 32, 2 diciembre de 1948, folios 172-176.

administrativo⁴⁴, y se había desempeñado también como director de Asistencia y Previsión Social del gremio de los ferroviarios. En concreto lo importante para destacar es que el candidato de Perón ganó las elecciones y este nuevo Gobernador nombró a Alejandro Barraud -presidente de la comisión de aguas del CBE y miembro de su directorio- en el cargo de Superintendente de Irrigación de Mendoza. Por lo tanto, es dable suponer que esta designación surgió de una alianza política entre el peronismo y los pequeños y medianos productores para contrarrestar el poder del Centro de Bodegueros de Mendoza, que representaba el sector más concentrado de la industria, identificado con los conservadores del Partido Demócrata.

Esto marca una inflexión en las relaciones del CBE con el gobierno peronista. Por ejemplo, las actas del CBE ya no volvieron a mencionar los inconvenientes del agua para riego⁴⁵. A continuación, se tratará de dilucidar cuáles fueron los beneficios concretos obtenidos por los regantes del Este durante gestión de Alejandro Barraud. Esto último se conseguirá a partir del estudio de los alcances de la ley de obras menores y los beneficios obtenidos por los dueños de predios, por un lado; y posteriormente, se identificarán otras obras conseguidas por fuera de la ley citada junto con medidas que pudieron potenciar tales beneficios. Todo ello, con miras a observar si estas cuestiones contribuyeron o no a que disminuyera el conflicto por el uso del agua en el tramo del río abordado.

Los alcances de la Ley de Obras Menores

El sistema de riego artificial en Mendoza estaba dividido para su mejor administración en dos partes, aunque ligadas entre sí. Por un lado, habían grandes obras como los diques de embalse, diques derivadores, cámaras de decantación, los canales marginales y otros revestidos que por su magnitud y costos, solo podían ser afrontados por el Estado. Por otro, se encontraban las pequeñas obras complementarias del sistema, las cuales también eran de gran importancia, pues su misión era facilitar y garantizar la distribución equitativa de las aguas.

En tanto, el DGI para desempeñar las funciones constitucionales encomendadas se surtía de los aportes que realizaban los regantes inscriptos en dicha organización. De

⁴⁴ LUNA, Félix (2000). Perón y su Tiempo. II La Comunidad Organizada. Buenos Aires, Sudamericana, 260

⁴⁵ Respecto de esta alianza, cabe recordar que durante la administración de Faustino Picallo, éste eligió como Superintendente a Ángel Cremaschi (1946-1949), quien provenía de una familia bodeguera del Sur provincial (egresado de la Escuela Nacional de Vitivinicultura, en 1916) y de extracción del radicalismo lencinista de Mendoza. *Los Andes*, 11 junio de 1946.

esta manera, al contar el organismo con autonomía financiera, cada año elaboraba su propio presupuesto. En este instrumento de planificación figuraban los gastos de funcionamiento, consistente en el pago de sueldo, viáticos y otros y los recursos. Estos últimos estaban conformados por las cuotas sostenimiento del año en curso (como también de los ejercicios vencidos), los derechos de transferencia de propiedades, las contribuciones a realizar por parte de los regantes beneficiados con las construcción de los diques, los reembolsos de otras obras ya finalizadas, las cuotas sostenimiento por los cultivos no declarados (sus multas y otras sanciones), y por último, los aportes en el marco de la ley provincial de obras menores n° 1420⁴⁶.

Esta última ley tenía por objeto planificar y solventar obras menores o secundarias pero, como se dijo, inestimables también. Esto, porque para llevar a cabo obras de riego de envergadura como por ejemplo la construcción de diques distribuidores y de embalses, grandes canales etc. la Constitución Provincial establecía que el DGI debía solicitar la autorización de la legislatura provincial, la que de aprobar la solicitud también determinaba el origen de los fondos a afectar para tales inversiones.

Antes de los años 40, estos trabajos menores eran dejados a la iniciativa particular de los involucrados, pero esto presentaba como inconveniente que había que esperar que los propietarios de los predios a beneficiarse adelantaran los fondos, lo que provocaba serias demoras. Así obras de gran utilidad para los cauces provinciales quedaban postergadas. Otro inconveniente advertido por las autoridades ocurría cuando los dueños de los predios que se podían beneficiar indirectamente de las mejoras, se negaban a participar, y si bien la Constitución preveía acciones legales, éstas solo lentificaban aún más la situación.

Este escenario, en 1941, llevó a que durante el gobierno conservador de Adolfo Vicchi se sancionara la ley 1420. La misma preveía la creación de un fondo permanente para financiar este tipo de obras. Tal instrumento permitió que cada año el DGI estableciera el Plan de Obras Menores (ver tabla 2). Los privados junto con el gobierno provincial, a la vez, aportaban a la conformación de los recursos. Los regantes contribuían con 0,30 centavos por hectárea inscripta y, la Provincia, con una cifra igual a la suma total que realizaban, en conjunto, todos los particulares.

Ahora bien, con el triunfo del primer peronismo en Mendoza y la designación de los hombres de esta fuerza al frente del DGI, la ley 1420 siguió utilizándose como instrumento de gestión hídrica para las obras secundarias. Sin embargo, pronto los aportes estatales como los de los regantes en el nuevo contexto económico se

⁴⁶ Servía por ejemplo para realizar tomas en los canales e hijuelas, en los compartos, en los pequeños diques aforadores y distribuidores, la impermeabilización de canales secundarios, etc.

volvieron insuficientes para encarar tales obras. Esto debido, entre otras cosas, al incremento de los precios de los materiales de construcción y también por el peso que adquirirían en los presupuestos de las obras los mayores beneficios sociales a pagar a los obreros y trabajadores. Ante esta situación el primer Superintendente de Irrigación peronista, Ángel Cremasci, solicitó la modificación (en 1948) del artículo 2 de la ley 1420. De esta forma se elevó de 0,30 centavos por hectárea el aporte a realizar por parte de los regantes a \$ 0,80 centavos retroactivo a enero de 1948; y esto también incrementó la contribución provincial a dicho fondo.

Por su parte, junto con el aumento se introdujo otra modificación consistente en una zonificación de las áreas a beneficiar con las obras. Así se dividió la provincia en 4 zonas (río Mendoza, Tunuyán, Atuel y Diamante y sus zonas de influencias). En el tratamiento del proyecto de ley, la Cámara de Diputados solicitó al DGI que detallara los aportes que realizaban los regantes según cada río (ya fueran por cuota sostenimiento, cauces, diques, desagües y por la Ley 1420 u otros). De ese informe se puede observar que, en promedio, los regantes realizaban una contribución de \$12,60, siendo posible identificar, asimismo, la cantidad de hectáreas beneficiadas y el aporte promedio que cada particular realizaba según el río. Se encuentra también que el promedio que pagaban los regantes del río Mendoza (donde se beneficiaban 107.515 hectáreas) era de \$16,95 m/n con lo que se convertían en quienes más aportaban al DGI. Del río Tunuyán (109.853 hectáreas beneficiadas) la contribución promedio de los regantes era de \$14,95 m/n; y, por ejemplo, de los ríos Desaguadero, Malargüe, Salado y otras concesiones directas (80.258 hectáreas) el canon era de \$4,80 m/n. Ahora bien, esta mayor contribución de los regantes del río Mendoza se correspondía también, con que eran quienes recibían los mayores montos si se considera el resto de las inversiones en los demás ríos (ver Tabla 2).

Un problema que acarrea este mayor énfasis en obras para el río Mendoza era que los demás regantes se quejaban pues eran menores los beneficios que recibían de las obras. También reclamaban porque el dinero para las obras ajenas al río Mendoza se acababa rápidamente. Es probable que esta disparidad en la ejecución de las obras haya contribuido a que la nueva ley estableciera que las inversiones en obras se realizarían de acuerdo a los montos que fueran percibidos por cada una de ellas (artículo 4, ley 1744/1948).

Ahora bien, durante la gestión de Alejandro Barraud (1949-1951), este tema de los fondos para obras menores nuevamente fue motivo de tratamiento legislativo. El DGI envió a la Legislatura un proyecto con miras a corregir algunas situaciones injustas que aun persistían respecto del reparto de fondos para obras en zonas no tradicionales (ley provincial nº1981 de 1951). El Superintendente de irrigación con esta nueva ley buscaba enfrentar diversas cuestiones. Por un lado, deseaba unificar

en solo texto diferentes normativas dispersas y, por otro, terminar con la inequidad a la hora de aplicar los fondos. Para ello contaba con el apoyo de Gobernador Blas Brisoli quien ya había expresado que:

“...la ley de obras menores no cumplió con el principio de igualdad de todos los contribuyentes pues mientras todos aportaban por igual a la formación del fondo [0,30 centavos por hectárea empadronada] destinado a las obras, éstas eran distribuidas con criterio localista que beneficiaba especialmente a ciertas zonas y olvidaba a otras. Esta situación se salva con la sanción de la ley 1744 que establece que los fondos recaudados se distribuyan estrictamente por ríos y los beneficios que las obras reportan constituyen una retribución equitativa de los aportes...”⁴⁷.

No obstante, Alejandro Barraud manifestó que las zonas definidas por la ley 1744 (1948) aun creaban privilegios pues las inversiones beneficiaban “... solo a algunas zonas o a determinados núcleos de usuarios en detrimento de otros...”⁴⁸. En este diagnóstico tenía su impronta también el malestar de los regantes del Este. Para estos últimos, los trabajos sobre el río Mendoza absorbían muy pronto casi todo el dinero de las obras asignadas al resto de la provincia. Se sugiere que este último aspecto condujo, a la vez, a que la ley 1981 (de 1951) incluyera un artículo donde se limitaba la aplicación de los fondos a invertir en cada obra, no pudiendo de esta forma incrementarse más allá de lo autorizado.

Por otra parte, esta última ley señalada determinó además que todos los regantes aportarían un reembolso del 80% de las obras, es decir, todos participarían de los costos de las obras de mejoramiento que se estaban realizando. Con esto las autoridades buscaban terminar con el inconveniente derivado de la distinción entre beneficiarios directos e indirectos, pues las mejoras beneficiaban a todos los regantes.

A continuación se expondrán las tablas 2, 3 y el gráfico 1 en donde se podrán observar los montos otorgados en el marco de la ley de obras menores (entre 1941 y 1952). El objetivo que se persigue es identificar, por ejemplo, a qué río se benefició más, si esto fue una constante en el periodo u otros aspectos relevantes, etc.

⁴⁷ Diario de sesiones de la H. Cámara de Senadores, Tomo I, 60-65, 1 de junio de 1950, Gob. de Mendoza.

⁴⁸ Departamento General de Irrigación. Memoria 1949. Mendoza, Ed. Jorge Blest, 330.

Tabla 2 Montos otorgados para obras menores por año y por río (o tramo) entre 1941 y 1952 según las leyes provinciales 1420 (1941), 1744 (1948) y 1981 (1951), estimativo

RÍO- Tramo/AÑO	1941	1942	1943	1944/45	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952
Mendoza	174.300	151.200	292.300	s/d	370.900	508.888	910.832	1.671.900	1.127.800	s/d	3.465.800
Alto Tunuyán	20.000	121.235 ^a	110.235		181.000	583.000	438.000	975.000	820.000		1.275.600
Bajo Tunuyán	55.000	57.600	112.700		162.300	113.000	299.500	451.500	829.000		1.267.000
Diamante	25.000	26.000	89.500		140.000	285.000	666.700	691.000	530.000		3.501.800
Atuel	17.500	37.000	133.050		80.000	181.500	256.000	491.000	800.000		1.500.500
Otros ^b	40.000	90.000	100.000		60.000	-	32999	136.000	24.000		684.800
TOTALES	331.800	483.035	837.785		994.200	1.671.388	2.604.032	4.416.400	4.130.800		11.700.000

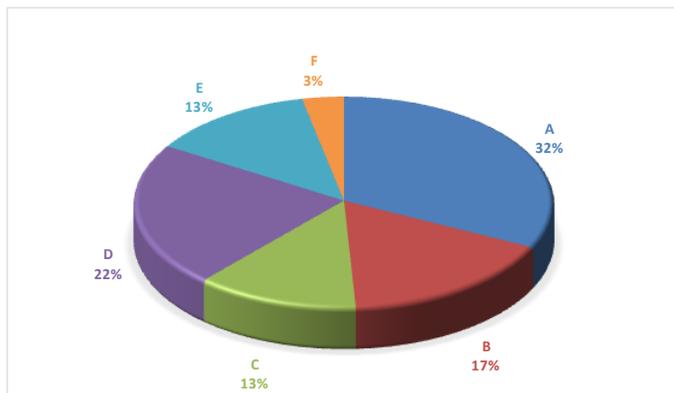
Fuentes: elaboración propia sobre la base de Memoria del Departamento General de Irrigación, Ed. Jorge Best, años 1942, pp. 69; 1943, pp. 77-78; 1946, pp.83-86; 1947, pp.80-90; 1948, pp. 87-93 y 190; 1949, pp. 203-205, 1952, pp. 208-2010; Informe del Poder Ejecutivo "Agua Vivienda y Salud", 1951, Oficina de PRENSA, Mendoza, 1951, p.18. Notas: a. Incluye las inversiones en trabajos sobre impermeabilización sobre el río Las Tunas, etc. b. involucra montos destinados a otras obras como por ejemplo la consolidación y reparación de defensas de los ríos. No se cuenta con datos de los años 1944 y 1945, periodo de actuación de la Revolución del 4 de junio, debido a que no se produjeron datos. No obstante al frente del DGI continuó en ejerciendo como Superintendente el funcionario conservador Ing. Francisco Gabrielli.

Tabla 3 Monto total por río o tramo en \$ m/n, entre 1941/1952, estimativo

RÍO- Tramo/Año	Monto total 1941-52
A	8.673.920,66
B	4.524.070
C	3.347.600
D	5.955.000
E	3.496.550
F	877.799,34
TOTALES	27169440

Nota:
A Río Mendoza
B Alto Tunuyán
C Bajo Tunuyán
D Río Diamante
E Río Atuel
F Otras

Fuente: elaboración propia sobre la base de la Tabla 2

Gráfico 2 Monto total por río o tramo en \$ m/n, entre 1941/1952, estimativo

Nota:

- A Río Mendoza
- B Alto Tunuyán
- C Bajo Tunuyán
- D Río Diamante
- E Río Atuel
- F Otras

Fuente: elaboración propia sobre la tabla 4

Estos guarismos permiten observar, por ejemplo, que el primer peronismo continuó utilizando una herramienta creada por el conservadurismo mendocino (la ley de obras menores). En los años previos a la llegada de Perón se utilizó este instrumento de política hídrica para el mantenimiento del sistema de riego, asumiendo el Estado un rol protagónico al no dejar librado al arbitrio privado tal tarea.

Los regantes del río Mendoza fueron, entre 1941 y 1943, los que más dineros públicos recibieron, seguido de los beneficiados del Tunuyán, en sus dos tramos, y el río Diamante, en el Sur. La nota característica de esta política durante el primer peronismo fue el incremento en las sumas para las obras. Esto se debió en parte a la aumento en los precios de los materiales de construcción, como también a una decisión política de mejorar el sistema hídrico, y de dotarlo de eficiencia técnica. Tal instrumento fue perfeccionado, si se quiere, de acuerdo al contexto no sólo económico-financiero de la provincia sino también en vista de los reclamos de los regantes, pues el objetivo político mayor era incrementar la superficie cultivada y expandir la actividad a zonas no tradicionales.

Al inicio del periodo peronista el río Mendoza (de donde se surtían de agua para riego la mayor cantidad de bodegueros concentrados)⁴⁹ fue el que más recursos recibió en

⁴⁹ Los intereses más concentrados de la industria vitivinícola hacen referencia a aquellos propietarios de bodega que estaban integrados en toda la cadena productiva, desde la producción de la uva hasta el fraccionamiento y comercialización del vino en el Litoral y Buenos Aires. Al mismo tiempo por su posición dominante estaban en condiciones de establecer, según su conveniencia, el precio pagado a la uva y al vino de traslado, en caso de comprarlo a

comparación con el resto. Pero a partir de 1949-1950 con la llegada de Alejandro Barraud al DGI (como se ha mencionado, un actor proveniente de un sector no vinculado con el tradicional poder económico mendocino) se intensificó la inversión en otras áreas (ver gráfico 1). Por su parte, los ríos sureños (ríos Atuel y Diamante) en 1952 fueron los que más dinero recibieron, seguidos pero muy de cerca por el Mendoza y el Tunuyán en sus dos tramos.

Si se observan con mayor detenimiento las cifras puede determinarse que, en 1941, el río Mendoza absorbió el 52,53% del presupuesto total en obras menores para la Provincia. En tanto, el río Tunuyán y los del Sur alcanzaron solo el 22,60% y el 12,80% respectivamente; es decir, hubo una diferencia del 30% aproximadamente entre el primer río y el Tunuyán, la que se amplía si se consideran al Diamante y el Atuel. Sin embargo, en 1952, al Sur le correspondió el 42,75% del total provincial asignado, mientras que el río Mendoza concentró un 29,62%, y al río Tunuyán le asignaron un 21,72%. Como puede verse la zona tradicional (río Mendoza) perdió liderazgo y las diferencias se redujeron entre el río Mendoza y el Tunuyán, donde el Bajo Tunuyán también disminuyó su participación respecto del total pero de forma poco significativa. No obstante esta mengua en este sector del río Tunuyán (entre 1941-1952), igualmente los montos que le fueron otorgados continuaron siendo importantes. Esto junto con las modificaciones a la ley 1420 operó de manera positiva entre los regantes de este tramo del río. Ahora bien, a continuación se expondrán otros argumentos con la finalidad de continuar poniendo a prueba la hipótesis planteada al comienzo del artículo.

La ley 1981 habilitó al DGI además a perforar pozos con el fin de obtener agua subterránea y así reforzar la dotación a los cauces públicos cuando el recurso escaseara. Es válido hacer notar que en los años 50, en muchos poblados de Mendoza, el agua así conseguida era utilizada también para satisfacer el consumo humano ante la carencia de agua potable, por lo que esta medida se convertía en una cuestión de vital importancia también⁵⁰. Por lo que a partir de esta alternativa en las funciones del DGI, se beneficiaron los habitantes de algunos distritos de la zona Este. Por ejemplo, en San Martín se realizaron pozos en los distritos de Nueva California,

los trasladistas, como también imponer las condiciones y modalidades de pago. RICHARD-JORBA, Rodolfo (1998). Poder, Economía y Espacio, 292-298.

⁵⁰ Vecinos y asociaciones de San Martín, por ejemplo, reclamaban constantemente por agua para riego y también potable por lo que solicitaban perforaciones para así resolver sus necesidades. *Diario Los Andes*, 22 de enero de 1946, p.3; 10 de febrero de 1946, p.4; 3 de junio de 1946, p.7; 10 de agosto de 1946, p. 8; 13 de enero de 1947, p.8; 9 de marzo de 1947, p.8; 18 de Mayo de 1947, p. 8; 31 de mayo, p.9; 22 de febrero de 1948, p.9; 30 de marzo de 1948 p. 8; 19 de marzo de 1949, p.8, entre otros.

Montecaseros, Lote Jurado, Buen Orden y Alto Verde; en Junín, en Phillips, Rodríguez Peña y Medrano; en tanto que en Rivadavia en Campamentos, El Mirador, La Central, Santa María de Oro y en Los Árboles; Santa Rosa por su parte, obtuvo pozos en Las Catitas, La Dormida y Ñacuñán; y finalmente en La Paz en Villa Nueva y Villa Vieja, etc.⁵¹.

Por otro lado, durante la gestión de Alejandro Barraud -incluso una vez concluida la misma (1952)- se logró dar término a grandes obras en Mendoza y en el Este, las que representaron un antiguo anhelo de los pobladores. En este sentido, durante las primeras gobernaciones peronistas en Mendoza (1946-1952) se dictaron leyes de obra pública que contemplaron inversiones significativas para la modernización de la red hídrica por ser, además, ésta la única forma de incrementar la superficie cultivable que tanto deseaba lograr el peronismo a nivel local⁵². Entre estas obras figuran la impermeabilización de los canales Norte y Sur Alto Verde y Chimbab. En este caso se buscaba evitar las reveniciones, las que se producían a causa del trazado inadecuado del canal con respecto a la cota de la Ciudad de San Martín (a la que atravesaba), en terraplén, junto con la textura arenosa y permeable del cauce. Se pretendía a la vez mitigar los riesgos que provocaba el paso del cauce por la Villa departamental y mejorar a la vez su aspecto urbano, beneficiando de esta manera a unas 14.000 hectáreas con derecho a riego.

Tal proyecto reconocía antecedentes en 1941 cuando por ley provincial (n° 1446) se destinó la suma de \$380.000 m/n para la rectificación e impermeabilización de los canales Norte (3.000 metros) y Sur Alto Verde (2.000 metros). No obstante, las obras no fueron concluidas. En 1943, las autoridades reactivaron los trabajos pero se encontraron con que los estudios realizados originariamente no se amoldaban a las consideradas por entonces nuevas tendencias en técnica hidráulica. Otro inconveniente con el que se encontraron fue lo exiguo del presupuesto asignado por lo que, junto con las condiciones políticas del país y de la provincia a causa de la Revolución de Junio de 1943, fueron dejadas de lado. Estos proyectos luego fueron retomados por el peronismo.

⁵¹ *Agua, Vivienda y Salud* (1951). Oficina de Prensa e Informe del Poder Ejecutivo, Mendoza, 16-18, 83, 95, 111, 115, 119.

⁵² Faustino Picallo (1946-1949) en 1947 enfatizaba "... qué posibilidad existe de aumentar el área actual de cultivo? Únicamente con obras de riego que permitan el aprovechamiento integral del caudal de nuestros ríos. Solamente así podremos llagar a cultivar aunque más no sea la cantidad de hectáreas que tienen derecho de riego, ya que en la actualidad sólo se cultiva el 45.12% de esa superficie...", en *Las obras que hace y ha hecho el Gobierno de Mendoza (1946-1948)*, Publicación de Gobierno de Mendoza, Mendoza, p.49.

Asimismo, más hacia el Este de la microrregión analizada, cerca del límite político-administrativo provincial se encuentran las jurisdicciones de Santa Rosa y La Paz. Estas tierras eran -y actualmente lo son- regadas por el río Tunuyán inferior. La problemática de esta zona se daba porque el curso del río a esa altura perdía pendiente y el agua se infiltraba, entre otras cosas, debido a la falta de obras y la composición arenosa del suelo. Es así que cuando se lograron dar término a obras tan importantes como la impermeabilización del Canal Matriz Santa Rosa, del Canal Empalme La Dormida -La Paz y del Canal Matriz La Paz, luego de varios intentos, la repercusión pública entre los regantes fue notoria.

Respecto del Canal Empalme La Dormida -La Paz y Matriz La Paz, igualmente fueron obras proyectadas en 1943⁵³. Por entonces, se pretendió revestir de hormigón a 39.5000 metros de longitud pues el agua que corría por los terrenos era muy permeable. Con este estado de cosas solo se satisfacía el 67% de las hectáreas con derecho al servicio, de ahí la importancia de la inversión; a lo que se sumaba (en 1943) la necesidad de afianzar los cultivos permanentes que ahí existían (viñas y frutales que por sus características precisan de aguas de manera estable).

Figura III Canal Norte Alto Verde, frente al municipio



Fuente FURLANI de CIVIT, María (1964). La Ciudad de San Martín. Polo de la Vitivinicultura en el Este Mendocino. *Boletín de Estudios Geográficos*, XI (42), 9.

Por su parte, durante la gobernación de Faustino Picallo (1946-1949)⁵⁴ se realizaron adelantos en las obras en el canal Matriz La-Paz y Empalme La Dormida-La Paz pero

⁵³ Departamento General de Irrigación. Memoria 1943. Mendoza, J. Best, 96-97.

⁵⁴ El Canal Marginal La Paz y Canal Empalme Dormida-La Paz según el proyecto sería revestido de hormigón simple (245 km). La obra alcanzaba un costo aproximado de \$2.633.729,46 y sus trabajos quedarían terminados en 1949. Departamento General de Irrigación. Memoria 1946. Mendoza, J. Best, 95-97. También confrontar “La obra pública que ha hace y ha hecho el

estas fueron inauguradas recién en 1950, dándose término a un tramo de 10 kilómetros del canal impermeabilizado⁵⁵.

Asimismo, otra herramienta de gestión pública aplicada a la esfera hídrica fue el Plan Trienal de Obras y Servicios provincial (ley nº 1795), sancionado durante la gobernación de Blas Brisoli (y cuando Alejandro Barraud era Superintendente). En términos generales, este plan era otro instrumento por el que se otorgaron cuantiosas sumas al desarrollo de la red de riego mendocina y en donde también puede observarse el mayor énfasis puesto en el fomento de zonas no tradicionales como lo fueron el Este y el Sur provincial. Concretamente, para el caso que se analiza aquí, se proyectaron invertir en obras públicas \$250.000.000, de los cuales en obras hídricas se destinaron \$29.400.000. En este marco fue programado el revestimiento de los canales Norte y Sur Alto Verde (en Gral. San Martín, ver figura III) por \$4.000.000, la impermeabilización Canal Chimbab (Gral. San Martín) con \$1.800.000, entre otras, obras que se terminaron en 1951⁵⁶.

Figura IV Canal Catitas del canal Matriz La Paz, Santa Rosa



Fuente: Gobierno de Mendoza (1951). *Agua, Vivienda y Salud*. Mendoza, p. 15.

Posteriormente, se concluyó en 1952 también la obra de impermeabilización del Canal Santa Rosa-La Dormida. Así, con tal revestimiento (comenzado en gestiones anteriores) junto con las obras complementarias del canal Matriz y Empalme-La

Gobierno de Mendoza", Ministerio de Economía, Obra Pública y Riego, Mendoza, 1948, Obras en el Canal Empalme La Dormida.

⁵⁵ Departamento General de Irrigación. Memoria 1949. Mendoza, Mendoza, 221

⁵⁶ Los estudios para impermeabilizar este canal fueron realizados en 1947, allí se evaluó hacerlo en un tramo de 12 kilómetros. Departamento General de Irrigación. Memoria 1947. Mendoza, Jorge Blest, 101. Cfr. Discurso del Gobernador Blas Brisoli a la Honorable Cámara de Senadores, 1 de junio de 1950, 60-77; Discurso del Gobernador Brisoli ante la HCS, 1 de junio de 1951, Mendoza, 1951, p.79.

Dormida–La Paz se resolvía, según el Gobernador, el grave problema de las grandes pérdidas por infiltración (ver figura IV, V y VI)⁵⁷; y se incluyeron además entre las obras la construcción del edificio para la Sud-Delegación del río Tunuyán Inferior con asiento en Rivadavia (por \$460.000).

Figura V Descargador y desarenador del Canal Matriz Santa Rosa-Sta. Rosa



Fuente: “*Agua, Vivienda y Salud*”, Gobierno de Mendoza, Mendoza, 1951, p. 17.

Figura VI Canal Matriz La Paz- La Paz



Fuente: “*Agua, Vivienda y Salud*”, Gobierno de Mendoza, Mendoza, 1951, p. 17.

Sobre los cultivos clandestinos

La mayor recepción de la Superintendencia de irrigación a los reclamos de los regantes puede observarse también al analizar los presupuestos de la DGI para los años 1946 y 1954. En los mismos se ve que, más allá de la inflación, hubo un

⁵⁷ Discurso del Gobernador Carlos Evans, Honorable Cámara de Senadores, 14 de junio de 1952, Ed. Gobierno de Mendoza, p. 153-155.

incremento del 904,40% entre 1946 y 1954. En efecto, se aplicaron planes de obras hídricas⁵⁸ que beneficiaron a distintas zonas productivas, entre ellas el Este, como se expuso.

En este mismo sentido, durante la etapa final de la gestión de Alejandro Barraud se dictó la ley de cultivos clandestinos (1951). Este tema generó posiciones encontradas pues el propio gobernador Blas Brisoli decía que estos cultivos "... significaban un despojo del agua a los regantes legítimos...";⁵⁹ incluso algunos regantes representados por el CBE, la resistían. No obstante estos argumentos, la medida fue sancionada; y esto fue así entre otras cosas debido a la necesidad de incrementar la superficie cultivada por parte del peronismo. Debe recordarse que el contexto económico por entonces era desfavorable tanto a nivel provincial como nacional. De esta forma se otorgaron derechos de agua eventuales a los predios en donde existían cultivos permanentes de viña, frutales, nogales y olivos, etc. existentes desde 1946⁶⁰, con lo que se vieron beneficiados también regantes del bajo Tunuyán, muchos de los cuales habían realizado plantaciones desde 1938, a expensas de las prohibiciones estatales.

Tabla 4 Área cultivada con vid en la Provincia y en los departamentos seleccionados (hectáreas), 1938-1952

Departamentos del Este	1938	1947	Crecimiento 1938-1947 (%)	1952	Crecimiento 1947-1952 (%)
San Martín	7.494,00	11.795,00	57,39	17.954,40	52,22
Rivadavia	8.487,50	11.102,80	30,81	14.969,90	34,82
Junín	6.796,30	8.167,90	20,16	11.010,40	34,80
Santa Rosa	838,90	1490,50	77,67	3.075,90	106,36
La Paz	334,30	491,10	46,90	760,30	54,81
Total provincial	83.605,50	108.347	29,59	149.930,80	38,38

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto de Investigaciones Económicas y Tecnológicas, Ministerio de Economía de Mendoza (1960). *Censo Agropecuario*, Mendoza, 1962, p. 24.

⁵⁸ HIRSCHGGER, Ivana (2010). Estrategias estatales en la vitivinicultura mendocina. Políticas de ordenamiento y de Fomento a la producción (1946-1955). BARRIO, Patricia. *Crisis y transformaciones en la vitivinicultura mendocina, 1890-1955*. Mendoza, Editorial de FFyL, 109.

⁵⁹ Dpto. Gral. Irrigación *Ley 1920 (1951)*, Cultivos Clandestinos e Ilegítimos. Mendoza, Best-Hnos.

⁶⁰ El derecho eventual implicaba que se otorgaba el agua para riego cuando sobraba el recurso.

Como puede advertirse en la Tabla 4, los departamentos de la microrregión Este lideraron un importante proceso de incremento de la superficie cultivada con vid⁶¹, donde por ejemplo San Martín fue el que más expandió su superficie. Tal fenómeno identificado aquí durante el primer peronismo vino a profundizar una tendencia que se venía produciendo desde comienzo de 1900⁶². Aunque se requieren mayores datos es posible sostener que la sanción de la ley de cultivos clandestinos en 1952 contribuyó a transparentar esta práctica. De esta forma, por zona irrigada se sabe que, hasta junio de 1952, se recibieron 1.478 pedidos de regularización, lo que equivalía a 9.490 hectáreas en la provincia y, donde las plantaciones de vides ocupaban el primer lugar, seguidas de la siembra de chacras, los frutales, forestales, etc.⁶³. De manera que esta política también benefició a los propietarios de predios que irrigaban pero lo realizaban de forma clandestina.

CONCLUSIÓN

El recorrido realizado en el artículo consistió en una reconstrucción histórica sobre algunas políticas públicas en materia de irrigación (Plan de obras menores, Plan de obras mayores y cultivos clandestinos) durante el primer peronismo en Mendoza (1946-1952). El mismo permitió identificar los beneficios que obtuvieron los regantes del Este, particularmente los que se encontraban bajo la influencia del tramo del río denominado Bajo Tunuyán. Para la defensa de sus derechos, estos regantes se congregaron en su gran mayoría en torno al Centro de Bodegueros del Este; asociación que representó a pequeños y medianos industriales enfrentados en cuanto a intereses con los aglutinados al Centro de Bodegueros de Mendoza (asilo de grandes bodegueros concentrados).

En el transcurso del primer peronismo las deficiencias y problemas en cuanto al agua para riego llevaron a que el CBE, no solo emitiera diagnósticos que hacía llegar a las autoridades competentes, sino que para enfrentar la situación conformaron una comisión mixta en la que se logró la participación también de personal del DGI. Pero además fue un poco más allá en sus protestas ya que, a través de las demás organizaciones con las que mantenía vinculaciones, fortificó sus reclamos convirtiéndolos en temas de interés general.

⁶¹ RICHARD-JORBA, Rodolfo (1992). Conformación espacial de la vitivinicultura en la Provincia de Mendoza y estructura de las explotaciones 1881-1900. *Revista de Estudios Regionales*, 10.Mendoza, 132.

⁶² BARRIO, Patricia (2009). Caracterización del boom vitivinícola (Argentina), 1904-1912. *Revista Mundo Agrario*, 9 (18). Buenos Aires, U.Nac. de La Plata

⁶³ Departamento General de Irrigación. Memoria 1952. Mendoza, Ed. Jorge Blest

Ahora bien, un segundo momento en esta relación entre CBE y gobierno peronista puede identificarse con la llegada de Blas Brisoli al ejecutivo provincial; éste eligió para presidir la estratégica Superintendencia General de Irrigación a un miembro del CBE. Este acuerdo, más allá de las perspectivas ideológicas de los integrantes de la asociación, estuvo enmarcada en el conflicto que el gobierno de Mendoza tenía con el sector más concentrado de la vitivinicultura mendocina representada por el Centro de Bodegueros de Mendoza.

Se pudo constatar también que el primer peronismo no solo continuó utilizando una herramienta creada por el conservadurismo mendocino (la ley de obras menores) sino que fue perfeccionándola con la finalidad de incrementar la superficie cultivada en zonas ajenas al tradicional centro vitivinícola, y para ello, el nombramiento en el DGI de Alejandro Barraud era clave pues constituía una nueva alianza entre esta gestión peronista (1949-1952) y los sectores productivos no concentrados.

Por su parte, los regantes del río Mendoza continuaron siendo beneficiados en cuanto a obras menores, pero fueron seguidos muy de cerca por los del Tunuyán, en sus dos tramos, y perdieron protagonismo frente a los del Sur. A la vez, los Planes de Obras mayores en materia hídrica fueron el mecanismo por el cual el peronismo invirtió también cuantiosos fondos en zonas productivas excéntricas (en el Este, fue de gran significancia el término de obras para el último tramo del Bajo Tunuyán, en los departamentos de La Paz y Santa Rosa).

Todos estos beneficios junto con la ley de cultivos clandestinos contribuyeron en la corroboración de la hipótesis planteada y si bien, aún restan aspectos por investigar contribuyen en el análisis de las políticas públicas en materia de irrigación, pues ayudan a desentrañar intereses y beneficios de los actores involucrados en esta política.

BIBLIOGRAFÍA

- BARRIO, P. (1995). Aspectos legales en la conformación de la red de riego del oasis Norte de Mendoza. Periodo intermedio (1810-1885). *Revista de Estudios Regionales*, 13-14, CEIDER, UNCuyo, 187-224.
- BARRIO, P. (2009). Caracterización del boom vitivinícola (Argentina), 1904-1912. *Revista Mundo Agrario*, 9 (18) U.N. La Plata
- BANZATO, G. (2016). Presupuestos y gastos del estado en la provincia de Buenos Aires para afrontar las inundaciones de los campos, 1870-1930. *Revista Uruguaya de Historia Económica*, 6 (9), 31-48.
- BRAVO, M. C. (2008). La política azucarera en materia agraria. Código rural y Ley de irrigación. BRAVO, Celia. *Campesinos, azúcar y política: cañeros, acción corporativa y vida política en Tucumán (1895-1930)*, Rosario, Prohistoria, 93-95.

DIAZ ARAUJO, E. y BERTRANOU, A. Investigación Sistemática sobre regímenes de Gestión del agua: El caso de Mendoza- Argentina, s/d.

FURLANI, Ma. E., GUTIERREZ, M. y otros (1992). La red de riego, principal componente de la estructura espacial del oasis Norte de Mendoza, 1890-1930. Anejo del Boletín de Estudios Geográficos, XXV, (89), tomo I, 125-141

GARRIGOZ de von der HEYDE, Z. (1972). La vieja casona. Biografía de una Finca Mendocina. Mendoza, 160-162.

MATHUS HOYOS, A. (2013). La Transformación económica de Cuyo y Curso de Geografía Económica Regional (1939-1940). Mendoza, Inca editorial

MARRE, M. (et al) (2000). Transformaciones agrarias, uso y gestión del agua en los oasis del Río Tunuyán Superior. XVIII Congreso Nacional del Agua, Santiago del Estero-Argentina.

MARRE, M. (2011). El agua no es suficiente. Irrigación y administradores del agua, una descentralización que retrocede. Mendoza, diciembre de 2010.

ORTEGA, L. (2009). Participación vecinal y asociaciones de la sociedad civil en el ámbito municipal de dos comunidades agrícolas en Mendoza en los comienzos del primer peronismo. Mundo Agrario, 10 (19), Universidad Nacional de La Plata.

ORTEGA, L. (2011). La conformación de una asociación gremial en el Este mendocino en los años previos al peronismo en Mendoza (San Martín-Mendoza, 1942-1946). Revista Territorios del vino, 5: 1 – 44.

ORTEGA, L. (2012). El Centro de Bodegueros del Este: consolidación de una asociación civil en el Este mendocino durante el primer peronismo. SANJURJO, Inés. Pequeños espacios excéntricos. Instituciones, sociedad y economía en la periferia de Mendoza (1900-1955). Rosario, Prohistoria

OSZLAK, O. y O'DONNELL, G. (1989). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. KLIKSBERG, Bernardo y SULBRANDT, José (comps.), Para investigar la Administración Pública (p. 109), INAP-Madrid [en línea]. Disponible en: <http://politicayplanificacionsocial.sociales.uba.ar/files/2012/04/04.05.-Dossier-Estado-y-politicas-estatales-en-America-Latina1.pdf>

OSZLAK, O. y O'DONNELL, G. (1995). Estado y políticas públicas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación, Revista Redes, 2 (4), 99-128.

PRIETO M. del R., CASTRILLEJO, T. (et al) (2006). El proceso de contaminación hídrica en un oasis andino. La vida y la muerte por las acequias de Mendoza, Argentina, 1880-1980. Revista Signos Históricos, 16, 112-151

REIN, R. (2009). De los grandes relatos a los estudios de pequeñas escala. Algunas notas acerca de la historiografía del primer peronismo. REIN, Rannan, BARRY, Carolina, ACHA, Omar y QUIROGA, Nicolás Los estudios sobre el primer peronismo. Aproximaciones desde el siglo XXI, Instituto cultural de la Prov. Bs. As, Dir. Prov. Patrimonio Cultural Archivo Histórico "Dr. Ricardo Levene".

RICHARD-JORBA, R. (1998). Poder, economía y espacio en Mendoza 1850-1900. Del comercio ganadero a la agroindustria vitivinícola. Mendoza, Editorial de la FFyL.

RUFFINI, M. y SALOMON, A. (2013). Introducción. RUFFINI, Martha y SALOMON, Alejandra (comps.), Estado, Políticas públicas y ciudadanía en el mundo rural. Buenos Aires, IMAGO MUNDI, 1-3

SABELLA, P. (1935). Tratado de Geografía Gral. Física, humana, económica y corográfica de la Provincia de Mendoza. Mendoza, Ediciones D' Accurzio

TCACH, C y MACOR, D (1941). La invención del peronismo en el Interior del país, Tomo II. Santa Fe, Ediciones UNL.

VITALI, G. (1941). Hidrología Mendocina. Mendoza, D' Accurzio

LA AUTORA

Laura L. Ortega es Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Nacional de Cuyo y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Quilmes. Igualmente, desarrolla una becaria posdoctoral del CONICET (INCIHUSA) y es miembro de proyectos de investigación de esta institución y de la SECyT-UNCuyo y CONICET. Además, se ha desempeñado como Jefa de Trabajos Prácticos en la cátedra de Administración y Política Ambiental de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (UNCuyo). Sus publicaciones en revistas nacionales y extranjeras se han inscripto en la línea de los nuevos estudios sobre el peronismo en las provincias. Actualmente, desde una perspectiva político-institucional incursiona en cuestiones relativas a la relación entre las políticas públicas y los recursos naturales en Cuyo, además de ejercer la co-dirección del Centro de Estudios e Investigaciones para el Cambio Climático (FCPyS-UNCuyo).

lortega@mendoza-conicet.gov.ar

Boletín de Estudios Geográficos

n. 106, enero – junio 2016, pp. 43-63

ESTRATEGIAS DE PLANIFICACIÓN TURÍSTICA A ESCALA MUNICIPAL: EL CASO DE TANDIL (2002-2012)

María Manuela Blas

CESAL-FCH.UNICEN

Guillermina Jacinto

CONICET-CESAL-FCH.UNICEN

Resumen

Atendiendo al proceso de reposicionamiento turístico evidenciado por el destino Tandil, en el marco de crisis generalizada y de reorientación del mercado doméstico hacia la práctica de un turismo interno en condiciones de posconvertibilidad, el presente trabajo describe las acciones de planificación desarrolladas por el Estado local en materia turística durante el período 2002-2012, para determinar si las estrategias asociadas al Plan Estratégico de Turismo Sustentable Tandil 2020 (PETS) representaron una innovación en la gestión del destino.

A partir del análisis de fuentes hemerográficas, normativas y documentales se constató que el proceso de desarrollo turístico municipal respondió a los lineamientos de la actual etapa posfordista del turismo. Paralelamente, y de acuerdo al esquema de funciones estatales en materia turística definido por Velasco (2004), el desempeño del Municipio en relación a las recomendaciones del PETS se asoció a la promoción del destino, sin introducir nuevas definiciones estratégicas y operativas.

Palabras clave: Turismo, Estrategias Públicas, Tandil.

Abstract

Regarding the touristic repositioning process developed by Tandil destination, in connection to the state of crisis and the reorientation of the domestic market into the practice of an internal tourism in a posconvertibility context, the paper describes the actions of planning developed by the local State in tourism during the period 2002-2012, in direction to determinate if the

strategies associated to the Strategic Plan for Sustainable Tourism Tandil 2020 (PETS) supposed an innovation for the destination management.

Based on the review of graphic, normative and documental sources, it was confirmed that the local tourism process of development followed the actual post-Fordist guidelines. Simultaneously, and according to the state touristic functions defined by Velasco (2004), the local council efforts concentrated on the promotion of the destination, without introducing strategic and operative elements.

Keywords: Tourism, Public Strategies, Tandil.

Recibido: 13/09/2016 Aceptado: 18/11/2016

INTRODUCCIÓN

La interpretación del turismo como potencial inductor de procesos de desarrollo se mantiene aún vigente, a pesar que la experiencia de los últimos cincuenta años introdujo numerosos matices al respecto. En este marco, es indiscutible que el Estado desempeña un rol fundamental en la definición y gestión de proyectos de desarrollo turístico. La promoción y comercialización de los destinos son ámbitos de preocupación para el sector privado, que presiona la intervención pública por los altos costos y la difusa distribución de beneficios que generan. Igualmente, el desarrollo de la actividad turística implica la dotación y uso de bienes públicos que los Estados gestionan (naturaleza, historia, cultura) y producen, en una variedad de sectores de la administración (seguridad, infraestructuras, sistema sanitario) (Velasco González, 2004). La necesidad de compatibilizar la diversidad de áreas de intervención que alcanza y de adaptar los intereses y demandas del empresariado al interés común, se reclama el diseño e implementación de estrategias de carácter coordinado, desde una perspectiva integral y comprehensiva del destino, guiada por una visión a largo plazo.

El ejercicio planificador resulta entonces clave, en tanto supone la revisión de la situación actual como base para repensar el destino y emprender un desarrollo turístico que responda a necesidades y capacidades territoriales, con anclaje en los intereses y aspiraciones de los actores involucrados. La discusión sobre el rol del sector y su participación en la economía local, las modalidades de turismo a estimular y los volúmenes de demanda a atraer, son sólo algunos ejemplos de los ejes sobre los cuales articular el debate en torno al reposicionamiento de los destinos.

De acuerdo con lo expresado, los gobiernos locales enfrentan la gestión turística según los retos que plantea el escenario posfordista, especialmente en relación a las

renovadas y cambiantes preferencias de la demanda que exigen capacidades de adaptación y de movilización focalizada de recursos. El turismo se materializa en los territorios locales, en los espacios donde se encuentran los atractivos turísticos, y donde la autoridades municipales pueden estimular y potenciar la articulación entre actores públicos y privados para su gestión (Borthiry Loreficchi, 2002).

El estudio de las acciones desarrolladas por los gobiernos en materia turística, ha focalizado diversas escalas de análisis, aunque la mayoría de los trabajos refiere al ámbito nacional. Presentan predominantemente una perspectiva descriptiva y los ejes de investigación se inscriben fundamentalmente en el grado y modo de intervención del Estado en el sector; las formas de institucionalización del turismo; los objetivos perseguidos y las principales acciones desarrolladas atendiendo al contexto político-económico general (Brandão Calvacanti & Spínola da Hora, 2002; Pellejero Martínez, 2002 y 2004; Toro, 2003; Nel-lo Andreu & Pérez Albert, 2007; Meloni de Oliveira, 2008; Fernandes Galdino & da Costa, 2011; Almeida García, 2012).

En Argentina, la devaluación cambiaria producida a partir del 2002 favoreció las iniciativas de desarrollo turístico encaradas por múltiples Municipios, estimándolo como alternativa de dinamización territorial ante el estado de crisis generalizada (Wallingre, 2007). El caso de Tandil es representativo, en tanto la reorientación de la demanda nacional hacia la práctica de un turismo de tipo interno propició el reposicionamiento del destino en el contexto turístico nacional. En este sentido, el presente trabajo propone describir el accionar municipal en materia de planificación turística y constatar si las estrategias asociadas al Plan Estratégico de Turismo Sustentable Tandil 2020 (PETS) representaron una innovación en la gestión del destino, durante los años en los que el turismo como cuestión pública adquirió relevancia en la agenda política local.

ÁREA DE ESTUDIO

El partido de Tandil está situado en el sudeste de la Provincia de Buenos Aires, a 300 km de la ciudad de Buenos Aires. Sus condiciones de conectividad están asociadas a las tres importantes rutas que lo atraviesan: la Ruta Nacional N° 226 que vincula a Tandil con Mar del Plata y con el noroeste de la Provincia; la Ruta Provincial N° 30 conecta a la ciudad con la Capital Federal y la Ruta Provincial N° 74 con el Este provincial.

Su población supera los 120.000 habitantes (INDEC, 2010) y su superficie total es de 4.935 Km², encontrándose atravesado en el sentido Noroeste-Sudeste por el Sistema Serrano de Tandilia, lo que le otorga un marco de alta calidad paisajística. Este

sistema se alinea a lo largo de 340 km desde cercanías del A° Vallimanca hasta Cabo Corrientes (Mar del Plata), con un ancho máximo de 60 km en su parte central (en proximidades de la ciudad de Tandil). El conjunto serrano es interrumpido por trechos llanos y algunos valles transversales -de fondo chato y relativamente amplio-, que desaguan hacia el Noreste, el Este y el Sur (Figuras N°1 y N°2).

Figura N°1: Localización y conectividad de Tandil.

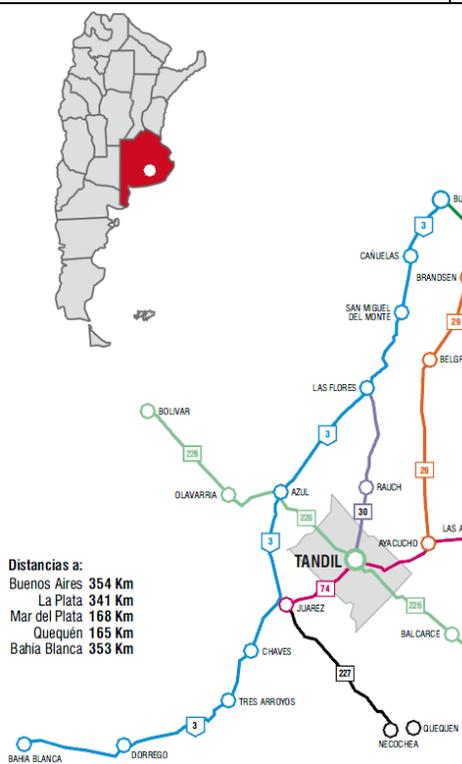
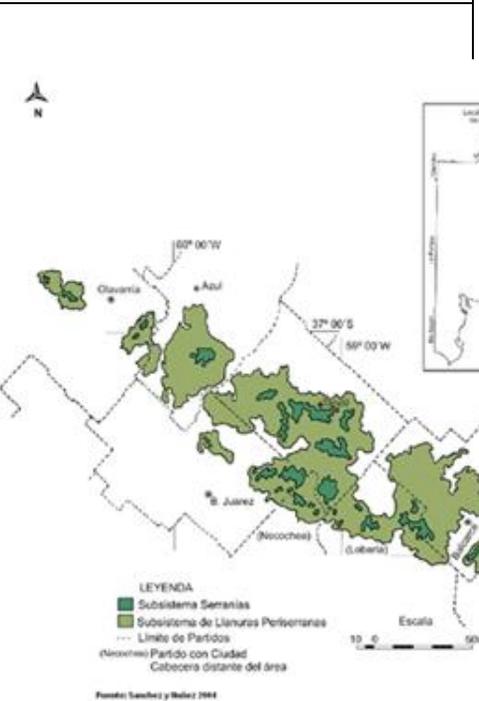


Figura N°2: Sistema Serrano de Tandilia.



Fuente: Instituto de Economía. Facultad de Ciencias Económicas. UNICEN.-Municipio de Tandil (2011).

Fuente: Sánchez, R.O. & Núñez, M.V. (2004).

En el marco de la actualización 2012-2020 del Plan Estratégico de Turismo Sustentable desarrollado por el Ministerio de Turismo de la Argentina, el partido de Tandil queda comprendido en el **Área con vocación turística**¹ denominada **Área Tandil-Azul-Olavarría**, que combina las sierras del Partido de Tandil, con el patrimonio cultural de los Partidos de Azul y Olavarría, y con una importante oferta de turismo rural. Es un área con atractivos naturales, culturales y gastronómicos de magnitud, además de contar con servicios turísticos de importancia, pero que requeriría de una mayor integración entre los destinos para sumar valor regional. Se define asimismo a la ciudad de Tandil como una **Puerta Actual**², en tanto centro turístico de mayor trayectoria en las sierras de la Provincia de Buenos Aires.

MATERIALES Y MÉTODOS

La investigación, de tipo descriptivo-exploratoria y enfoque cualitativo, se apoyó en la revisión de fuentes hemerográficas, normativas y documentales. Se relevó información publicada en los tres diarios locales de mayor circulación de Tandil, considerando para su selección su trayectoria y tiraje. Los datos se sistematizaron en tablas de doble entrada para cada año del período estudiado. En las filas se identificaron fecha, acción desarrollada por del Estado en turismo, el instrumento de política pública implicado, actores involucrados y barreras a la iniciativa. En las columnas se discriminaron las funciones estatales en materia turística. Con respecto a la normativa municipal, se consideraron sus objetivos, sub-sectores alcanzados y disposiciones generales de encuadre de la actividad. Por último, en el caso del Programa Turismo Rural y el PETS se analizaron las características del proceso de formulación, la estructura, los ejes de intervención definidos y las acciones implementadas.

¹ Porción territorial con concentración de recursos turísticos de jerarquía como para atraer una demanda turística significativa pero que presenta problemas de accesibilidad, conectividad y servicios mínimos, como así también de planificación y gestión de productos/destinos, de marketing y de promoción.

² Accesos simbólicos y funcionales a todos los componentes del espacio turístico regional y federal; núcleos urbanos proveedores de servicios turísticos, convenientemente equipados como nodos de comunicaciones.

PROCESOS ESTRUCTURALES EN EL MARCO DE UNA NUEVA ETAPA DEL TURISMO

Desde la década de 1970, la sociedad comenzó a transitar un proceso de mundialización que, sustentado fuertemente en la revolución tecnológica y especialmente en el desarrollo de la informática, las telecomunicaciones y los transportes, trastocó las dimensiones económica, institucional, socio-cultural y físico-ambiental (Bervejillo, 1996). Este contexto de cambios tuvo un rol clave en el plano turístico, ya que en su organización y gestión, el turismo guarda estrecha relación con los modelos de producción y acumulación, que coinciden lógicamente con las mutaciones que ha atravesado la sociedad en su conjunto (Ionnides & Debbage, 1997).

El turismo inició un proceso de transformación desde esquemas de organización y funcionamiento fordistas a posfordistas a partir de 1980, con aceleración de los cambios en la década siguiente. La estandarización constituyó el eje central del modelo turístico de masas, que se extendió a los componentes de forma, territorio y tiempo de los productos. El desarrollo turístico bajo estas condiciones se especializó en torno a un restringido rango de recursos naturales (la playa o la montaña), orientado hacia una demanda entendida como homogénea. La extrema concentración geográfica acarrió la saturación en los espacios de atracción, al tiempo que entabló una ruptura con los territorios adyacentes, creando tensiones y empobreciendo las ofertas turísticas (Donaire, 1998).

La crisis del modelo turístico fordista y su reestructuración hacia nuevas formas de producción, respondieron a una multiplicidad de factores, destacándose el rol que jugaron la obsolescencia de los destinos tradicionales y la saturación ambiental heredada, junto con las transformaciones en las motivaciones e intereses de la demanda. Siguiendo a Vera Rebollo (1994):

(...) a efectos de planificación turística, son fundamentales los cambios cualitativos de la demanda, que condicionan la necesidad de una segmentación, en respuesta a la tendencia hacia lo individual y ante la emergencia de tendencias más personalizadas y menos masificadas. Una segmentación de preferencias que implica y condiciona la diferenciación del producto convencional, cuyo prototipo es el paquete, para dar cabida a un cúmulo de especificidades que buscan la autenticidad en las prácticas del ocio así como la participación más activa, actitudes que comportan el rechazo del consumo masivo (p. 139).

La reacción a la estandarización implicó la extensión de la mirada turística y la consecuente aparición de destinos emergentes que cuestionaron la hegemonía de los centros tradicionales. Por ello, fue posible considerar múltiples recursos como claves

para afianzar la diversificación, mostrando este proceso las siguientes tendencias de valorización:

- a. del patrimonio natural como recurso turístico, en el que la calidad del medio (y su preservación) es un factor esencial;
- b. de la cultura como recurso turístico, lo que implica un importante desarrollo del turismo cultural con la búsqueda de lugares, acontecimientos y experiencias para descubrir identidades, integridades o diferencias;
- c. del mar como aglutinador de actividades de ocio, produciendo un importante incremento de la demanda de turismo azul o náutico;
- d. del cuerpo humano para el desarrollo de ciertas prácticas ligadas con el ocio y/o tiempo libre (valorando distintos aspectos relacionados con la salud física y mental, y el desarrollo integral de la persona) (OMT, 1991 en Salvá Tomás, 1998).

La flexibilidad también presenta una variante temporal. El período vacacional está evolucionando desde posiciones rígidas y concentradas hacia su fraccionamiento y distribución a lo largo del año, que a la luz de una presunta potencialidad turística de todos los espacios plantea la difuminación de las fronteras entre la práctica turística y otras como la deportiva, la cultural o de compras (Donaire, 1998).

En contexto de un mercado cada vez más amplio y sofisticado, la competitividad ya no vendrá dada por la posesión de ventajas comparativas sino por la adopción de formas renovadas de organización y producción, caracterizadas principalmente por la incorporación de innovaciones tecnológicas (vinculadas al área de la información y el conocimiento, en relación tanto al producto como a la promoción y comercialización), estándares y normas de calidad y estrategias de mercado (Marchena Gómez, 1994; Osorio García, 2010). Los mayores caudales de información sobre el mercado y los segmentos de demanda, así como su mayor experiencia de consumo, complejizan el escenario de competitividad, exigiendo a las políticas turísticas a concentrarse en la mejora del producto, y a compatibilizar el desarrollo de los destinos con valores como la sustentabilidad (Enríquez Martínez et al., 2012).

El espacio geográfico asume por ello, una destacada relevancia en los procesos de producción y gestión turística. Cuando pareciera que los flujos y circuitos mundiales trastocan los sistemas institucionales, los modos de producir, las culturas e identidades, el territorio recupera en sus saberes y capacidades un lugar destacado como ámbito creativo, dinámico, competitivo, generador de oportunidades (López Palomeque, 1999).

LAS FUNCIONES DEL ESTADO EN TURISMO Y SUS OBJETIVOS EN RELACIÓN AL DESARROLLO TURÍSTICO

Para el análisis de las actuaciones del sector público en relación al desarrollo del turismo, Velasco González (2005) distingue las funciones por él desempeñadas y los objetivos perseguidos, de acuerdo con las fases de desarrollo turístico en el territorio. Si bien su evolución es cronológica, se reconoce una yuxtaposición constante, asumiéndose la simultaneidad como característica intrínseca del proceso de definición de estrategias, desarrollo de funciones y gestión de destinos.

En primera instancia, el inicio de la actividad turística se correspondería con la función de **estímulo**, orientada a la intervención explícita del Estado para favorecer su despegue, crecimiento y consolidación en la base económica del destino. El conjunto de acciones a desarrollar por la Administración se focaliza en la provisión de infraestructuras, acondicionamiento de bienes y recursos turísticos elementales, y suministro de equipamientos básicos. Dado que constituyen los “recursos atractores” de demanda, Reverté & Izard (2007) y Zapata Campos (2003) introducen la idea de la responsabilidad estatal de velar por la protección y disfrute del patrimonio natural y cultural de una comunidad, tanto para las poblaciones residentes como para los potenciales turistas. En tanto el Estado se ha desvinculado como proveedor directo de determinados servicios, su desplazamiento como agente activo en la asignación y distribución de recursos ha sido complementado por el estímulo de la iniciativa privada, impulsando la generación de oportunidades para el sector e incentivando su participación en la actividad turística (Zapata Campos, 2003).

En esta fase inicial, un segundo rol público es el de **promoción**, vinculado a la difusión del destino pero también a la comunicación y sensibilización de la sociedad y de los funcionarios públicos con respecto a la importancia del turismo y su papel en la comunidad. Los objetivos perseguidos durante la misma son de índole económica (incremento de ingresos y del empleo, y dinamización de sectores complementarios) y política (fomento de los intercambios y del derecho a viajar libremente).

Las funciones de **planificación** tienen como propósito genérico canalizar la demanda hacia las zonas definidas con el objetivo de activar aquellas donde el turismo puede activar procesos de crecimiento y desarrollo. Entre las acciones representativas se encuentran la elaboración de instrumentos de planificación, la inversión en construcción de infraestructura básica u otros mecanismos de atracción, como ventajas fiscales para empresas que se radiquen en determinadas áreas. La acción de planificar comporta una metodología para la definición de medios y líneas de acción,

buscando el cumplimiento de objetivos previamente definidos, y de acuerdo con el enfoque estratégico dominante, debe ser abordada como un proceso dinámico, flexible y participativo (Lira, 2006; Fernández Güell, 2007).

Las funciones de **garantía** involucran instrumentos legislativos y vinculantes orientados hacia el control, pero también la definición y cumplimiento de unos determinados niveles de calidad. Asimismo, implican generar un marco de protección y reconocimiento de los derechos y obligaciones de la demanda, en vistas de la situación de indefensión del turista-consumidor y su agravamiento por hallarse éste fuera de su lugar de residencia habitual.

Entendiendo que el crecimiento del fenómeno turístico produce impactos negativos en los territorios, el sector público debe asumir funciones de **coordinación** entre agentes con intereses diversos, que pueden entrar en conflicto. A la actuación conjunta con la esfera privada, necesaria para la formulación y ejecución de estrategias turísticas, Zapata Campos (2003) considera también el alineamiento de las actuaciones al interior de las propias estructuras estatales, ya sea de modo horizontal o vertical (que en el caso argentino cobra relevancia si se considera que el turismo es un campo de política concurrente). Entre los procesos de articulación intersectorial se pueden mencionar, entre otros, la ordenación del territorio; los espacios naturales; la gestión ambiental; la promoción de actividades económicas; la prestación de servicios públicos; la actividad cultural; la formación y capacitación profesional y la facilitación del ingreso y traslados en destino (Acerenza, 1997; OMT, 1999).

Finalmente, la función de **armonización** se orienta hacia la mejora continua del proceso de producción turística, con una mayor implicación del sector privado. En conjunto, éstos dos últimos roles se corresponden con la última fase del desarrollo del turismo, en la que los objetivos no serán de crecimiento y desarrollo sino de adaptación y mejoramiento de los procesos empresariales (actuando como coordinador) y del producto turístico (actuando como armonizador) en un mercado cada vez más sofisticado, donde crece la tensión entre valores como desarrollo y sostenibilidad, de difícil gestión, y cobra protagonismo la calidad como concepto rector.

LA PLANIFICACIÓN TURÍSTICA MUNICIPAL EN TANDIL EN EL PERÍODO 2002-2012

Hacia 2002 Tandil presentaba cierto posicionamiento turístico asociado al turismo religioso y de aventura. Esto sirvió de base, para que el sector ganara relevancia en la agenda política local, identificándose dos direcciones de intervención municipal en el plano de la planificación del destino.

En primera instancia, se implementaron estrategias de planificación de carácter eminentemente físico. Un primer conjunto de acciones consistió en la provisión y reacondicionamiento de infraestructura básica y equipamiento turístico para realzar los atributos de atractividad y canalizar los flujos turísticos hacia cuatro espacios de la ciudad: el Barrio de la Estación Ferroviaria, la zona norte, el Barrio Movediza y el Lago del Fuerte. Además, en cada uno de ellos se programaron actividades recreativas, culturales y deportivas, constatándose en todos los casos una marcada verticalidad en el diseño e implementación de las iniciativas, con fuerte protagonismo del Municipio. Con excepción del Lago del Fuerte, donde se persiguió posicionar al paseo como punto de ingreso a la ciudad dada su conexión con la Ruta Provincial 30, se consideró al turismo como una actividad con potencial para dinamizar dichos espacios:

"es una satisfacción muy grande recuperar este lugar emblemático, que con su funcionamiento dará un vuelco y renovará a toda la barriada de Villa Aguirre y toda la zona norte". "(...) el Hipódromo motivará la creación de fuentes de trabajo para la gente del barrio y también será un nuevo atractivo turístico para toda la ciudad y los visitantes" (Intendente. Acto de reapertura del hipódromo en zona norte. El Eco de Tandil. 5/3/2006).

La colocación de la réplica de la Piedra Movediza "(...) genera en el plano turístico otro faro de referencia en el noroeste de la ciudad, hasta hoy hay un polo turístico al costado sur y hoy aparece otro lugar de referencia (...). La ciudad se debate entre un Tandil que crece turísticamente y un Tandil con enormes postergaciones. En este terreno el Municipio ha transitado un equilibrio (...). El gobierno nacional, provincial y municipal, que en este caso han priorizado un recurso para el ámbito turístico, pero que a nuestro entender implica un espacio de reinserción y de crecimiento, y de una mejor calidad de vida hacia el futuro" (Secretario de Desarrollo Social. LA VOZ DE TANDIL. 7/5/2007).

El segundo conjunto de iniciativas de planificación de tipo físico comprendió el diseño de nuevos circuitos turísticos. En 2002 y 2005 se diseñaron recorridos serranos con temática religiosa, y en el marco de la declaración de Tandil como Cuna de la Aviación Latinoamericana, en 2010 se presentó el **Circuito Turístico y Aeronáutico de Tandil**. Éste pretendió capitalizar la ventaja comparativa tandilense dada por su fuerte impronta vinculada a la aviación militar y civil. La Ordenanza N° 10229/06 de **Caminos Turísticos** buscó reordenar y reglamentar caminos utilizados por los turistas, algunos de los cuales ya eran oficialmente promocionados, con el propósito de estructurarlos en un nuevo producto turístico y evitar la circulación anárquica de los flujos turísticos. La puesta en valor de los circuitos implicó su señalización y la colocación de instalaciones para el disfrute de puntos panorámicos, la circulación y el estacionamiento vehicular. Del conjunto de iniciativas comprendidas en la estrategia, sólo aquellos recorridos consolidados en la oferta oficial continuaron vigentes.

En su rol planificador, el Municipio emprendió además la formulación de instrumentos programáticos con perspectivas más integrales, objetivos y alcances más amplios, construyendo consensos entre los actores intervinientes para integrar el turismo a las dinámicas sociales y económicas del destino y asegurar su sustentabilidad. En este sentido, en 2004 el Municipio firmó un convenio con la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, que derivó en el desarrollo del Programa Turismo Rural, enfocado en los pueblos rurales del Partido de Tandil, María Ignacia y Gardey. A partir del desarrollo turístico experimentado en la ciudad de Tandil (cabecera del partido), el Ejecutivo incentivó la actividad turística en ellos como oportunidad de desarrollo. El plan de trabajo comprendió la realización de un diagnóstico, la realización de talleres participativos con los residentes para diseñar circuitos turísticos, capacitar a la población local y lanzar marcas de origen y calidad. También se inauguraron centros de atención turística, que en el caso de Gardey involucró la intervención gubernamental para la rehabilitación de un almacén de ramos generales, patrimonio del pueblo. Las perspectivas de desarrollo turístico pautadas por el programa se truncaron en 2005, y la intervención municipal se concentró desde entonces en la revalorización del patrimonio histórico-arquitectónico, y en la provisión y acondicionamiento de espacios públicos e infraestructuras básicas, sin lineamientos ni orientaciones definidas.

El Plan Estratégico de Turismo Sustentable Tandil 2020 (PETS) constituyó la mayor apuesta de planificación a largo plazo, surgido en el marco de la concertación público-privada, representada en la figura del Instituto Mixto de Turismo (IMT) como órgano de gestión intersectorial de la actividad. En 2009, el IMT contrató el servicio de asesoramiento del grupo Fundación Atlántica, que lideró el proceso planificador. Éste incluyó la construcción y el relevamiento de datos mediante fuentes primarias (entrevistas, encuestas electrónicas, observación directa) y secundarias (bibliografía sobre diversas características del destino, documentos nacionales, provinciales y locales; legislación local; *benchmarking*). Fueron realizados tres talleres participativos que involucraron a 40 representantes del sector público, prestadores, organismos y comunidad educativa, relacionados en forma directa e indirecta con el turismo.

El producto inicial del diagnóstico realizado fue la identificación de ocho lineamientos estructurantes del proceso de planificación: 1) puesta en valor de los atractivos; 2) concientización y capacitación; 3) fiscalización y control; 4) integración con otros destinos del partido y su zona de influencia; 5) comunicación y marketing; 6) recreación; 7) tránsito y seguridad y 8) problemas ambientales.

Como resultado del proceso se definieron cuatro ejes estratégicos (Desarrollo de la Oferta, Calidad del Destino, Marketing Turístico y Gestión Institucional del Destino), materializados en estrategias y programas de acción, y sustentados en última instancia en la Visión definida para el destino (Figura N°3).

Figura N°3: Visión del destino Tandil.

Visión del Tandil turístico

Ser un Tandil diferenciado y competitivo, reconocido como marca registrada, que mantenga la calidez y tranquilidad de pueblo que lo caracteriza, que sea un territorio sustentable, sinónimo de excelencia de destino serrano, y que mediante consenso e integración de todos los sectores y actores sociales provoque el desarrollo de un turismo responsable.

Fuente: Plan Estratégico de Turismo Sustentable Tandil 2020.

Las estrategias desarrolladas por recomendación del instrumento programático se relacionaron fundamentalmente con el rol del Municipio como promotor. Las acciones de difusión del destino Tandil se habían basado principalmente en la gestión de notas y publicidades en los medios gráficos, televisivos y radiales nacionales más importantes, complementadas con la asistencia a ferias y exposiciones, por intermediación de la Secretaría de Turismo de la Provincia de Buenos Aires y el Consorcio de Municipios Turísticos de la Provincia de Buenos Aires. A partir de la presentación del PETS, las acciones de promoción emplearon los mismos canales comunicacionales, se orientaron hacia iguales mercados-objetivo y mantuvieron las bases del posicionamiento del destino (los atributos naturaleza y paisaje, y los usos de descanso, deporte y aventura asociados). Las oportunidades de difusión en medios alternativos surgieron a partir de propuestas recibidas de las dependencias de turismo de los niveles superiores de gobierno y de organizadores de eventos promocionales, gracias a la visualización alcanzada por el destino en el mercado nacional. El punto diferencial estuvo dado por la sistematicidad y agresividad que adquirieron las campañas, con el objetivo de consolidar la desestacionalización de la demanda (Tabla N°1).

“Desde el Instituto Mixto de Turismo, a partir de los lineamientos enmarcados en el Plan Estratégico de Turismo, consideramos como una necesidad constante la promoción de nuestros atractivos y la apertura a distintos canales de comercialización y marketing, y por eso aprovechamos este tipo de espacios de promoción” (Director de Turismo. NUEVA ERA. 15/9/2011).

Tabla N° 1: Líneas Estratégicas y Programas del Plan Estratégico de Turismo Tandil 2020.

LÍNEA ESTRATÉGICA	PROGRAMAS
DESARROLLO DE LA OFERTA	Programa de accesibilidad del destino
	Programa de accesibilidad a personas con capacidades distintas
	Programa de conservación y monitoreo
	Programa de puesta en valor de sitios turísticos
	Programa de estructuración de productos
	Programa de proyectos turísticos motores
	Programa de integración regional
	Programa de inversiones
MARKETING TURÍSTICO	Programa de Investigación de Mercados
	Programa Observatorio Turístico
	Plan de Marketing y Comunicación
	Programa de Competencia
CALIDAD DEL DESTINO	Generar Programas de Sensibilización y Concientización a la comunidad local sobre su patrimonio cultural
	Generar programas de Sensibilización y Concientización Turística dirigido a prestadores (directos e indirectos) a dirigentes y a comunidad local en general
	Programa de capacitación turística
	Programa de buenas prácticas para prestadores turísticos
	Programa de calidad integral del destino
	Programa de Seguridad
GESTIÓN INSTITUCIONAL DEL DESTINO	Programa de Reingeniería institucional
	Programa de regulación de la actividad turística. Fiscalización y control.
	Programa de articulación del sector turístico
	Programa de articulación entre el sector turístico y otros sectores socioeconómicos del partido.

Fuente: Plan Estratégico de Turismo Sustentable Tandil 2020.

Se renovó asimismo la página web de la Dirección de Turismo, luego de los escasos aportes de la versión desarrollada en 2004, y se conectó en 2011 con las cuentas oficiales, en los canales de Facebook y Twitter. Entre las iniciativas innovadoras se destacaron la presentación de un sistema de información al turista, a disposición en las oficinas de orientación ese mismo año, y el lanzamiento del código QR (del inglés *Quick Response code*) **Tandil Turístico** en 2012. Estas herramientas se asociaron al proceso de modernización en la prestación de servicios públicos, encarado por el Estado municipal mediante la incorporación de tecnología, iniciativa del Intendente.

El segmento de eventos, congresos y convenciones constituyó a partir del 2009 la línea de diversificación en la comercialización del destino seguida desde el IMT, cuando la ciudad fue seleccionada por la Secretaría de Turismo bonaerense para incorporarse a un programa provincial. El PETS recomendó potenciarlo y por intermediación de dicha cartera se promocionó la oferta local en diferentes ferias y exposiciones (como la Exposición Internacional y Encuentro Nacional de Organizadores de Eventos y Turismo de Reuniones). En 2010 la Dirección de Turismo publicó el Manual de Servicios para Eventos, con el propósito de facilitar la organización de este tipo de encuentros a potenciales entidades o empresas interesadas para fomentar su crecimiento. El manual se complementó en 2011 con la presentación de la Guía Virtual Gastronómica 2011-2012, que sistematizó la oferta de restauración. Además, el Municipio permanentemente acompañó y estimuló mediante recursos logísticos la realización de eventos deportivos, culturales y artísticos (Figura N°4)

Figura N°4: Desarrollo del segmento de eventos, congresos y convenciones.

Manual de Servicios para Eventos	Guía Gastronómica
	

Fuente: Dirección de Turismo de Tandil.

La sensibilización y concientización turística de la población local como arista de la promoción del turismo se identificaron como prioridad en el PETS. Aunque la

Dirección de Turismo ya había desarrollado talleres de sensibilización en establecimientos educativos y con actores locales, los esfuerzos fueron aislados y esporádicos. La recomendación del PETS tomó forma en 2010 con la implementación de un concurso fotográfico con motivos turísticos, reiterado en 2011, y el inicio del programa Conociendo mi Tandil, que consistió en la realización de salidas guiadas a los principales atractivos de la ciudad. Fue diseñado por la Secretaría de Desarrollo Social como herramienta de integración social de grupos vulnerables y fue ésta la que convocó al área de Desarrollo Local. En 2012 el IMT acompañó el ciclo Cultura en las Sierras (concebido por la Subsecretaría de Cultura), que consistió en la organización de presentaciones de stand up gratuitas en los complejos de cabañas, a fin de (que la población profundizara su conocimiento sobre dicho componente de la oferta. El apoyo logístico a la **Semana del Turismo** de la Escuela de Educación Media N° 1 recibió igualmente nuevos estímulos. La programación de charlas, talleres, coloquios y exposiciones de trabajos desarrollados por los alumnos, fue considerado como un avance en la articulación con otros actores e instituciones del partido, apuntado en el eje estratégico Gestión Institucional del Destino del PETS. Según el Director de Turismo:

“en un destino que quiere ser realmente turístico, el rol fundamental es el capital que tiene la educación y la sensibilización en la comunidad a través de la escuela” (Director de Turismo. El Eco de Tandil. 20/10/2009).

“Este plan también nos mostró debilidades que tenemos que corregir. Tenemos que seguir trabajando la concientización, para ser una ciudad turística toda la comunidad tiene que estar convencida de ello” (Director De Turismo. El Eco de Tandil. 5/1/2011).

En relación a la intervención del Municipio como garante de las relaciones emergentes en el sistema turístico, en 2010 se creó la **Oblea de Exhibición Obligatoria de Habilitación de Establecimientos de Alojamiento Turístico** (Figura N°5). Su objetivo fue facilitar la identificación de los establecimientos de alojamientos habilitados, en cumplimiento de las directrices del Plan, para avanzar en la calidad del destino por medio de la regulación y fiscalización de la oferta de este sector.



Figura N°5: Oblea de Exhibición Obligatoria de Habilitación de Establecimientos de Alojamiento Turístico.

Fuente: <http://turismo.tandil.gov.ar/>

El IMT y el Municipio desarrollaron además una batería de acciones para adecuar y controlar al empresariado de acuerdo con el marco normativo vigente: se implementaron campañas de inspección y regularización, así como de concientización de la demanda en relación con el componente de seguridad, que garantizaría la contratación de servicios habilitados. La cuestión constituía un reclamo histórico de los prestadores del servicio de alojamiento, especialmente en la tipología de cabañas, a causa de los perjuicios ocasionados por la competencia desleal. En esta misma línea, por intermediación de la Secretaría de Turismo provincial y como correlato de un convenio suscripto con su par de Nación y la Cancillería Argentina, se accedió en 2011 al dominio de Internet **tur.ar**. El diseño de la herramienta buscó asegurar en los municipios y agencias de viajes, la confiabilidad con respecto a la promoción y comercialización de servicios turísticos vía web, aunque finalmente no se implementó.

En su rol de coordinador, el Municipio concretó dos acuerdos de articulación horizontal de contenido promocional, en 2011, con el Municipio de Tigre y en 2012, con la Fundación Fangio de Balcarce. El primero se limitó a la difusión de la oferta turística como alternativa de marketing, mientras que el segundo **Circuito Turístico Serrano** fue más amplio en su contenido. Siguiendo la recomendación de estimular la articulación regional como vehículo de fortalecimiento del destino mediante ofertas complementarias, contempló promociones y descuentos en establecimientos gastronómicos, alojamientos y actividades en Tandil y para el museo y bar temático de Balcarce.

En fin, el concepto de calidad fue el punto de coincidencia entre el sector público y el privado en la proyección del destino, como estrategia para evitar su masificación:

“(…) si esto se cuadra en una escala razonable, entonces vamos a ser sustentables y seductores como oferta turística. (...) lo que sucede es que venir a Tandil en este momento es “paquete”. Pero se sostiene porque hay calidad, por eso es bueno que no sea barato”. (...) no nos podemos comparar con Mar del Plata, porque el servicio acá es de mayor calidad y no me importa que cobremos más, ya que es la única manera que tenemos para preservarnos” (Directora de Turismo. NUEVA ERA 1/8/2004).

El PETS permitió consolidar formalmente la trayectoria y el trabajo conjunto en esta línea. Los antecedentes consistían en la realización de charlas y talleres, presentaciones y discusiones de programas de las administraciones de turismo centrales. Con posterioridad a la presentación del PETS, en 2011 se gestionó ante la implementación de las **Directrices de Accesibilidad en Alojamientos y Servicios Turísticos** en cabañas y hoteles, desarrolladas por el Ministerio de Turismo. La iniciativa pretendió dar cumplimiento a los Programas de accesibilidad a personas con capacidades diferentes y de buenas prácticas para prestadores turísticos, aunque no prosperó en razón de los inconvenientes de adaptación de los establecimientos.

Por iguales canales, prestadores turísticos en el sector cabañas, montañismo y de actividades recreativas accedieron a la certificación de prácticas de calidad (con normas IRAM- SECTUR e ISO respectivamente). El Honorable Concejo Deliberante, el IMT y la Dirección de Turismo trabajaron igualmente en 2012 en la implementación de las **Directrices de Gestión Turística de los Municipios** de la cartera nacional, pero se diluyó por la indisposición surgida desde la Dirección de Turismo para coordinar esfuerzos con otras áreas municipales.

CONCLUSIONES

Las funciones de planificación son fundamentales para desarrollar una gestión turística sustentable acorde con las necesidades y potencialidades presentes en los territorios turísticos, avanzando hacia la construcción colectiva de ventajas competitivas en el plano de la oferta de productos y su comercialización. La multiplicidad de aristas que componen el complejo mapa del turismo reclama, con mayor énfasis, identificar estos elementos, particularmente en el contexto de diversidad y dinamismo que plantea el escenario posfordista.

Incentivadas por condiciones macroeconómicas favorables, las estrategias de planificación encaradas por el Municipio de Tandil buscaron el reposicionamiento del destino donde el marco paisajístico serrano constituyó el componente central, en torno al cual se articularon una multiplicidad de productos vinculados al contacto activo con la naturaleza (turismo aventura, de descanso).

En relación a lo expuesto, la dotación de infraestructuras básicas y de equipamiento turístico fue rápidamente promovida para estimular la atraktividad, aptitud y accesibilidad de diversos espacios del partido. Éstas fueron las bases planteadas para desarrollar el potencial turístico de los espacios urbanos más desfavorecidos, constatándose una interpretación simplista y lineal de la actividad y su dinámica. Por su parte, los circuitos diseñados no dieron origen a productos innovadores, mostrando que el componente naturaleza estuvo presente casi con carácter excluyente, y que sólo prosperaron aquellas iniciativas que integraron a los atractivos promocionados oficialmente.

En este sentido, aunque se constató la decisión municipal de diversificar la oferta turística local, la competitividad del destino a través de la definición de nuevos productos, resultó un proceso de prueba y error, en el que sólo los elementos ya consolidados lograron sostenerse. Esto se hace aún más notorio en el caso de los pueblos rurales del partido, donde la diluida implementación del Programa Turismo Rural relegó al plano discursivo el potencial turístico de los pueblos, aun cuando se habían logrado sentar las bases para su desarrollo. El PETS fue el único intento con

objetivos turísticos definidos; en lo sucesivo, el impulso al sector provino del efecto derrame de estrategias relacionadas a la mejora de la calidad de vida de la población residente.

Se destaca el consenso público-privado alcanzado en relación a la necesidad de contar con lineamientos para promover el desarrollo sustentable del destino en el largo plazo. Sin embargo, el PETS también fue limitado en su formulación e implementación. La participación de la población en su elaboración fue deficiente, y las instancias participativas reducidas, por lo que los principales aportes fueron realizados por actores directamente relacionados con la actividad.

Las líneas estratégicas definidas contemplan los ejes básicos de intervención sobre la actividad turística, atendiendo a valores como la calidad y la sustentabilidad, que si bien no está explícitamente definida, está presente en el contenido del documento. Las recomendaciones del instrumento son insistentes respecto de esto último, ocupando un destacado lugar en el proceso de inserción competitiva del destino Tandil, como alternativo a los tradicionales.

En relación a la comercialización y marketing del destino, las iniciativas desarrolladas no incorporaron las recomendaciones del PETS con respecto a las definiciones estratégicas (participación en el mercado, segmentos objetivos, estrategia de posicionamiento). Las innovaciones adoptadas para su comunicación representan la diferencia más notoria en la gestión del turismo local, permaneciendo ausente en otros ámbitos claves para la competitividad, como la creación o modificación de productos o la mejora de su estructura organizacional. En este sentido, las iniciativas más destacadas para la calidad continua se asociaron a la oferta de equipamiento privada.

En relación con lo expuesto, las directrices del PETS implementadas en el período no marcaron una inflexión en la gestión turística local, focalizada en cuestiones ya presentes en la agenda política, y sin lograr superar acciones atomizadas, en muchos casos, asistemáticas. No obstante, los espacios e instancias de co-construcción del destino respaldadas por la vigencia del PETS plantean la posibilidad de revisar y ajustar las estrategias hasta hoy formuladas, propiciando acciones consistentes con una visión integral y sustentable del destino Tandil.

BIBLIOGRAFÍA

ACERENZA, M. A. (1997). La organización nacional del turismo. *Acerenza, M.A. (Ed.), Administración del turismo. Vol. 1: Conceptualización y organización.* México D.F., Trillas, 233-268

ALMEIDA GARCÍA, F. (2012). La política turística en España y Portugal. *Cuadernos de Turismo, (30)*, 9-34.

- BERVEJILLO, F. (1996). *Territorios en la globalización cambio global y estrategias de desarrollo territorial*. Santiago de Chile: ILPES.
- BORTHIRY LOREFICCHI, N. (2002). *Gestión Pública Municipal del Turismo. Un desafío basado en el fortalecimiento institucional y en la participación*. Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata.
- BRANDÃO CALVACANTI, K. & SPÍNOLA DA HORA, A.S. (2002). Política de Turismo no Brasil. *Turismo em Análise*, 13(2), 54-73.
- DONAIRE, J.A. (1998). La reconstrucción de los espacios turísticos. La geografía del turismo después del fordismo. *Sociedade e Território*, (28), 1-34.
- El Sistema de Tandilia: una aproximación a la definición de su espacialidad y compartimentación territorial; Actas del Segundo Congreso de la Ciencia Cartográfica y IX Semana Nacional de Cartografía, Buenos Aires, 22-25 de junio de 2004*. (2004). Buenos Aires: Asociación Centro Argentino de Cartografía y el Servicio Geológico Minero Argentino.
- ENRÍQUEZ MARTÍNEZ, M.A., OSORIO GARCÍA, M., CASTILLO NÉCHAR, M. & ARELLANO HERNÁNDEZ, A. (2012). Hacia una caracterización de la Política Turística. *Revista Pasos*, 10(3), 417-428.
- FERNANDES GALDINO, L.C. & DA COSTA, M.L. (2011). Análise das principais políticas públicas de turismo no Brasil, da década de 1990 à atualidade. *Observatório de Inovação do Turismo*, 6(4), 1-24.
- FERNÁNDEZ GÜELL, J. M. (2007). 25 años de planificación estratégica de ciudades. *CIUDAD Y TERRITORIO Estudios territoriales*, 29(154), 621-637.
- GONZÁLEZ REVERTÉ, F. & MIRALBELL IZARD, O. (2007). Introducción a la gestión pública del turismo. En O. Miralbell Izard (Coord.), *Guía de gestión pública del turismo* (pp. 19-64). Barcelona: Editorial UOC.
- INSTITUTO MIXTO DE TURISMO DE TANDIL (2010). *Plan Estratégico de Turismo Sustentable Tandil 2020*. Tandil: Instituto Mixto de Turismo de Tandil.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- IOANNIDES, D. & DEBBAGE, K. (1997). Post-Fordism and flexibility: The travel industry polyglot. *Tourism Management*, 18(4), 229-241.
- LIRA, L. (2006). *Revalorización de la planificación del desarrollo*. Santiago de Chile: ILPES.
- LÓPEZ PALOMEQUE, F. (1999). Política turística y territorio en el escenario de cambio turístico. *Boletín de la A.G.E.*, (28), 23-38.
- MARCHENA GÓMEZ, M. J. (1994). Un ejercicio prospectivo: de la industria del turismo “fordista” al ocio de producción flexible. *Papers de Turisme*, (14-15), 77-94.
- MELONI de OLIVEIRA, F. (2008). As Políticas de Turismo no Brasil nos Anos Noventa. *Turismo em Análise*, 19(2), 177-200.
- MINISTERIO DE TURISMO DE LA NACIÓN (2011). *Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable. Actualización 2012-2020*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Turismo de la Nación.
- NEL-LO ANDREU, M. & PÉREZ ALBERT, Y. (2007). La política turística en Panamá. Resultados y perspectivas. *Cuadernos de Turismo*, (20), 199-221.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO (1999). *Agenda para planificadores locales: Turismo sostenible y gestión municipal. Edición para América Latina y el Caribe*. Madrid: Organización Mundial del Turismo.

OSORIO GARCÍA, M. (2010). Turismo masivo y alternativo. Distinciones de la sociedad moderna/posmoderna. *Convergencia*, (17), 235-260.

PELLEJERO MARTÍNEZ, C. (2002). La política turística en la España del siglo XX: una visión general. *Historia Contemporánea*, (25), 233-265.

PELLEJERO MARTÍNEZ, C. (2004). La política turística en España. Una perspectiva histórica. *Mediterráneo Económico*, (5), 268-283.

SALVÀ TOMÀS, P.A. (1998). Los modelos de desarrollo turístico en el Mediterráneo. *Cuadernos de Turismo*, (2), 7-24.

TORO, G. (2003). La política pública de turismo en Colombia. *Turismo y Sociedad*, 2, 9-15.

VELASCO GONZÁLEZ, M. (2004). *LA POLÍTICA TURÍSTICA. Gobierno y Administración Turística en España (1952-2004)*. Valencia: Tirant lo Blanch.

VELASCO GONZÁLEZ, M. (2005). ¿Existe la política turística? La acción pública en materia de turismo en España (1951-2004). *Política y Sociedad*, (42), 169-195.

VERA REBOLLO, J.F. (1994). El modelo turístico del Mediterráneo español: agotamiento y estrategias de reestructuración. *Papers de Turisme*, (14-15), 131-147.

WALLINGRE, N. (2007). Etapa del posturismo. Desde los umbrales del Siglo XXI. En N. Wallingre (Ed.), *Historia del Turismo Argentino* (pp. 205-230). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones Turísticas.

ZAPATA CAMPOS, M. J. (2003). Los agentes turísticos: una aproximación desde la sociología y la ciencia política. En A. Rubio Gil (Ed.), *Sociología del turismo* (pp. 213-250). Barcelona: Ariel.

LAS AUTORAS

María Manuela Blas es tesista de la carrera de Licenciatura en Turismo, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Becaria de Investigación, Categoría Entrenamiento, de la Comisión de Investigaciones Científicas del Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología de la Provincia de Buenos Aires. Octubre 2015-octubre 2016.

m.manuelablas@gmail.com

Guillermina Jacinto es Doctora en Geografía, Ordenamiento del territorio y Urbanismo por la Universidad Paris III Sorbonne Nouvelle. Investigadora Adjunta CONICET y del Centro de Estudios Sociales de América Latina (CESAL-UNICEN). Profesora Adjunta ordinaria en las asignaturas Ordenación Ambiental del Territorio y Políticas y Planificación del Turismo de la Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Temáticas de investigación: ordenamiento del territorio y desarrollo regional.

guillermina.jacinto@gmail.com

Boletín de Estudios Geográficos

n. 106, enero – junio 2016, pp. 65-90

ASPECTOS TERRITORIALES DE LA OFERTA-DEMANDA DE SERVICIOS DE SALUD EN EL DEPARTAMENTO MAIPÚ (MENDOZA), 2012-2015

Ana Carolina Beceyro

Universidad Nacional de Cuyo, FFyL

Carla Paola Aguilar Álvarez

Universidad del Aconcagua

Resumen

El propósito del estudio consistió en analizar la dinámica de la oferta- demanda de servicios de salud del sector público del Departamento¹ Maipú –una de las seis jurisdicciones político administrativas que conforman el Gran Mendoza- desde un enfoque territorial, prestando especial atención a las diferencias existentes entre los espacios urbano, rural y rururbano. Se partió de la hipótesis de que dicha dinámica presenta diferencias en cada uno de estos tipos de espacios en función de las características de la oferta y de la demanda.

El tipo de investigación puede definirse como exploratorio y la metodología de trabajo implicó la realización de análisis documental y de trabajo en terreno en forma complementaria.

Los principales resultados obtenidos permitieron comprender a la dinámica de la oferta-demanda de servicios de salud como resultado de complejos procesos de decisión en los cuales intervienen factores vinculados con la oferta de especialidades médicas y asistenciales, la accesibilidad, la distancia geográfica y el arraigo cultural, entre otros.

Palabras clave: servicios de salud – dinámica espacial geográfica – Maipú.

Abstract

The aim of this study is to analyse the dynamic of the supply and demand of public health services in the municipality² of Maipú - one of the six administrative jurisdiction that form the

¹ De acuerdo con la legislación de la provincia de Mendoza, los conceptos “Departamento” y “Municipio” corresponden a la misma jurisdicción político - administrativa.

² Regarding the Province legislation, the terms “Department” and “Municipality” are synonyms, and refer to the same administrative jurisdiction.

urban area called "Gran Mendoza"- through a territorial approach, taking into account the existing differences among urban, rural and ruruban spaces. The hypothesis from which this study arises is that, the mentioned dynamic presents differences among those spaces according to supply and demand characteristics.

This research could be define as exploratory. The work methodology consisted on documental analysis and fieldwork in a complementary way.

The main results enable the understanding of the dynamic of supply and demand of public health services as a consequence of complex decision processes in which factors related to medical specialty, accessibility, geographical distance, cultural roots, among others, intervene.

Key words: health service- geographical spatial dynamics - Maipú.

Recepción el: 15/02/2016

Aceptado para publicación: 17/08/2016

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación se encuentra enmarcado en el proyecto "Ambiente, salud y trabajo en el departamento de Maipú, Mendoza"³ y fue abordado desde el marco teórico- metodológico de la Geografía de la Salud. Es decir, vinculando una geografía médica -preocupada por conocer las patologías propias de una población en un contexto espacio temporal determinado- con una geografía de los servicios sanitarios –que hace hincapié en el estudio de la distribución de la oferta y de la demanda de dichos servicios-. Como afirma Liliana Ramírez (2006), actualmente están cobrando importancia los conceptos y técnicas geográficas en el estudio de los aspectos espaciales de la oferta de servicios sanitarios debido a la repercusión que éstos tienen sobre las estructuras territoriales.

Se partió de la afirmación de que para poder caracterizar y diagnosticar territorialmente el funcionamiento de una red de salud pública, es necesario realizar un abordaje integral que considere tanto a los elementos vinculados con la oferta de servicios de salud, como a aquellos vinculados con la demanda. En palabras de Milton Santos, estos elementos podrían ser considerados como "el conjunto indisociable, solidario y también contradictorio, de sistemas de objetos y sistemas de acciones" (Santos, 1999:51) que conforman el espacio geográfico y le otorgan su identidad (Schneider, S. y Peyré Tartaruga, I., 2006). Los sistemas de objetos se conformarían

³ Proyecto SeCTyP 06/G709, período 2013-2015. Universidad Nacional de Cuyo. Directora: Gloria Zamorano. Co-directora: A. Carolina Beceyro

por los elementos que componen la oferta de los servicios de salud (recursos físicos o infraestructura y recursos humanos); los sistemas de acciones, por la demanda que la población realiza en función de la oferta. Este conjunto indisoluble permite comprender la dinámica que imprime su sello en el territorio.

Desde este enfoque se realizó el análisis de la oferta y de la demanda de servicios sanitarios del sector público en el departamento Maipú, prestando especial atención a las diferencias existentes entre espacios urbano, rural y rururbano, ya que se parte de la fundamentación general (en el marco del proyecto global en el cual se inserta este trabajo) de que la globalización ha generado, en los últimos veinte años, dinámicas diferenciales entre estos espacios. Esta situación está dando lugar a la concentración económica en distintos “lugares centrales” del mundo (tales como las ciudades); desequilibrios en los usos del suelo en relación con las condiciones ecológicas; procesos de debilitamiento de servicios públicos (como los municipales o los de salud); y expansión del transporte suburbano y el turismo, entre otros.

En lo que respecta puntualmente a este trabajo, se plantearon la siguiente hipótesis y objetivos:

- **Hipótesis:** la dinámica que caracteriza al proceso de oferta-demanda de servicios de salud presenta diferencias significativas entre los espacios urbanos, rururbanos y rurales.
- **Objetivo general:** Conocer las características del sistema de salud del sector público del departamento Maipú, desde un enfoque territorial.
- **Objetivos específicos:** determinar el grado de concentración de los servicios públicos de salud en proximidad al centro urbano departamental; identificar las características de la demanda de los servicios públicos de salud en función del tipo de oferta; realizar un análisis de la dinámica de la oferta-demanda de servicios de salud del sector público del departamento Maipú desde un enfoque territorial, identificando las variables que influyen en la misma.

2. MATERIALES Y MÉTODO

2.1. Tipo de investigación y metodología de análisis

El tipo de investigación puede definirse como exploratorio, ya que no se han encontrado trabajos previos que aborden la mencionada problemática con este tipo de enfoque y nivel de detalle en el departamento de Maipú. Sólo puede mencionarse como referencia un trabajo de investigación en el cual se realizó un análisis similar en la ciudad de Londrina, Brasil (Machado: 2014), aunque con mayor énfasis en las

características de la oferta y la demanda y no tanto en la manifestación territorial resultante de la interrelación entre ambas.

La metodología de análisis involucró dos partes que fueron desarrolladas en forma prácticamente simultánea:

El **trabajo documental** se basó en la búsqueda y análisis de bibliografía teórica (fundamento de la investigación) y metodológica, general y específica sobre el tema, así como la recopilación de datos estadísticos sobre efectores de salud del departamento y sobre las características socioeconómicas de la población residente en Maipú. También se realizó una reconstrucción cartográfica a partir de la actualización (digitalización y rectificación) de archivos en formato compatible con ArcGis, con el objetivo de mejorar la precisión cartográfica en la localización de los efectores de salud e información adicional: red vial, localidades, usos del suelo, recorridos de transporte público de pasajeros, entre otros.

El **trabajo en terreno** se dividió en dos etapas. En la primera, se realizaron recorridos por diversas zonas del departamento con el objetivo de identificar y corroborar la existencia y localización exacta de ciertos efectores de salud que no figuran en las estadísticas ministeriales, pero sí en las municipales y cuya cartografía oficial carece de precisión. En una segunda etapa, se realizaron visitas a determinados efectores de salud –previamente seleccionados– con el objetivo de realizar algunas entrevistas a personal de los mismos y a asistentes, lo cual tuvo como fin obtener información cualitativa del contexto socioeconómico, cultural y ambiental en el cual se insertan los efectores de salud seleccionados. Es importante mencionar que la muestra de efectores de salud para realizar las entrevistas fue realizada en función de un criterio geográfico (usos del suelo) y administrativo con el objetivo de indagar en la diversidad: efectores tanto municipales como ministeriales, de zonas netamente urbanas, rururbanas y rurales⁴.

A partir de la información obtenida se realizó el **análisis** contemplando tres grandes dimensiones:

Dimensión vinculada con la oferta-demanda de servicios de los efectores de salud: es decir, cuya evaluación puede realizarse a partir del análisis de variables que se vinculan exclusivamente con el servicio médico-asistencial, tanto en lo que respecta a la oferta como a la demanda:

⁴ Por razones de seguridad no se visitaron efectores localizados en barrios con elevadas necesidades básicas insatisfechas (NBI), pero igualmente se pudo obtener información de ellos al contactar a agentes sanitarios que cumplen sus funciones allí.

- Indicadores de recursos (oferta): que a su vez pueden ser de tipo físico o humano⁵. Estos indicadores fueron evaluados para los años 2012-2013⁶, pero siempre contemplando en forma general las variaciones de los diez años anteriores (Ministerio de Salud, 2015a y 2015b).
 - Indicadores de recursos físicos: fueron evaluados para el período 2012-2013. Los indicadores seleccionados –por efector de nivel de atención secundaria- fueron: cantidad de camas disponibles (mide la cantidad de camas en relación a la cantidad de población del departamento); porcentaje de ocupación (porcentaje de días al año que las camas están ocupadas); giro de cama (cantidad de pacientes por cama ocupada en el año); promedio de permanencia de los pacientes (vinculado también con el tipo de servicios ofrecidos).
 - Indicadores de recursos humanos: porcentaje de médicos en atención primaria por departamento; cantidad de horas profesionales en zonas urbanas y rurales; cantidad de horas profesionales en hospitales y centros de salud (Vanzo, A. *et al.*: 2013); tipo de servicios ofrecidos por efector de salud (cantidad, días y horarios de atención).
- Indicadores de utilización de servicios sanitarios (demanda): entre ellos se incluyeron aquellos indicadores que permiten conocer qué uso realiza la población en cuanto a los servicios de salud. Se consideró el período 2012-2014 (Ministerio de Salud, 2015a). Por ejemplo: cantidad de consultas médicas por efector de salud; cantidad de consultas médicas por servicios ofrecidos; y cantidad de consultas según dependencia administrativa de los efectores.

Dimensión vinculada con las variables socioeconómicas: específicamente aquellas que permiten comprender las características de la población.

Se consideraron diversas variables, según los datos del Censo Nacional de Población del año 2010 (INDEC, 2010): porcentaje de viviendas rurales dispersas; porcentaje de población analfabeta; porcentaje de población desocupada; porcentaje de hogares con baño/letrina compartidos; porcentaje de hogares con NBI; porcentaje de hogares según calidad constructiva de la vivienda (específicamente aquellas de calidad básica

⁵Los recursos también pueden ser de tipo financiero. No obstante, no fueron considerados en el análisis porque la asignación y utilización de los mismos responde a decisiones en materia de política económica y no a decisiones de la población que demanda servicios.

⁶A la fecha no se encuentran disponibles las estadísticas del año 2014 para los indicadores vinculados a la oferta, excepto los servicios o especialidades médicas ofrecidas por los efectores.

e insuficiente); porcentaje de hogares según tenencia de la tierra (puntualmente aquella tenencia por préstamo, trabajo u otra situación) y porcentaje de población extranjera. La mayoría de estas variables fueron cartografiadas a escala de distritos del departamento, incluyendo siempre la distribución y tipo de efectores de salud.

Dimensión vinculada a la dinámica territorial: con el objetivo de caracterizar la dinámica de esa oferta- demanda de servicios de salud en diferentes contextos y espacios geográficos (urbano, rururbano y rural) se seleccionaron algunas variables que permitieron evaluar la movilidad de la población (Dirección de Vías y Medios de Transporte, 2013; Vanzo, A. *et al.*, 2013; Departamento de Bioestadística, 2014; y trabajo en terreno). Las mismas fueron: accesibilidad mediante el transporte público de pasajeros (líneas de ómnibus que pasan por el departamento Maipú, según recorridos y frecuencias en una franja horaria compatible con los horarios de atención de la mayoría de los efectores del nivel de atención primaria); distancia media en kilómetros desde las viviendas a los distintos servicios; movilidad de la demanda en efectores del nivel de atención primaria (motivos de la elección y de las consultas en una muestra de efectores); movilidad de la demanda en efectores de nivel secundario (cantidad de egresos hospitalarios del hospital D. Paroissien de la ciudad de Maipú, según departamento de residencia de los pacientes y cantidad de egresos de los diferentes hospitales de la provincia de población residente en Maipú).

2.2. Dificultades metodológicas

En este punto es necesario aclarar que los datos de las variables consideradas se encuentran publicados en diferentes escalas geográficas, debido a las diferentes fuentes de los mismos. De esta forma, algunas estadísticas favorecieron la evaluación de aspectos a escala departamental, otras a escala distrital y otras a escala local. Por lo tanto, aquellas que están disponibles a esta última escala mencionada fueron las que permitieron caracterizar los espacios urbano, rururbano y rural planteados en este trabajo; y aquellos publicados a otras escalas sirvieron como complemento. Además, las variables vinculadas con la dinámica territorial trascendieron las escalas espaciales definidas, ya que fueron justamente aquellas que mostraron la cohesión territorial entre la oferta y la demanda.

A su vez, se presentó el problema de poder dimensionar o medir de alguna forma qué tan significativo resulta un determinado valor de una variable dentro del ámbito territorial específico y del área de estudio definida. Al respecto, en el trabajo de Barría *et al.* (2004) se señala que, por ejemplo, para conocer qué personal se requiere para obtener determinadas coberturas poblacionales y/o la satisfacción real de las necesidades de salud de la población, pueden realizarse estudios desde

diferentes perspectivas de análisis, pero siempre resultan insuficientes si se consideran en forma aislada y no en forma complementaria. De esta manera, la escasez o exceso de personal sanitario suele definirse en función de parámetros que permiten realizar comparaciones con el contexto nacional o con otros países de la región que presentan similares grados de desarrollo (OMS, 2001). No obstante, un indicador –aunque haya sido correctamente elaborado en sus aspectos metodológicos- no siempre resulta suficiente para explicar situaciones contempladas a otras escalas geográficas.

Más allá de estas dificultades, se considera que la evaluación de los indicadores elegidos (no excluye la posibilidad de contemplar otros) permitió conocer –en forma general- cuáles son las características de la oferta- demanda de los servicios de salud en Maipú.

3. RESULTADOS

3.1. Caracterización del sistema de salud del departamento Maipú

Para poder conocer y caracterizar el sistema de salud del departamento, resultó imprescindible indagar en las funciones que cumple cada nivel de atención médica, así como también, comprender cuáles son las zonificaciones sanitarias y escalas geográficas vinculadas a cada nivel de atención sanitaria. Se explican a continuación estas características en forma sintética.

En lo que respecta a los diferentes **niveles de atención**, la jerarquización tiene su fundamento en el Decreto Provincial 1448/02, en el cual se especifica la estructura jerárquica dependiente de la Dirección de Asistencia Sanitaria (figura 1). Por lo tanto, un nivel de atención es la organización de recursos en forma escalonada y en orden ascendente, según la complejidad de la atención sanitaria. Y cada uno de estos niveles se encuentra vinculado a una regionalización geográfica (Ministerio de Desarrollo Social y Salud: 2002).

El **primer nivel de atención médica** se corresponde con las acciones y servicios enfocados en preservar la salud mediante actividades de promoción, vigilancia epidemiológica, saneamiento básico y protección específica. También, se busca identificar –mediante un diagnóstico precoz y tratamiento oportuno- a aquellos padecimientos que se presentan con frecuencia y cuya resolución es factible por medio de atención ambulatoria, basada en una combinación de recursos de poca complejidad técnica (Ministerio de Desarrollo Social y Salud: 2002).

Figura 1. Estructura jerárquica de los niveles de atención de salud



Fuente: elaboración propia sobre la base del trabajo del Ministerio de Desarrollo Social y Salud (2002).

Este nivel de atención está constituido por las instituciones que proporcionan servicios básicos (enfermería, clínica general, pediatría y odontología) y que constituyen la puerta de entrada al sistema de salud. Ejemplos del primer nivel de atención médica son los Centros de Atención Primaria de Salud (CAPS), Postas Médicas, Dispensarios, Casas de Socorro, Policlínicos, Centros Integradores Comunitarios (CIC) o cualquier otra instalación dedicada a prestar los primeros auxilios (figuras 2 y 3). Cada uno de estos establecimientos posee un área de influencia que se constituye en su responsabilidad sanitaria, es decir, debe dar cobertura sanitaria a toda la población de ese espacio geográfico (Ministerio de Salud de la Provincia de Jujuy: 2014).

En Maipú, los efectores de salud de este nivel de atención se componen por: 5 postas, 31 CAPS, 2 centros de salud mental, 2 CIC y 1 servicio móvil.

Es en este nivel de atención en donde resulta de fundamental importancia el rol que cumplen no sólo los médicos y enfermeros, sino también, aquellas personas vinculadas directamente con la comunidad y que –generalmente- forman parte de ella: los promotores de salud y los agentes sanitarios.

El **segundo nivel de atención médica** está conformado por los servicios de atención ambulatoria especializada y de hospitalización de pacientes derivados del primer nivel de atención o que se presentan espontáneamente con urgencias.

Las instituciones sanitarias que prestan este nivel de atención, de mediana complejidad, también contribuyen con las acciones de vigilancia epidemiológica en apoyo a las tareas y acciones realizadas en el primer nivel de atención médica. Ejemplos de este nivel de atención son los hospitales generales o departamentales (Ministerio de Desarrollo Social y Salud: 2002), sanatorios, clínicas, etc., los cuales

ofrecen ciertas especialidades médicas básicas como: pediatría, ginecología, cirugía general, medicina de familia, entre otras de mayor complejidad.

Figura 2. CAPS N° 357 Titarelli en el espacio rural de Fray L. Beltrán



Fuente: trabajo en terreno (2015). Imagen de Google Earth (2015).

Figura 3. CAPS N° 237 Pilo Repeto en el espacio urbano de la ciudad de Maipú



Fuente: trabajo en terreno (2015). Imagen de Google Earth (2015).

En Maipú hay dos hospitales pertenecientes a este nivel de atención: el Hospital Diego Paroissien (regional) y el Hospital Metraux (departamental).

Finalmente, **el tercer nivel de atención médica** está definido por aquellas instituciones cuyas funciones esenciales se vinculan con la restauración de la salud y la rehabilitación de pacientes derivados de los otros niveles de atención. En este nivel se encuentran aquellos centros de alta complejidad, especializados y con máxima tecnología; constituyen el último nivel de referencia de la red asistencial.

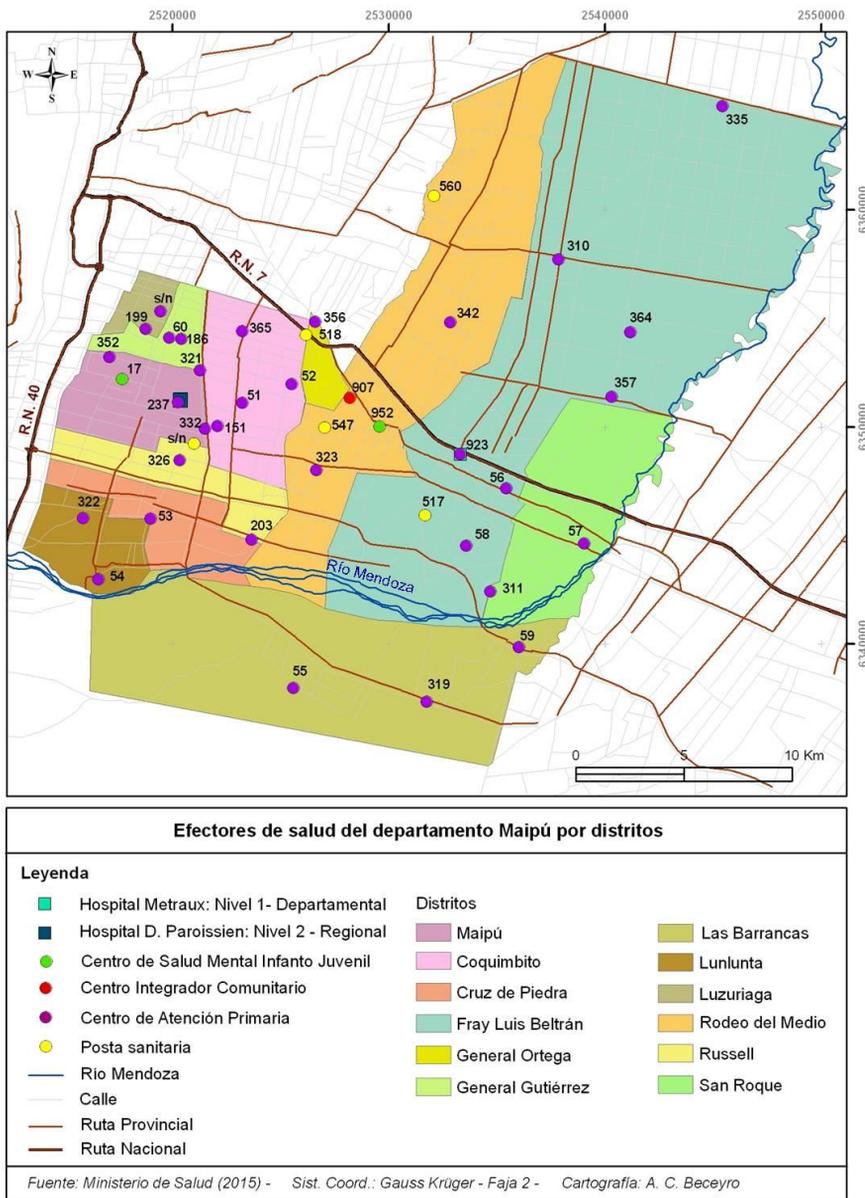
En Maipú, no hay hospitales en este nivel de atención, pero sí en la provincia de Mendoza (tres hospitales de referencia: Central, H. Notti y L. Lagomaggiore; y dos de Salud Mental o psiquiátricos: El Sauce y C. Pereyra), los cuales reciben una gran cantidad de consultas de pacientes provenientes de toda la provincia.

En cuanto a la **zonificación sanitaria**, las provincias de la República Argentina están divididas en Zonas o Regiones Sanitarias. La provincia de Mendoza agrupa a sus departamentos en 5 regiones sanitarias (también especificadas en el Decreto 1448/02): Región Metropolitana Norte, Región Metropolitana Sur, Región Este, Región del Valle de Uco y Región Sur; el Departamento Maipú forma parte de la Región Sanitaria Metropolitana Sur. Es importante destacar que la zonificación sanitaria responde a un criterio administrativo- económico para la asignación de recursos, pero no a un criterio epidemiológico. Y cada una de estas regiones, a su vez, incluye **áreas operativas o programáticas** sobre las cuales se realizan tareas vinculadas con la promoción y prevención de la salud:

“Cada área programática u operativa tiene dividido todo el territorio de responsabilidad del hospital base o centro de salud en sectores de trabajo, tantos como sean necesarios. Cada sector de trabajo está conformado por 50 a 250 familias dependiendo de lo agrupadas o dispersas que se encuentren las viviendas. Cada sector de trabajo está bajo de la responsabilidad de un efector de salud llamado Agente Sanitario” (Ministerio de Salud de la Provincia de Jujuy: 2014).

Las áreas operativas resultan aplicables a la acción social ofrecida desde los centros del primer nivel de atención, pero que no tienen una correspondencia exacta con la demanda. En la práctica, los efectores de salud desde los cuales se realiza acción social o comunitaria cuentan con el servicio de agentes sanitarios que realizan rondas o visitas en barrios previamente consignados, próximos al efector, o a hogares seleccionados en función de su situación de riesgo sanitario, cuya cobertura no es extensiva a la superficie total del departamento.

Figura 4. Efectores de salud del Departamento Maipú según tipo, por distritos



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Salud Mendoza (2015a)

Pero la demanda, en la mayoría de los casos, excede esa área de acción social asignada al efector de salud; es decir, el área operativa tiene límites permeables a la demanda: se debe atender a la población que solicita atención, independientemente de su domicilio. En consecuencia, se puede afirmar que el concepto de área operativa es aplicable desde el efector hacia el territorio (oferta de la acción social), pero no siempre en sentido inverso (demanda). Y el alcance de dicha acción social es absolutamente variable, principalmente en lo que respecta a la superficie abarcada o alcance espacial.

En cuanto a la infraestructura, el Departamento Maipú (figura 4) concentra aproximadamente el 31% de los efectores de atención primaria (postas, CAPS y CIC) de la provincia y el 8,7% de los hospitales (Ministerio de Salud de la Provincia de Mendoza, 2015a).

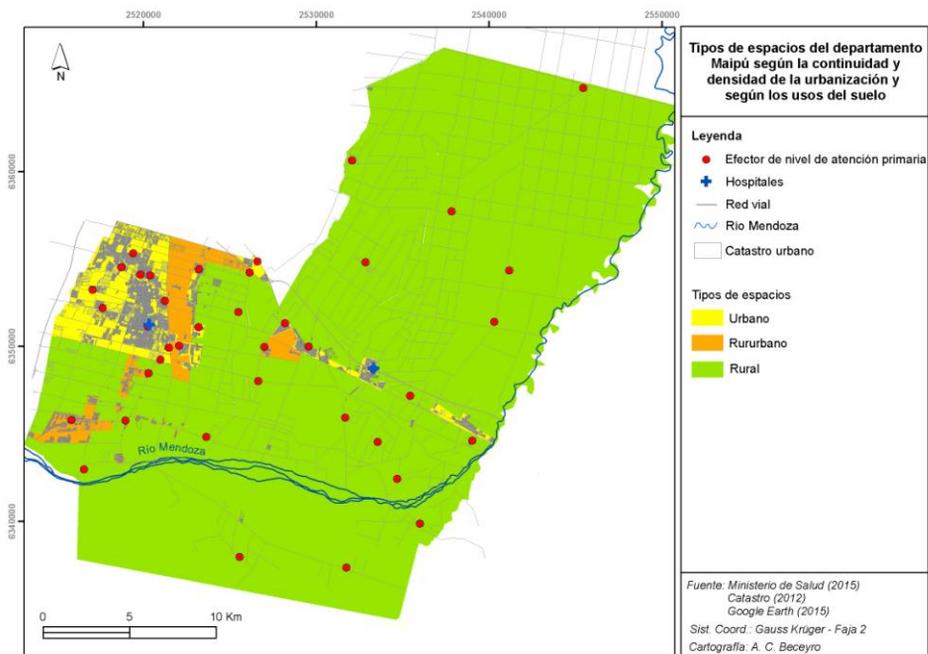
3.2. Evaluación del sistema de salud del Departamento Maipú

Con el objetivo de identificar y caracterizar a los espacios urbanos, rururbanos y rurales se analizaron los usos del suelo del Departamento de Maipú, según la Ordenanza General Nº 99/80 y modificaciones posteriores (Honorable Concejo Deliberante. Municipalidad de Maipú). Adicionalmente, mediante la observación de imágenes en Google Earth y el trabajo en terreno se identificaron características propias de estos espacios (y sus dinámicas) que permitieron delimitarlos con mayor precisión (figura 5).

El espacio urbano

De acuerdo con el criterio cuantitativo, se considera espacio urbano a aquel que posee un elevado porcentaje de población que reside en localidades de más de 2000 habitantes (INDEC, 2010). Este sería el caso de los distritos Maipú, Luzuriaga, Gral. Gutiérrez, Gral. Ortega (100% de viviendas urbanas) y Coquimbito (95% de viviendas urbanas). Sin embargo, la delimitación del espacio urbano debe contemplar la relativa continuidad de la edificación y el tipo de usos del suelo (criterios cualitativos) y no sólo una cantidad en números absolutos o un porcentaje de población. Por lo expuesto, se considera también como espacio urbano a los asentamientos de población de Rodeo del Medio, Fray Luis Beltrán y San Roque, exclusivamente en el espacio próximo a la Ruta Provincial Nº 50.

Figura 5. Tipos de espacios del departamento Maipú según la continuidad y densidad de la urbanización y según los usos del suelo



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Salud Mendoza (2015a), Dirección de Catastro Provincial (2012), Google Earth (2015).

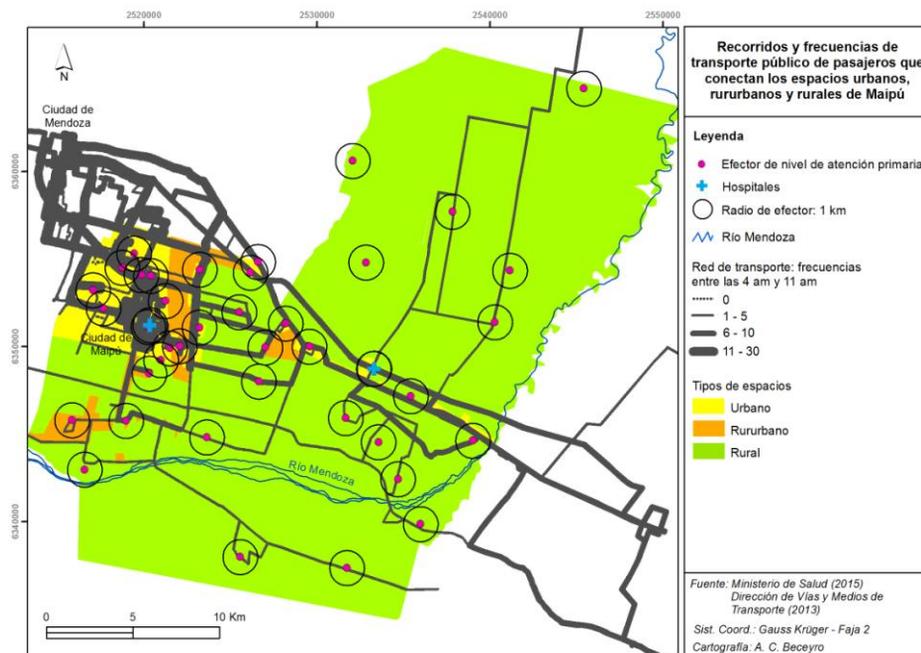
Es importante destacar que el espacio edificado, en el cual los usos del suelo predominantes son los residenciales, comerciales, industriales y de servicios, alterna con pequeños intersticios cultivados: son relictos que evidencian lo que fue el desarrollo de la actividad vitivinícola y olivícola hasta hace pocos años.

El transporte público automotor de pasajeros concentra en estos espacios la mayor cobertura de recorridos (tanto líneas troncales como aperturas) y frecuencias en los horarios considerados para este análisis⁷. Por lo tanto, la cobertura geográfica es

⁷ Se consideraron los recorridos realizados por las unidades del Grupo 9 (31 recorridos), Grupo 10 (150 recorridos), Línea 260 Nueva Generación (7 recorridos troncales) aunque de escaso recorrido en Maipú, pero sí en su espacio de mayor concentración poblacional, el Metrotranvía (tren urbano metropolitano). De éstos se evaluaron las frecuencias cuyo horario de inicio de

extensa, facilitando la movilidad de la población entre efectores de salud de diferentes niveles de atención (figura 6).

Figura 6. Recorridos y frecuencias de transporte público de pasajeros que conectan los espacios urbanos, rururbanos y rurales de Maipú



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Salud Mendoza (2015a) y de la Dirección de Vías y Medios de Transporte (2013).

recorrido están comprendidas entre las 4 am y hasta las 11 am inclusive (Dirección de Vías y Medios de Transporte, 2013). La elección de dicha franja horaria se realizó en función de dos consideraciones: el horario de atención de la mayoría de los efectores del primer nivel de atención médica se realiza entre las 7:30 y 12:00 (hs), por lo que se tuvieron en cuenta los recorridos que salen del centro de Maipú y Terminal de Ómnibus de Mendoza a zona (destino) o viceversa hasta las 11 am, debido a que -en promedio- los recorridos de mayor kilometraje demoran una hora en completar el trayecto en un sentido (desde su inicio y hasta el destino más alejado). Por ende, el pasajero podría acceder al efector aproximadamente hasta el cierre del horario de atención. También se graficó un buffer o radio de 1 km a la redonda de cada efector de salud con el objetivo de identificar cuáles de ellos cuentan con -al menos- un recorrido de transporte dentro de esta distancia.

En cuanto a la oferta y demanda de servicios de salud, el espacio urbanizado posee una mayor concentración de centros de atención del nivel primario (CAPS, CIC y Centros de Salud Mental Infante Juvenil) y secundario (hospitales), tanto de dependencia ministerial como municipal, que brindan atención casi todos los días de la semana y en horarios extensos, además de ofrecer una mayor cantidad de servicios que los efectores de zonas rurales alejadas.

En los efectores de nivel de atención primaria de zonas urbanas, la cantidad de consultas médicas y no médicas son elevadas, principalmente en aquellas zonas con mayor densidad de población y barrios con elevadas NBI. Algunos efectores de dependencia ministerial (como el CIC del barrio 25 de Mayo del distrito Rodeo del Medio) poseen varias áreas operativas para cubrir con su acción social y preventiva, las cuales reúnen una gran cantidad de viviendas y de habitantes (con elevadas NBI) en una superficie reducida. Otros efectores cubren áreas operativas más extensas con menor cantidad de viviendas y algunos aún no tienen asignadas las áreas por no contar con suficientes agentes sanitarios.

En cuanto al nivel de atención secundaria, el hospital D. Paroissien⁸, posee una localización privilegiada en lo que respecta a la accesibilidad por medio del transporte público de pasajeros. Por su jerarquía a escala provincial y la oferta de 29 servicios en el año 2014, el mismo presenta un dinamismo importante representado por la cantidad de población que atrae para la atención médica. Con un promedio de consultas cercano a las 160.000 anuales en el período 2012-2014, sólo fue superado por los promedios de consultas de los hospitales Central (Departamento Capital), Notti (Departamento Guaymallén), Perrupato (Departamento San Martín) y Schestakow (Departamento San Rafael). Es importante mencionar que aproximadamente entre el 65 y el 70% de esa cantidad de consultas corresponden al servicio de Guardia. La movilidad de la población y elección de la atención en efectores de segundo nivel de atención (hospitales) estaría fuertemente influenciada por los servicios ofrecidos por cada uno, así como por la distancia y por la disponibilidad de camas para internación.

Si se evalúan sólo los indicadores de recursos físicos, la situación de este efector puede considerarse variable entre la suboferta y la oferta adecuada. Algunos

⁸ Hospital D. Paroissien: se localiza en el centro urbano de mayor jerarquía departamental (la ciudad de Maipú) y sitio de mayor accesibilidad mediante el transporte público de pasajeros. Está catalogado como un hospital de agudos, polivalente, departamental de mediana complejidad (nivel II), orientado a las especialidades básicas y especialidades críticas en consultas e internación.

parámetros de comparación, como la cantidad de camas disponibles por habitantes, se encuentran muy por debajo de los estándares que se consideran óptimos para zonas urbanas (Barragán y Gambarotta, 2007). Pero al evaluar los demás indicadores, se concluye que la oferta aún sería adecuada a las demandas que realiza la población. No obstante, debido al crecimiento demográfico y a la expansión del espacio urbanizado, es probable que a corto plazo sea necesario ampliar la oferta de infraestructura física y de recursos humanos.

Con respecto a la dimensión socioeconómica, los distritos más urbanizados poseen menores porcentajes de hogares con NBI, ya sea por tener viviendas de mejor calidad constructiva, menor porcentaje de población analfabeta, mayor porcentaje de provisión de agua corriente, mayor porcentaje de hogares propietarios de las viviendas, entre otras variables vinculadas a la calidad de vida. Aunque, a pesar de esta caracterización general, no puede dejar de mencionarse que –por ejemplo– en el Este del distrito Gral. Gutiérrez y en el Este del distrito Maipú, se localizan importantes asentamientos de población con elevadas NBI (ámbito urbano marginal). Por este motivo es que el porcentaje de población desocupada es más elevado en estos distritos más urbanizados.

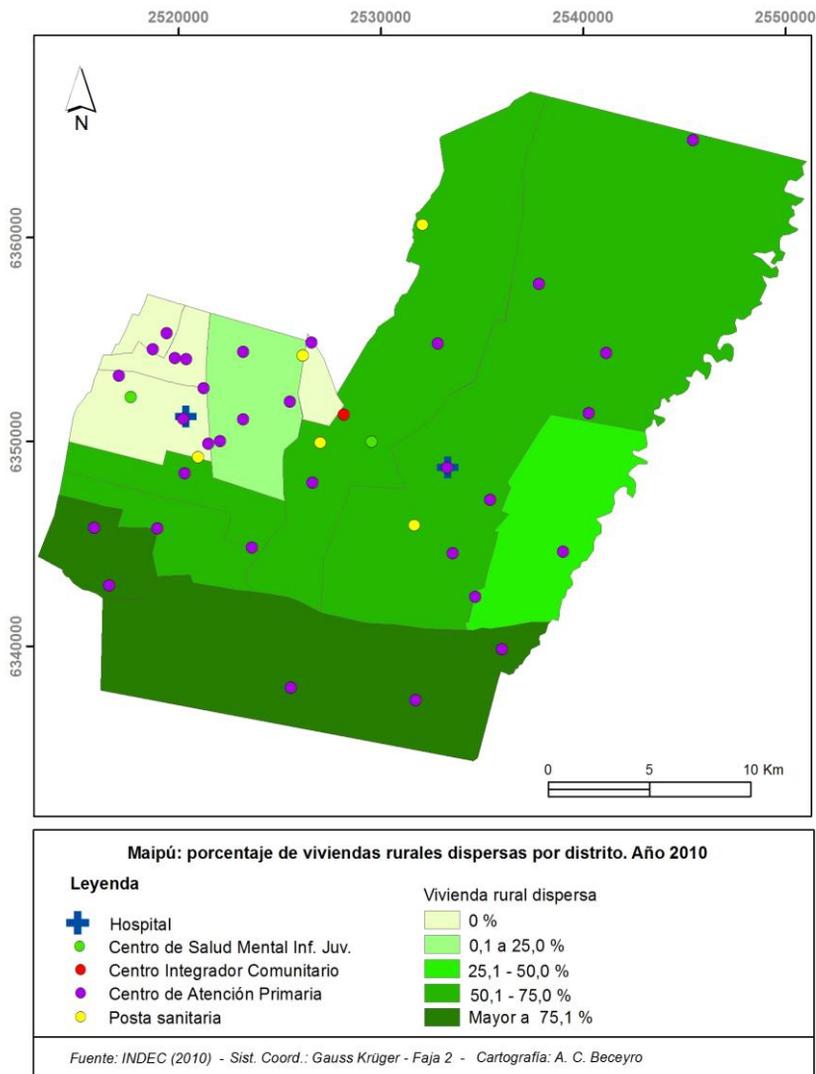
El espacio rural

Con una caracterización diferente, se considera población **rural** a aquella que reside en forma dispersa o en localidades de menos de 2000 habitantes. Considerando este criterio, los distritos Las Barrancas, Cruz de Piedra y Russell serían totalmente rurales. Adicionalmente y en función de los usos del suelo predominantes, se consideran rurales a la mayor parte de los distritos Lunlunta y San Roque y a las zonas Norte de los distritos Rodeo del Medio y Fray Luis Beltrán (remitirse a las figuras 5 y 6).

Este tipo de espacio se caracteriza por poseer elevados porcentajes de viviendas en zona rural dispersa (figura 7), por tener elevados niveles de pobreza (viviendas ocupadas por préstamo, trabajo u otra situación; elevados porcentajes de población analfabeta (figura 8); elevados porcentajes de viviendas con una calidad constructiva entre básica e insuficiente; entre otras variables consideradas).

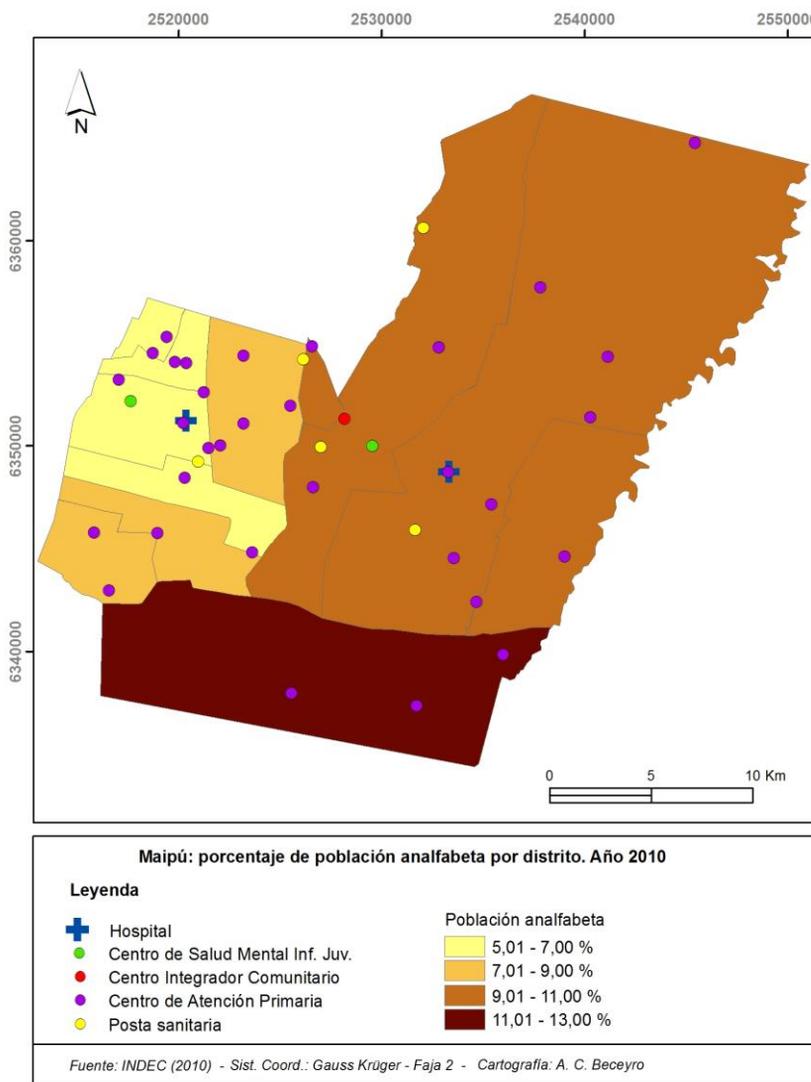
El tipo de uso del suelo predominante influye en la estructura de la población (con elevadas razones de masculinidad) dedicada a las actividades productivas. Las actividades económicas predominantes del espacio rural de estos distritos son la hortícola y vitícola, con presencia de población golondrina (principalmente de nacionalidad boliviana). Otros espacios poseen usos múltiples (industrial, servicios, actividad ganadera, actividades extractivas, otros usos agrícolas, etc.).

Figura 7. Maipú: porcentaje de viviendas rurales dispersas, por distrito, en el 2010.



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Salud Mendoza (2014) y del INDEC (2010).

Figura 8. Maipú: porcentaje de población analfabeta, por distrito, en el 2010.

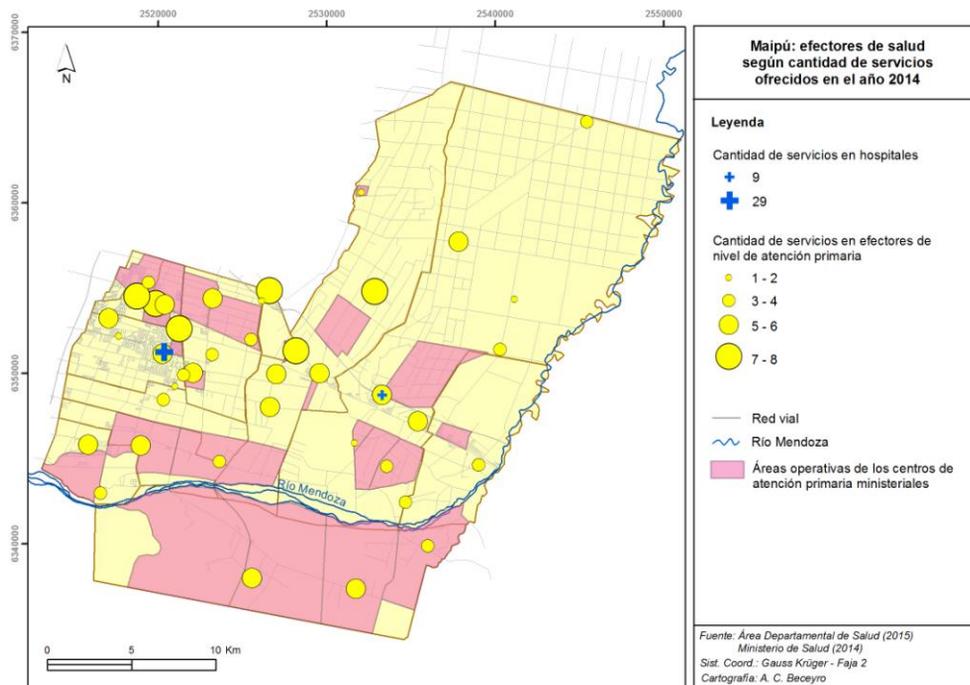


Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Salud Mendoza (2014) y del INDEC (2010).

En cuanto a la oferta-demanda de servicios de salud, los espacios rurales sólo cuentan con la presencia de efectores del nivel de atención primaria (CAPS y postas sanitarias). La mayoría de éstos ofrecen atención sólo algunos días de la semana (dependiendo del especialista) y en horarios reducidos, prestando los servicios básicos: medicina general y clínica, obstetricia y pediatría (figura 9). En la zona Norte del departamento predominan los efectores municipales y en el sur, los ministeriales. Ya sea con áreas operativas (rondas sanitarias) asignadas o no, estos centros de atención reciben la demanda de población dispersa en extensas áreas, cuya cobertura por el transporte público de pasajeros es reducida o nula. En las zonas más alejadas del Noreste y Sur de Maipú, los ómnibus circulan por las principales rutas y caminos (muchos de ellos de tierra y deteriorados), prestando algunos servicios escolares y aperturas con frecuencias diarias reducidas (menos de 5 en la franja horaria establecida). Algunos centros de atención primaria del Norte de Maipú no cuentan con servicio de transporte público de pasajeros ni siquiera en un radio de 1 Km a la redonda, como los CAPS Colonia Bombal y Ruta 20. Por lo tanto, la movilidad principal de los habitantes y de los mismos agentes sanitarios se realiza supeditada a estas frecuencias o por medios propios (vehículos privados como automóvil, bicicleta y/o ciclomotor). Además, muchos efectores de salud no cuentan con línea telefónica, por lo cual, la comunicación se realiza por radio o telefonía celular propia en sitios donde hubiera antena y señal.

Estas observaciones se complementan con la información obtenida del trabajo de A. Vanzo *et al.* (2013) en el cual se contemplaron las distancias que recorren los habitantes en zonas rurales hasta los sitios con diversos servicios y la cantidad de horas profesionales (del rubro médico), según las especialidades y según zonas. Si bien el trabajo se realizó a escala provincial (comparando espacios urbanos y rurales de Mendoza), dicho análisis ofrece resultados concordantes con la situación observada en Maipú. Por ejemplo: en la provincia, la cantidad de horas profesionales ofrecidas en zonas urbanas prácticamente duplica a las ofrecidas en zonas rurales (Índice de densidad de horas profesionales en zonas urbanas/rurales = 0,52), generándose mayores disparidades si la cantidad de horas ofrecidas se calcula por especialidades, comparando centros de salud con hospitales. La cantidad de horas ofrecidas en zonas rurales para algunas especialidades como traumatología, psiquiatría y otorrinolaringología –entre otras- es menor al 10% de las ofrecidas en zonas urbanas. Y la distancia que debe recorrer la población para obtener servicios es de 4 Km en promedio.

Figura 9. Maipú: efectores de salud según cantidad de servicios ofrecidos en el año 2014.



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Salud Mendoza (2014) y del Área Departamental de Salud de Maipú (2015).

La situación de aislamiento de la población residente en el Noreste de Maipú, la escasa oferta de servicios de salud y la presencia de algunos recorridos de una empresa de transporte de media distancia, da lugar a que una gran parte de la población demande atención directamente en el hospital A. Perrupato, localizado en el Departamento Gral. San Martín, en vez de demandar atención en el hospital D. Paroissien del propio departamento Maipú.

El espacio rural

Se explica este tipo de espacio en tercer lugar, debido a que posee características mixtas entre los espacios urbanos y rurales. El espacio periurbano se caracteriza por la presencia de nuevas urbanizaciones, actividades industriales y comerciales que van avanzando sobre la matriz productiva rural (figura 10), dando lugar a un cambio

progresivo en los usos del suelo. Un análisis a escala de detalle (reforzado con la visualización de imágenes en Google Earth) revela que los espacios rururbanos son de menor extensión y fueron considerados como tales: la zona Oeste y Norte del distrito Coquimbito (espacios adyacentes al Este del distrito Maipú en los cuales alternan actividades industriales, comerciales y residenciales); zona Norte de Lunlunta y entorno adyacente a los carriles Ozamis Sur y Videla Aranda en los distritos Cruz de Piedra y Russell; y la zona contigua - al sur- al espacio urbanizado de Rodeo del Medio (remitirse a la figura 5).

Este tipo de espacio es el más complejo de caracterizar, ya que presenta mayor diversidad en lo que respecta a los usos del suelo, como en cada una de las variables socioeconómicas analizadas. Excepto la zona de Colonia Bombal –en el distrito Rodeo del Medio- que no posee transporte público de pasajeros, la franja rururbana de Lunlunta- Cruz de Piedra- Russell posee varias frecuencias diarias de transporte y la franja de Coquimbito, gran cantidad de frecuencias de recorridos troncales y aperturas.

En cuanto a la cobertura de servicios de salud, estos espacios poseen centros de atención primaria, pero con áreas operativas que no abarcan toda la superficie considerada rururbana. La cantidad de servicios ofrecidos en estos efectores, en relación con la cantidad de consultas realizadas (demanda) y el avance de la urbanización, permite anticipar que será necesario ampliar la oferta a corto plazo. Además, la mayor parte de la población que habita estos espacios presenta niveles intermedios o altos de pobreza, lo cual requiere de una mayor acción en lo que respecta a medidas vinculadas con el desarrollo social, la promoción y prevención de la salud.

Figura 10. Entorno rururbano el límite entre Cruz de Piedra y Lunlunta (Maipú). Evolución entre los años 2002 y 2015.



Fuente: Google Earth (2002; 2015)

4. DISCUSIÓN

Durante el desarrollo de este trabajo de investigación se realizó un análisis que permitió caracterizar y comprender las características y la dinámica del proceso de oferta-demanda de servicios de salud en función de dimensiones, vinculadas con la oferta-demanda, con las características socioeconómicas y con la dinámica territorial, así como identificar sus diferencias en cada tipo de espacio definido (urbano, rururbano y rural).

El análisis de las variables seleccionadas permitió cumplir con el objetivo general y los específicos propuestos en esta investigación de tipo exploratorio. Y en lo que respecta a la hipótesis planteada, pudo corroborarse que la dinámica que caracteriza al proceso de oferta-demanda de servicios de salud presenta diferencias significativas principalmente entre los espacios urbanos y rurales, aunque no tan evidentes entre los espacios urbanos y rururbanos. Esto se debe a que los segundos se ven favorecidos por la dinámica de los primeros debido a que se encuentran adyacentes o en proximidad (excepto la zona de Colonia Bombal): la oferta de servicios de salud - infraestructura física y recursos humanos; sistema de objetos (Milton Santos, 1999) favorece la demanda de población de zonas próximas (manifestada en flujos o sistemas de acciones), generando una dinámica intensa. Los espacios urbanos se constituyen así como centros de atracción. Por lo tanto, la hipótesis resulta refutada por cumplirse sólo parcialmente.

Además, se pudo avanzar en algunos aspectos puntuales que permitieron:

- Comprender a la dinámica de la oferta-demanda como resultado de complejos procesos de decisión en los cuales intervienen factores vinculados con la oferta de servicios de salud, especialidades médicas de los profesionales, calidad de la atención, accesibilidad mediante el transporte público de pasajeros, arraigo cultural, entre otros.
- Identificar espacios geográficos según su permeabilidad para la oferta-demanda.
- Indagar en el vínculo salud-ambiente-trabajo (propuesto en el proyecto de investigación que sirve de marco a este análisis puntual), lo cual puso de manifiesto resultados preliminares que podrían constituir el inicio de nuevas problemáticas de investigación.

Los avances puntuales mencionados se lograron básicamente durante las jornadas de trabajo en terreno; la realización de entrevistas (en las visitas realizadas a centros de salud y al Área Departamental de Salud) permitió obtener información adicional, primaria, sobre algunas situaciones. Por ejemplo, en lo que respecta a la morbilidad,

no se encontraron diferencias sustanciales en los principales problemas de salud que afectan a la población, ya que algunas patologías son prevalentes en la sociedad actual (indistintamente de que los espacios sean urbanos, rururbanos o rurales): diabetes, hipertensión, obesidad, alergias, entre otras.

Pero al indagar acerca del vínculo entre salud (afecciones específicas), trabajo (tipo de actividad laboral) y ambiente (por ejemplo, presencia de basurales y disponibilidad de agua de pozo o de red), se obtuvo información sobre algunas problemáticas que podrían ser abordadas en futuros proyectos de investigación:

- Casos de dermatitis atópica (de origen alérgico) en el espacio rural en donde se encuentra el CAPS Isla Grande, en el distrito Las Barrancas. Situación que se ve favorecida principalmente por la actividad económica que desarrolla la población (floricultura), sumado a la presencia de calles de tierra, vegetación autóctona y presencia de animales que conviven en los domicilios (lo cual favorece la microsporia⁹). La profesional médica a cargo de este CAPS, también destacó la mayor prevalencia de ciertas patologías estacionales: en verano existe mayor cantidad de consultas por diarreas debido a la alimentación de los niños residentes y de los trabajadores viñateros (población golondrina) durante la jornada laboral (ingesta de uva y frutales), expuestos a elevadas temperaturas; en invierno, se incrementa la prevalencia de enfermedades respiratorias, como bronquitis obstructivas en niños, debido a las bajas temperaturas de la zona, a las condiciones desfavorables de las viviendas y a un abrigo (vestimenta) insuficiente (siendo determinantes el nivel educativo de los padres y las costumbres).
- En algunos efectores de zonas rurales (CAPS Titarelli en el distrito Fray Luis Beltrán y CAPS Lunlunta en el distrito homónimo) mencionaron que algunos pacientes consultan por problemas de ciático y de hombros, lo cual podría atribuirse a una posible relación con las actividades laborales del rubro vitícola y hortícola. Sin embargo, se requeriría de investigaciones adicionales para poder corroborar dicha situación.
- En el caso del CAPS Barrancas y del hospital Metraux, se informó que frecuentemente hay consultas médicas por intoxicación o exposición a compuestos órgano- fosforados y o por ingestión de frutas mal lavadas, tanto en hombres como en niños que acompañan a sus padres durante la época de cosecha.

⁹La microsporia es una enfermedad fúngica –causada por hongos- que afecta a la piel y los cabellos, así como a las uñas en algunas ocasiones. Se la conoce como “tiña”.

5. CONCLUSIONES

Como conclusión se afirma que si bien el trabajo realizado fue de tipo exploratorio, sobre las características de la dinámica entre la oferta y demanda de servicios de salud, algunos avances recientes (vinculados principalmente con el trabajo en terreno) permitieron obtener información de detalle (cualitativa) sobre la relación salud- trabajo- ambiente.

La complejidad y multicausalidad que caracteriza a dicha dinámica requiere de un análisis más detallado para comprender los procesos en su totalidad¹⁰. Por este motivo, el trabajo en terreno constituirá la metodología de trabajo privilegiada, desde la ciencia geográfica y la apertura a la interdisciplinariedad, en la próxima etapa de trabajo, en la cual se abordarán algunas problemáticas puntuales, se avanzará en algunas propuestas de solución y la consiguiente transferencia al medio y difusión de resultados.

6. BIBLIOGRAFÍA

BARRAGÁN, H. Y GAMBAROTTA, L. (2007). Información, Gestión y Auditoría. En: Barragán, H. et al. (Eds), *Fundamentos de la Salud Pública*, La Plata: Edulp, 539-564

BARRÍA, S. et al. (2004). *Manual de análisis de la dotación de personal en establecimientos de salud*. Estados Unidos: OPS.

Dirección General de Asuntos Municipales, Gobierno de Mendoza. *Ordenanza General N° 99/80. Zonificación de Usos del Suelo Departamento de Maipú*.

INDEC (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010*. Argentina: Ministerio de Economía.

MACHADO, J. (2014). Os serviços de saúde de Londrina: interfaces e diagnósticos. En *V Congresso Internacional de Geografia da Saúde* [CDRom]. Manaus, Brasil, 24 a 28 de novembro de 2014.

Ministerio de Desarrollo Social y Salud (2002). *Decreto 1448/02*. Gobierno de la Provincia de Mendoza.

Ministerio de Salud (2015a). *Centros de Salud. Mendoza*. Dirección de Centros de Salud - Sala de Situación.

Ministerio de Salud (2015b). *Series cronológicas. Estadísticas hospitalarias. Años 2003-2014*. Mendoza, Dirección General de Epidemiología y Ambientes Saludables, Departamento de Bioestadística.

Ministerio de Salud de la Provincia de Jujuy (2014). *Atención Primaria de Salud* [en línea]. Disponible en: <http://www.msaludjujuy.gov.ar/areasydep/actualizar/epidemiologia/APS%20vigilancia.pdf>

OMS (2001). *Informe sobre la salud en el mundo 2000*. Suiza, Ginebra: Organización Mundial de la Salud.

¹⁰ En el presente artículo se presentaron en forma general y muy sintética los principales resultados. No obstante, se realizó un análisis detallado de cada variable seleccionada, el que constituye una base sólida para futuros avances en materia de investigación.

RAMÍREZ, L. (2006). *Geografía de la Salud del Chaco. Una aproximación al perfil sanitario y epidemiológico de la población chaqueña y a la utilización de los servicios hospitalarios*. Resistencia, Chaco: Universidad Nacional del Nordeste, Facultad de Humanidades, 1º edición, ISBN 987-05-0451-5.

SANTOS, M. (1999). *A natureza do espaço e tempo: razão e emoção*. 3ra. Ed. São Paulo: Hucitec.

SCHNEIDER, S. y PEYRÉ TARTARUGA, I. (2006). Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales. En: *Manzanal, M.; Neiman, G. y Lattuada, M (Org.), Desarrollo Rural. Organizaciones, Instituciones y Territorio*. Buenos Aires: Ciccus, 2006, pp. 71-102.

VANZO, A. et. al. (2013). *Informe RRHH en salud de la provincia de Mendoza*. Mendoza: Ministerio de Salud.

Otras fuentes de información

Área Departamental de Salud de Maipú (2015). *Cartografía de áreas operativas de los efectores de salud de dependencia Departamental*. Formato papel.

Dirección de Catastro Provincial (2012). *Catastro urbano de la Provincia de Mendoza 2012*. Archivos digitales en formato compatible con ArcGis.

Dirección de Vías y Medios de Transporte (2013). *Recorridos de transporte público de pasajeros de corta, media y larga distancia*. Archivos digitales en formato compatible con ArcGis.

Honorable Concejo Deliberante de la Municipalidad de Maipú. *Normativa vigente sobre usos del suelo*.

Municipalidad de Maipú (2014). *Zonificación de los Usos del Suelo del Departamento de Maipú. Ordenanza General 99/80 y modificaciones*. Archivos digitales en formato compatible con ArcGis.

Software Google Earth. *Imágenes satelitales del período 2002-2015*.

Trabajo en terreno (2014-2015). *Entrevistas y fotografías*.

Agradecimientos

Se agradece la colaboración de diversos profesionales, de médicos y personal administrativo de diferentes reparticiones municipales y ministeriales a quienes se entrevistó y/o brindaron información: Cecilia Carrió, Ma. Cristina Francese, Carla Chia, Verónica Salinas, Flavia Sosa, Jimena Ponce, David Fernández, Daniel Acre, Mariela Oliveri, Marisa Fernández, Marianela Severino, Verónica Ubillos, Ana Salas, Julieta Rinland, Eugenia Bonanno García y demás profesionales de la Dirección de Vías y Medios de Transporte, Matilde Bertoldi y profesionales de la oficina de Ordenamiento Territorial de la Municipalidad de Maipú.

LAS AUTORAS

Ana Carolina Beceyro es Licenciada en Geografía (egresada de la UBA), Profesora y Doctora en Geografía (egresada de la UNCuyo).

En esta Alta Casa de estudio, se desempeña como docente en las cátedras Introducción a la Geografía y en Dinámica de los Paisajes, Valoración y Conservación de los Recursos. En la Facultad de Ciencias Médicas, es docente del Área de Medicina Preventiva y Salud Pública, en los cursos Epidemiología Básica y Bioestadística y Demografía. Asimismo, participa en proyectos de investigación y es autora de diversas publicaciones vinculadas a la Geografía Médica y de la Salud.

cbeceyro@yahoo.com.ar

Carla Paola Aguilar Álvarez es Licenciada en Criminalística, Técnica Universitaria en Accidentología Vial y Técnica Universitaria en Documentología (egresada de la Universidad del Aconcagua) y Perito del Poder Judicial de la Provincia de Mendoza y del Poder Judicial de la Nación (reconocida por la Corte Suprema de Justicia de Mendoza).

Se desempeña como docente de nivel medio en Tránsito público, Supervisora y Tutora del curso de Seguridad vial para jóvenes (Universidad Nacional de Cuyo) y ha participado en diversos proyectos de investigación.

aguilaralvarezcarla@gmail.com

TESIS DE LICENCIATURA

GEOMORFOLOGÍA Y SUSCEPTIBILIDAD DE LADERAS A MOVIMIENTOS GRAVITACIONALES EN EL VALLE DEL RÍO CUEVAS, ENTRE QUEBRADA DE MATIENZO Y CURVA DE LA SOBERANÍA ARGENTINA¹

Viviana Lourdes González Blazek

Facultad de Filosofía y Letras - UNCuyo

Resumen

El valle del río Cuevas fue profundamente modificado por las glaciaciones del Pleistoceno y su relieve continúa siendo modelado por procesos periglaciares que dan como resultado laderas susceptibles a movimientos gravitacionales, causando diversos inconvenientes a la circulación de vehículos por el Paso Fronterizo Cristo Redentor. En este trabajo se estudia la geomorfología y dinámica de laderas del valle mediante un método heurístico, que permite analizar y correlacionar la distribución de los procesos morfogenéticos con variables condicionantes de estabilidad, con el fin de zonificar la susceptibilidad de las laderas del valle a los movimientos gravitacionales.

Palabras clave: Geomorfología, valle del río Cuevas, movimientos gravitacionales, susceptibilidad de laderas, método heurístico, Paso Fronterizo Cristo Redentor.

Abstract

Cuevas river valley was profoundly changed by the glaciations of the Pleistocene and its relief continues to be modeled by periglacial processes that result in susceptible slopes to gravitational movement, causing several inconvenience to vehicular traffic by the Cristo Redentor Border Crossing. In this paper geomorphology and dynamics slopes of the valley is studied by a heuristic method to analyze and correlate the distribution of morphogenetic processes with conditioning variables of stability, in order to zone the susceptibility of the valley slopes to gravitational movements.

Keywords: Geomorphology, Cuevas river valley, gravitational movements, slopes susceptibility, heuristic method, Cristo Redentor Border Crossing.

¹ Este trabajo es un resumen de la Tesis de Licenciatura dirigida por el Dr. Raúl Mikkan, Facultad de Filosofía y Letras, U. N. Cuyo, Mendoza, 2015.

1- INTRODUCCIÓN

El área de montaña de la Provincia de Mendoza, especialmente la Cordillera Principal, presenta una importante dinámica de laderas favorecida por el retroceso de los glaciares pleistocénicos, que dejó vertientes fuertemente meteorizadas, con altas pendientes, desprovistas de cobertura vegetal, y expuestas a rigurosas condiciones climáticas. Estos factores, combinados con la actividad sísmica característica de la zona, resultan en un escenario de alta susceptibilidad a movimientos gravitacionales.

En este trabajo se ha seleccionado para su análisis, un sector la Cordillera mendocina correspondiente al valle del río Cuevas, entre la Quebrada de Matienzo y el depósito de clastos conocido como Curva de la Soberanía Argentina. Este valle, ubicado a unos 180 km de la Ciudad de Mendoza y a más de 2800 msnm, presenta vertientes afectadas por numerosos movimientos gravitacionales: caídas de bloques, derrumbes, flujos de detritos, coladas de barro, *creep*, deslizamientos, etc.

En ese contexto, el propósito de esta investigación es aportar un mayor conocimiento y apropiada demarcación de las zonas susceptibles a procesos gravitacionales del valle del río Cuevas, lo que contribuirá a la correcta toma de decisiones y planificación territorial del Paso Fronterizo Cristo Redentor.

Para realizar este estudio, se partió de la siguiente hipótesis:

Los procesos gravitacionales no se distribuyen aleatoriamente, sino que su aparición en las laderas está controlada por ciertas condiciones locales relativas a la topografía, geometría, vegetación, y litología presentes en las mismas, y esa distribución es un indicador válido para estimar la susceptibilidad de la ladera a presentar movimientos gravitacionales.

El objetivo general del trabajo es estudiar la dinámica geomorfológica de las laderas y estimar los diversos grados de susceptibilidad de las mismas a presentar movimientos gravitacionales, mediante un enfoque heurístico. Además se establecieron una serie de objetivos específicos tendientes a analizar las geoformas del valle, identificar los procesos morfogenéticos que afectan las laderas y caracterizar las variables condicionantes de inestabilidad, con la finalidad de zonificar las laderas de acuerdo a su grado de susceptibilidad.

2- MATERIALES Y METODOLOGÍA

La metodología utilizada corresponde a una perspectiva heurística, donde se integran variables condicionantes de estabilidad y técnicas de *Evaluación Multicriterio* basadas

en jerarquías analíticas, y sumas lineales ponderadas de pesos de factores y clases (Abril Abril, A. 2011).

Las variables condicionantes elegidas para su estudio son: la pendiente, altitud, curvatura, orientación, litología, cobertura vegetal y morfogénesis. Las cuatro primeras variables fueron extraídas de un DEM 30 x 30 m. La litología se analizó a partir de la Carta Geológica 3369-1 del SEGEMAR a escala 1:250.000, y la cobertura vegetal y morfogénesis se estimaron a base de trabajo de campo y bibliografía.

Se analiza la distribución de los procesos morfogenéticos en relación a las variables condicionantes de estabilidad, a través de la técnica de *Evaluación Multicriterio*, utilizando una *Matriz de Jerarquías Analíticas* (Saaty, 1980). Sobre la base de este análisis se asigna el valor de peso relativo a cada variable condicionante de acuerdo a su influencia en la ocurrencia de movimientos gravitacionales.

Una vez obtenidos los pesos relativos de cada una de las variables, se calcula finalmente el Índice de Susceptibilidad a los movimientos gravitacionales, mediante la suma lineal ponderada de pesos de las variables y sus clases (Hervás de Diego y Barredo Cano, 2001; Castiblanco Ruiz, 2011).

Con esta técnica se obtiene un mapa de susceptibilidad que representa la distribución espacial de los procesos actuales y potenciales, o de las zonas que pueden ser afectadas por estos procesos.

3- ÁREA DE ESTUDIO

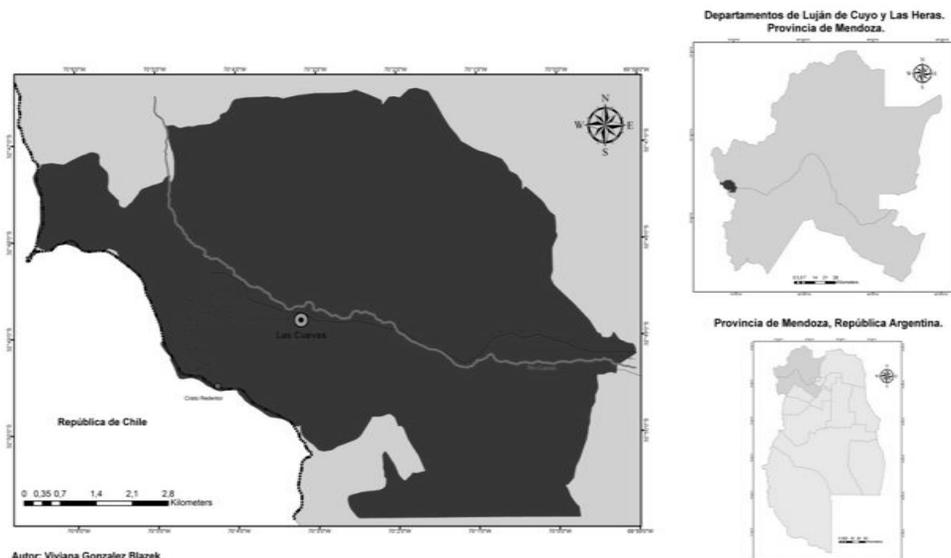
La zona de estudio se ubica en la Localidad de Las Cuevas, Provincia de Mendoza, y corresponde a un tramo del valle del río Cuevas que se extiende desde la Quebrada Matienzo hasta la Curva de la Soberanía Argentina, entre los 32°46' y 32°51' Lat. Sur, y los 69°59' y 70°06' Long. Oeste. Allí se localiza la Villa Las Cuevas y el Paso Fronterizo Cristo Redentor con el Túnel Internacional, que comunica a la Provincia de Mendoza con la vecina República de Chile (Carta Nº 1).

Este valle, visto desde Villa Las Cuevas hacia abajo, se caracteriza por una forma de U o cuna, con hombreras laterales marcadas, producto del ensanchamiento y profundización causada por el paso de la lengua glaciaria principal. Las laderas están cubiertas por mantos detríticos heterogéneos, con una amplia gama de conos de escombros y coladas, interrumpidas por algunos afloramientos rocosos y por los valles afluentes, más o menos suspendidos (Salomón, 1969).

El clima y régimen de precipitaciones de la zona está determinado por la circulación atmosférica baja condicionada por el Anticiclón del Pacífico. Según la clasificación de

climas de Koppen (1931), se pueden diferenciar dos zonas: la primera, entre los 2.700 a 4.100 m s.n.m., que corresponde al clima de tundra; la segunda, a partir de los 4100 m.s.n.m, pertenece al clima polar de hielos eternos (Moreiras, 2009, 2010).

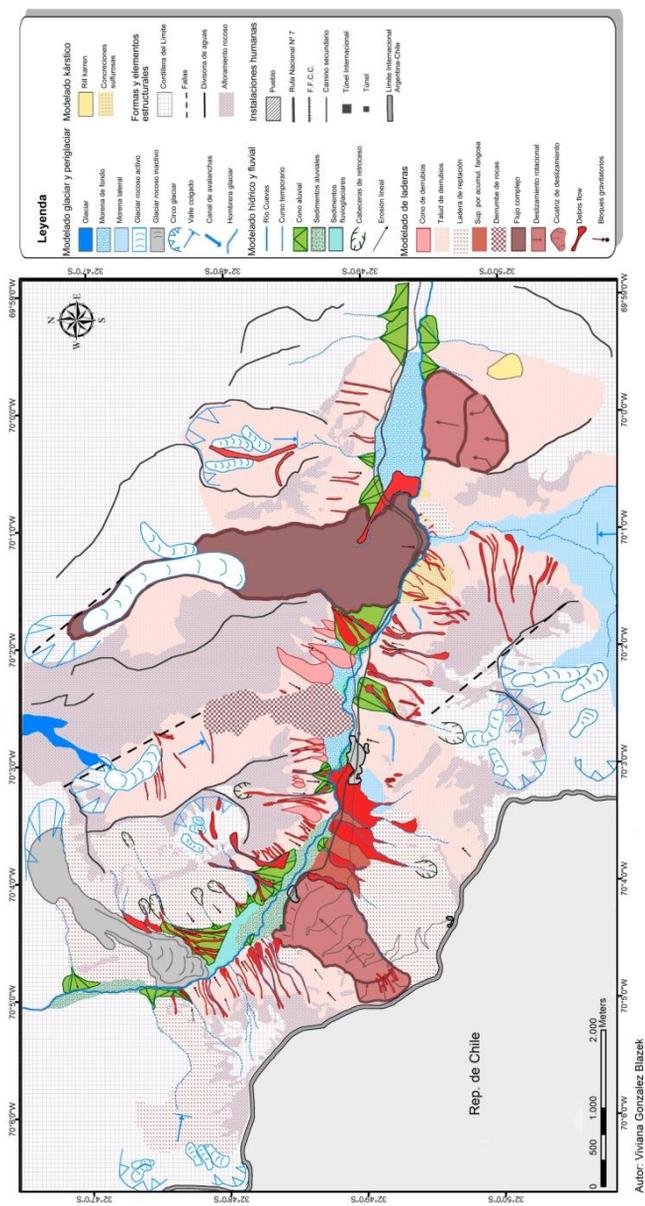
Carta Nº1: Área de estudio. Las Cuevas, Provincia de Mendoza, República Argentina.



Fuente: elaboración propia

El clima frío y seco, sumado al relieve abrupto y rocoso y la actividad morfodinámica de la zona, dan como resultado suelos de escaso desarrollo (Alessandro, 2009), en su mayoría de carácter pedregoso y poco profundos. Debido a las rigurosas condiciones climáticas que imperan en la zona y al escaso desarrollo de los suelos, la cobertura vegetal es muy pobre.

Carta Nº 2: Mapa geomorfológico. Valle del río Cuevas, entre Quebrada de Matienzo y Curva de la Soberanía Argentina.



Fuente: elaboración propia

3.1. Las formas del relieve

Las formas de erosión glacial son las mejor preservadas en la zona, destacándose los circos y valles -principal y tributarios- que deben su configuración de artesa al paso de las lenguas glaciares.

Entre las formas periglaciares, pueden reconocerse glaciares rocosos en circos y valles colgados, conos y taludes de derrubios, coladas de geliflucción, flujos de detritos, césped almohadillado o en guirnaldas, suelos poligonales, etc. La presencia de todas estas formas criogénicas marcan la acción dominante del hielo como agente geomórfico dominante en el modelado del paisaje.

Otras formas de relieve que adquieren gran desarrollo en la zona son las geoformas debidas a las remociones en masa, producto de la intensa dinámica de laderas, accionada por las condiciones climáticas, volumen y tipo de precipitaciones, altura, relieve relativo, escasa cobertura vegetal y la presencia de una importante actividad neotectónica (Mikkan, 2011).

Las geoformas y sus procesos morfogénéticos se cartografiaron con el objeto de ofrecer una imagen de su distribución espacial en el valle (Carta N° 2):

4- PROCESOS GRAVITACIONALES Y VARIABLES CONDICIONANTES DE SUSCEPTIBILIDAD

4.1. Los procesos gravitacionales²

Los procesos asociados a la influencia de la gravedad alcanzan una amplia distribución en las laderas del valle del río Cuevas, constituyendo en la actualidad el principal proceso morfogénético actuante, en función del grado de modificación del paisaje que producen y del volumen de material movilizado.

La clasificación de los procesos gravitacionales utilizada se apoya en las publicadas anteriormente (Varnes, 1978; Cruden y Varnes, 1996; Corominas y García Yagüe, 1997), y se basa fundamentalmente en el mecanismo de rotura y propagación del movimiento, utilizando criterios morfológicos. Se diferencian cuatro grupos de procesos gravitacionales: desprendimientos, deslizamientos, flujos y movimientos

² Los procesos o fenómenos gravitacionales son definidos por Pedraza Gilsanz (1996), como: “el desplazamiento de materiales en las vertientes, sin intervenir ningún soporte activo o medio para movilizarlos, es decir, impulsados por su propio peso; corresponde, por tanto, a una “<<autotraslación>> bajo la acción directa de la gravedad que, en estas circunstancias, deberá considerarse un agente específico más”.

complejos; cada uno de los cuales presenta a su vez subtipos de movimientos (Tabla Nº 1).

Tabla Nº 1: Clasificación de procesos gravitacionales.

Tipo de proceso *	Subtipos	Localización	Actividad
Desprendimientos	Caídas de bloques	Presente en casi todas las laderas. Curva de la soberanía.	Activo funcional
	Derrubios gravitatorios (conos, taludes de derrubios)	Presente en casi todas las laderas.	Activo funcional
	Avalancha de rocas**	En la Quebrada del Derrumbe, frente a Villa Las Cuevas.	Inactivo
	Avalanchas de nieve	Corredores de avalanchas	Activo suspendido
Deslizamientos	Rotacional	Ladera del Cristo Redentor y frente a Curva de la Soberanía.	Inactivo
	Traslacional	En la Quebrada del Derrumbe.	Inactivo
Flujos	Flujos de detritos (debris flows)	Presente en casi todas las laderas, restos morénicos y conos aluviales.	Activo suspendido
	Reptación	Presente en casi todas las laderas.	Activo funcional
	Soliflucción/geliflucción	En algunos circos glaciares y en laderas de material blando arcilloso/arenoso.	Activo suspendido
Movimientos complejos	Combinación de dos o más tipos de movimiento	Curva de la Soberanía Argentina y Quebrada del Derrumbe.	Inactivo

*Sólo se han tenido en cuenta en la clasificación aquellos movimientos que han ocurrido dentro de los límites del sector del valle del río Cuevas elegido para su análisis en este trabajo.

**La avalancha de rocas frente a Villa Las Cuevas puede considerarse un movimiento complejo, que habría comenzado como un deslizamiento traslacional, para después continuar como una avalancha de rocas.

Fuente: elaboración propia en base a Varnes, 1978; Cruden y Varnes, 1996; Corominas y García Yagüe, 1997.

4.2. Variables condicionantes de susceptibilidad

Las variables condicionantes que se han tenido en cuenta para estimar la susceptibilidad de las laderas a presentar fenómenos gravitacionales son: pendiente, altitud, curvatura, orientación de las laderas, litología, cobertura vegetal y morfogénesis.

Altitud: La zona de estudio tiene una altitud promedio de 3633 metros, y acusa un predominio de alturas entre los 3200 y los 5000 metros. Esto evidencia que el paisaje corresponde a un ambiente de alta montaña, y que los procesos modeladores de las laderas están concernidos principalmente dentro de un régimen periglacial.

Pendientes: Predominan las pendientes fuertes a muy fuertes (25° a 45°), en casi todas las laderas del valle principal y valles colgados. La prevalencia de pendientes acusadas indica que los procesos morfogenéticos que afectan las laderas se ven muy favorecidos por este factor topográfico.

Orientación: Las vertientes del valle presentan diversidad de orientaciones, predominando las laderas que miran al Norte y Sur. Será fundamental tener en cuenta cómo se distribuyen los procesos morfogenéticos en función de la condición de solanas y umbrías de acuerdo con las orientaciones registradas.

Curvatura: Predominan las vertientes con perfil cóncavo, convexo-cóncavo y recto-cóncavo. Las primeras corresponden a los circos glaciares; las segundas y terceras a las vertientes con conos y taludes de derrubios.

Litología: las litologías más extendidas en la zona de estudio son las formaciones superficiales producto de la erosión cuaternaria, y las Formaciones Tordillo-Grupo Mendoza, Juncal y Cristo Redentor; además se pueden observar numerosos depósitos glaciarios.

Vegetación: toda el área de estudio presenta una cobertura vegetal pobre que disminuye con la altura. Las laderas con fuerte inclinación se encuentran totalmente desprovistas de vegetación. Sólo algunas laderas, de pendiente más suavizada, presentan vegetación en forma de terracillas o guirnaldas herbáceas, donde se desarrollan procesos de reptación.

Morfogénesis: la geoforma más extendida corresponde a los conos y taludes de derrubios, formados por material detrítico de variado tamaño, anguloso y poco o muy poco consolidado, lo que los hace muy susceptibles a presentar caídas de bloques, deslizamientos y flujos de detritos. Las laderas de reptación también son muy abundantes y se desarrollan preferentemente en vertientes de materiales finos al oeste de villa Las Cuevas; presentan lóbulos de soliflucción y *debris flows*.

Las geoformas heredadas de los grandes movimientos en masa ocurridos en épocas pasadas tienen una distribución puntual en la zona, pero es muy importante tenerlos en cuenta debido al volumen de material movilizado que implican y los procesos gravitacionales que con frecuencia van complicando su morfología, como son los flujos de derrubios, deslizamientos, caídas de rocas, etc.

4.3. Relación entre la distribución y las variables condicionantes de distribución de los procesos morfogenéticos

En los sectores con mayores alturas, por encima de los 3500 metros, predominan los procesos de caídas de rocas, geliflujión, y presencia de glaciares rocosos; por debajo de los 3500 metros, se vuelven más frecuentes las laderas cubiertas de detritos, con procesos de reptación y flujos, y congelamiento estacional sistemático.

Las pendientes más afectadas por fenómenos gravitacionales corresponden a inclinaciones moderadas (25°- 35°) a fuertes (35°- 45°) donde se observan derrubios gravitatorios, reptación y *debris flow*. Las pendientes superiores a 45° presentan en general, muy pocas cicatrices y están poco afectadas por fenómenos gravitacionales, a excepción de las áreas fuente de caídas de bloques (afloramientos de roca desnuda). Respecto de la orientación de las laderas, en laderas que miran al norte y noreste, predominan los procesos de reptación, flujos de detritos y deslizamientos rotacionales; mientras que las laderas más frías (las que miran al sur y suroeste), favorecen los fenómenos de soliflujión, caída de bloques y avalancha de rocas.

En cuanto a la variable curvatura, se consideró las zonas de arranque de los procesos. La zona más favorable a generar procesos gravitacionales corresponde a las áreas rocosas de las partes altas de los cerros, con geometría convexa o recto-convexa.

Para la variable vegetación se tuvo en cuenta la clasificación en *Pisos de vegetación* propuesta por Méndez, Martínez Carretero y Peralta (2006). La escasez de vegetación es la tónica general de toda el área, lo que determina que los procesos morfogenéticos cobren gran intensidad, debido a la ausencia del efecto estabilizador que puede provocar las raíces de las plantas.

En relación a la litología, en aquellos sectores en los cuales las rocas son más blandas y poco resistentes o han sido sometidas a una mayor erosión glaciaria, predominan los movimientos gravitacionales tipo flujos (*debris flows*, reptación, lóbulos de gelisoliflujión), mientras que en los afloramientos de rocas más cohesivas (duras), compactas y resistentes, predominan las caídas de bloques, avalanchas rocosas, etc.

Respecto a la morfogénesis, se observó que en las laderas de reptación el *creepy* los derrubios gravitatorios son los procesos dominantes, y suele ir acompañados por

pequeños lóbulos de *gelisolifluxión* y *debris flows*. Las caídas de bloques tienen una distribución más puntual, y afectan principalmente los taludes o conos de escombros y los depósitos morénicos.

Por último, la influencia de los fenómenos gravitacionales que involucraron grandes volúmenes de material movilizado, se limita principalmente a la geoforma generada por el depósito del material. Sin embargo, los mismos se encuentran complicados con la ocurrencia de otros procesos, como caídas de bloques, reptación, deslizamientos o flujos de detritos. Esto es importante debido a que los tres procesos -teóricamente “inactivos”-, no son ajenos a la ocurrencia de otros fenómenos gravitacionales en su superficie, lo que podría implicar la removilización de parte del material previamente depositado.

5- EVALUACIÓN DE LA SUSCEPTIBILIDAD DE LAS LADERAS A FENÓMENOS GRAVITACIONALES

5.1. Determinación de los pesos de las variables condicionantes

Para evaluar la susceptibilidad de las laderas a fenómenos gravitacionales se aplicó una metodología con un enfoque heurístico, con la utilización de técnicas de *Evaluación Multicriterio*, basadas en jerarquías analíticas y sumas lineales ponderadas de pesos de factores y clases (Saaty, 1980; Hervás de Diego, et al, 2002; Abril Abril, A. 2011).

Primero, se crea una matriz cuadrada, en la que el número de filas y columnas viene definido por el número de variables condicionantes de susceptibilidad analizadas. A cada elemento de la matriz se le asigna un valor que representa la importancia relativa de la variable de la fila, respecto a la de su columna, en cuanto a posible inestabilidad. Para este trabajo se decidió aplicar una valoración más sencilla, comprendida entre 4 y $\frac{1}{4}$ (Tabla N° 4).

Posteriormente, se normalizan los valores de las variables y se obtiene el promedio de cada una de las filas. Este valor es el que corresponde al peso que se le asigna a cada variable condicionante. Al ser estandarizado, la suma de los pesos promedio debe ser igual a 1 (Tabla N° 5).

Tabla Nº 4: Matriz de jerarquización analítica para la asignación de pesos a las variables condicionantes de susceptibilidad.

Variables	Altitud	Pendiente	Curvatura	Orientación	Litología	Vegetación	Geoformas
Altitud	1	0,33	0,33	0,33	0,33	1	0,33
Pendiente	3	1	2	2	2	2	3
Curvatura	3	0,5	1	0,5	0,5	2	2
Orientación	3	0,5	2	1	0,5	2	2
Litología	3	0,5	2	2	1	2	3
Vegetación	1	0,5	0,5	0,5	0,5	1	2
Geoformas	3	0,33	0,5	0,5	0,33	0,5	1
Suma:	17	3,66	8,33	6,83	5,16	10,5	13,33

Fuente: elaboración propia

Tabla Nº 5: Normalización y promedio de los pesos de las variables condicionantes.

Variables	Altitud	Pendiente	Curvatura	Orientación	Litología	Vegetación	Geoformas	Peso (W _j)
<i>Altitud</i>	0,0588	0,0902	0,0396	0,0483	0,0640	0,0952	0,0248	0,0601
<i>Pendiente</i>	0,1765	0,2732	0,2401	0,2928	0,3876	0,1905	0,2251	0,2551
<i>Curvatura</i>	0,1765	0,1366	0,1200	0,0732	0,0969	0,1905	0,1500	0,1348
<i>Orientación</i>	0,1765	0,1366	0,2401	0,1464	0,0969	0,1905	0,1500	0,1624
<i>Litología</i>	0,1765	0,1366	0,2401	0,2928	0,1938	0,1905	0,2251	0,2079
<i>Vegetación</i>	0,0588	0,1366	0,0600	0,0732	0,0969	0,0952	0,1500	0,0958
<i>Geoformas</i>	0,1765	0,0902	0,0600	0,0732	0,0640	0,0476	0,0750	0,0838
							Sumatoria:	1

Fuente: elaboración propia.

5.2. Cálculo del Índice de Susceptibilidad

Una vez determinados los pesos de las variables condicionantes y sus clases, se calcula finalmente el Índice de susceptibilidad a los fenómenos gravitacionales, mediante la suma lineal ponderada (Voogd, 1983, citado por Hervás et al., 2002) de pesos de las variables y clases, según la expresión:

$$I = \sum_{j=1}^n w_j x_{ij}$$

Siendo I, el índice de susceptibilidad;

w_j , el peso de la variable j;

x_{ij} , el peso de la clase i de la variable j.

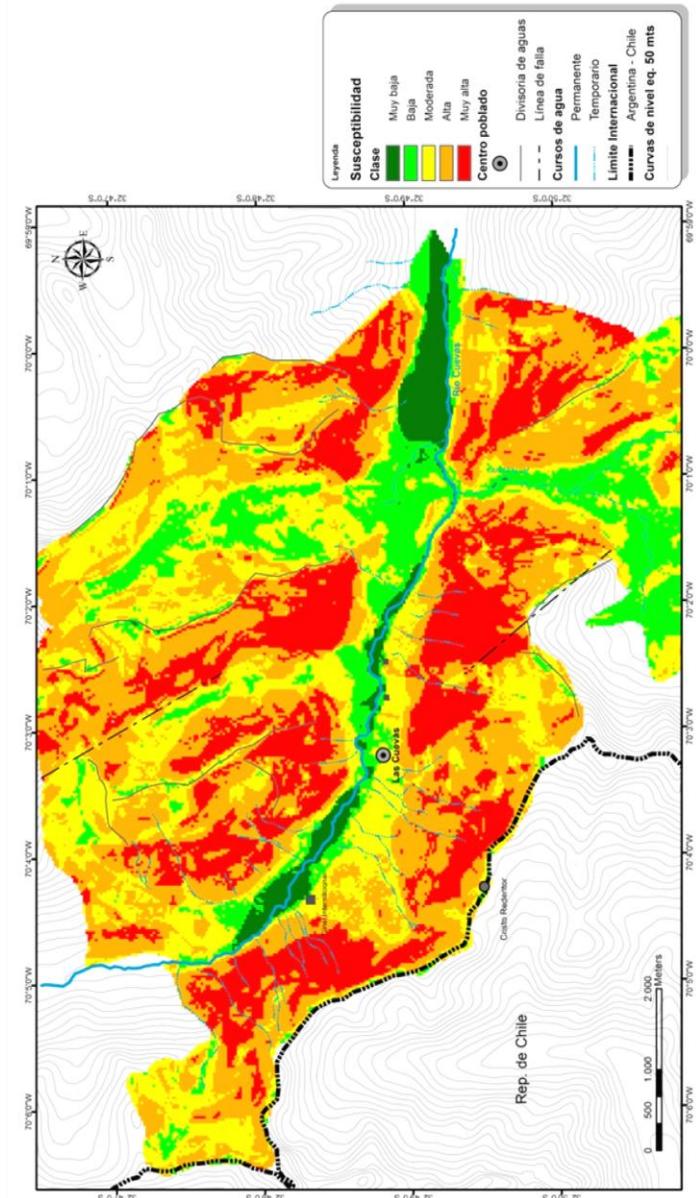
El índice de susceptibilidad obtenido, dependerá fundamentalmente del peso asignado a las variables y en menor medida de la asignación de pesos a cada clase dentro de una variable, por lo que la subjetividad y ausencia de control inherentes a este último proceso no influye sobremedida en el cálculo del índice final (Hervás de Diego y Barredo Cano, 2001).

El cálculo del índice de susceptibilidad se realizó utilizando el software ArcGIS 10.1, con la herramienta Map Algebra-Raster Calculator. El mapa resultante fue reclasificado en cinco clases, de acuerdo al grado de susceptibilidad: muy alta, alta, moderada, baja, muy baja susceptibilidad (Carta N° 3).

En síntesis, las áreas de mayor susceptibilidad se caracterizan por presentar numerosos procesos gravitacionales que van arrastrando el material detrítico vertiente abajo, lo que puede producir inconvenientes en la Ruta Internacional y las edificaciones allí instaladas. Entre estas áreas, cabe destacar las laderas localizadas al norte y sur frente a Villa Las Cuevas. En ambas vertientes, los fenómenos de caída de bloques, derrumbios gravitatorios y debris flows, se manifiestan con gran intensidad.

Respecto a las áreas con susceptibilidad moderada a baja, si bien los procesos gravitacionales se presentan con menor intensidad, sus laderas no están exentas de que pueda producirse algún evento que ponga en peligro las instalaciones humanas. Un ejemplo de ello es el sector correspondiente al lóbulo frontal de la Curva de la Soberanía, al cual le corresponde susceptibilidad moderada a baja. Sin embargo, este lóbulo presenta indicios de posibles desprendimientos de bloques, que podrían afectar seriamente la Ruta Internacional en ese tramo. Una situación parecida puede observarse en el derrumbe rotacional Cristo Redentor, donde la circulación de vehículos, especialmente en época de deshielo, provoca pequeños deslizamientos de material detrítico que podrían poner en peligro la estabilidad de partes de la ladera. Esto podría afectar el camino al Monumento Cristo Redentor, la Ruta Internacional y las instalaciones aduaneras ubicadas en la zona, lo que lleva a agregar al elemento antrópico, como otro factor más que contribuye a la susceptibilidad de las laderas.

Carta Nº 3: Susceptibilidad a fenómenos gravitacionales. Valle del Río Cuevas, entre Quebrada de Matienzo y Curva de la Soberanía Argentina.



Fuente: elaboración propia

6- CONCLUSIONES

En el valle del río Cuevas, los procesos morfogenéticos manifiestan un carácter complejo, con la combinación de diversos tipos de fenómenos y varios ciclos de removilización de material. La distribución de los procesos morfogenéticos en las vertientes no es aleatoria, sino que cada proceso responde a particulares condiciones topográficas, climáticas, hidrológicas, geotectónicas, etc., que determinan su organización espacial. Por ello, la comprensión de los múltiples factores que condicionan la presencia de estos fenómenos, es primordial para conocer la susceptibilidad de las laderas e identificar las áreas más críticas, información muy útil para la realización de estudios de riesgo, diseño e implementación de obras de defensa de las vertientes, etc.

La finalidad de este trabajo ha sido aportar un mayor conocimiento de la dinámica geomorfológica de las laderas del valle del río Cuevas, -de las formas de relieve y los procesos morfogenéticos que afectan las vertientes-, así como las principales variables condicionantes de inestabilidad que intervienen en el sistema de equilibrio de las laderas.

Además, como el área de estudio corresponde al Paso Fronterizo Cristo Redentor, principal vía de circulación que une los centros comerciales y puertos de los países miembros del MERCOSUR, se consideró importante y en base a lo analizado, realizar a manera de síntesis una carta de susceptibilidad de las laderas a los movimientos gravitacionales, que diferencia aquellos sectores en las laderas que, por el número de procesos presentes y su actividad e intensidad, suponen una amenaza natural en la zona. En este sentido, la cartografía geomorfológica detallada ha sido una herramienta muy eficaz para el estudio de los factores que intervienen en la inestabilidad de las laderas y de los principales procesos dinámicos actuantes en ellas.

La combinación del estudio geomorfológico con la utilización de técnicas de análisis multicriterio ha permitido obtener una zonificación del área de estudio de acuerdo al grado de susceptibilidad a los movimientos gravitacionales en las laderas, mediante la combinación de la valoración y peso relativo de diversos indicadores morfodinámicos. Esta información será de gran utilidad en la orientación de prioridades en cuanto al destino de recursos destinados hacia estudios geotécnicos de detalle, etc.

BIBLIOGRAFÍA

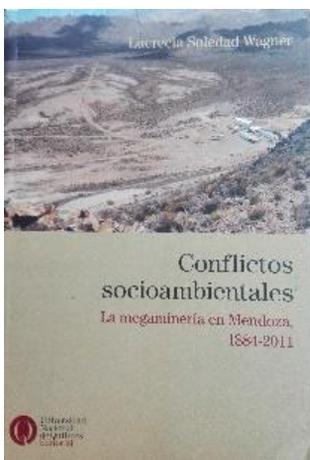
ABRIL ABRIL, A.L. (2011). *Estudio e implementación de un modelo para la zonificación de áreas susceptibles a deslizamiento mediante el uso de sistemas de información geográfica: caso de estudio sector Quimsacocha* (Tesis de pregrado). Ecuador: Universidad de Cuenca.

- ALESSANDRO, M. B. et al. (2007-2009). *La complejidad de los ecosistemas del norte de la provincia de Mendoza*. Informe final de investigación (06/6395). Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Filosofía y Letras.
- CASTIBLANCO RUÍZ, D. A. (2011). *Evaluación de amenaza por deslizamiento con base en mapas de Geología y Geomorfología* (Tesis de Grado). Bogotá: Facultad de Ingeniería, Pontificia Universidad Javeriana.
- COROMINAS, J. y GARCÍA YAGÜE, A. (1997). Terminología de los movimientos de ladera. *IV Simposio Nacional sobre Taludes y Laderas Inestables*. Granada. 3, 1051-1072.
- CRUDEN, D. M., & VARNES, D. J. (1996). Landslide types and processes. Landslides Investigation and Mitigation. *Transportation Research Board*, Special Report, 247, 36–75.
- HERVÁS DE DIEGO, J., BARREDO CANO, J. (2001). Evaluación de la susceptibilidad de deslizamientos mediante el uso conjunto de SIG, Teledetección y métodos de Evaluación Multicriterio. Aplicación al Barranco de Tirajana (Gran Canaria). *V Simposio Nacional sobre Taludes y Laderas Inestables*, Madrid.
- MÉNDEZ, E., MARTÍNEZ CARRETERO, E., PERALTA, I. (2006). La vegetación del Parque Provincial Aconcagua (Altos Andes Centrales de Mendoza, Argentina). *Bol. Soc. Argent. Bot.* 41 (1-2), 41-69.
- MIKKAN, R. (1997). Geomorfología y dinámica de vertientes del Valle del Río Mendoza entre las Estaciones Guido y Uspallata, Provincia de Mendoza – República Argentina. *Revista de Estudios Regionales* (17). CEIDER, 81-133.
- MIKKAN, R. (2011). *Atlas Geomorfológico de la Provincia de Mendoza*. Tomo I. Mendoza, Argentina. Jagüel Editores de Mendoza.
- MOREIRAS, S.M. (2009). Análisis estadístico probabilístico de las variables que condicionan la inestabilidad de las laderas en los valles de los ríos Las Cuevas y Mendoza. *Revista de la Asociación Geológica Argentina*, 65(4): 780–790.
- MOREIRAS, S.M. (2010). Avances en el estudio geomorfológico de la Quebrada de Matienzo, Provincia de Mendoza, Argentina. *Contribuciones Científicas GAEA*, 23, 159-173.
- PEDRAZA GILSANZ, J. (1996). *Geomorfología, principios, métodos y aplicaciones*. Madrid: Ediciones Rueda, S.L.
- RAMOS V.A., CAMINOS, R. y CORTES, J.M. (2000). *Hoja Geológica 3369-I Cerro Aconcagua (1:250.000)*. Subsecretaría de Minería de la Nación, Dirección Nacional del Servicio Geológico. SEGEMAR.
- SAATY, T. (1980). *Analytic Hierarchy Process*. New York: McGraw Hill.
- SALOMÓN, J. N. (1969). El Alto Valle del Río Mendoza. *Boletín de Estudios Geográficos*, XVI (62), 1-50.
- VARNES, D. (1978). Landslides Analysis and Control - Slope Movement Types and Processes. *Transportation Research Board*. Edited by Schuster & Krizek, Special Report 176, 11-33.

RESEÑAS Y CRÍTICA BIBLIOGRÁFICA

Wagner, Lucrecia Soledad (2014). *Conflictos socioambientales. La megaminería en Mendoza 1884-2011*. Buenos Aires, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, 242 p.

Por Carlos Eduardo Reboratti



Desde fines del siglo pasado, y con más fuerza durante el presente, se ha ido desarrollando en prácticamente toda América Latina una actividad novedosa: la megaminería, esto es, la minería practicada a gran escala casi siempre mediante la explotación a cielo abierto. Las causas de esta expansión son varias y complejas, entre otras el alto precio internacional alcanzado por algunos metales como el oro, la plata y el cobre; el proceso de globalización de la economía mundial y el paralelo aumento y poder de las compañías multinacionales; la necesidad de los gobiernos de ampliar su abanico de exportaciones con el objeto de captar más divisas para cumplir con sus gastos sociales (lo que se conoce como “el consenso de las commodities”) (Svampa, 2013) y los adelantos

tecnológicos que permitieron la explotación de yacimientos de baja ley. Este proceso, si bien muy dinámico, no estuvo exento de problemas y limitaciones, y los más importantes fueron la oposición de los movimientos ambientalistas internacionales y nacionales y, sobre todo, la aparición de movimientos locales que, llevados por motivos no solo ambientales, sino también económicos y sociales, generaron una variedad de métodos de oposición a estas inversiones (Urquidí y Walter, 2011). Estos tuvieron muchas veces como resultado el retiro de los proyectos o, en otros, la modificación de los mismos en sus aspectos más conflictivos. La expansión de la megaminería generó, como era de esperar, una gran cantidad de literatura proveniente de todos los actores de estos conflictos, desde los militantes ambientales hasta las compañías mineras y también desde el ámbito académico, incluyendo la producción de un gran número de tesis de posgrado. El libro de Lucrecia Wagner se inscribe en este último tipo, ya que es el resultado de una tesis doctoral, transformada en forma de libro y permitiéndole de esa manera el acceso a una público más amplio. Dentro de sus muchas virtudes se encuentra la utilización de un lenguaje claro, y libre de la usual jerga que en muchos casos oscurece el argumento detrás de una cortina de elucubraciones pocas veces atinentes al tema que se está tratando y que en todo casos solo muestran la erudición del autor. El libro se centra en el análisis de la megaminería en la provincia Argentina de Mendoza

y su relación con la aparición y desarrollo de movimientos sociales que cuestionaron ese intento de expansión, en el marco del desarrollo de los atinadamente llamados conflictos socioambientales: no se trata de conflictos solo sociales o ambientales, sino que están relacionados al cómo y porqué la sociedad utiliza los recursos ambientales, lo que los diferencia de otros movimientos sociales relacionados, por ejemplo, con el trabajo, la inseguridad o la desigualdad o con los conflictos de corte netamente ambiental, como la contaminación. Al mismo tiempo, el libro busca adscribir el análisis de los conflictos a los lineamientos de la historia ambiental, una disciplina de creciente importancia que combina las visiones, entre otras, de la historia, la geografía y la ecología.

En la introducción la autora hace una aproximación a la bibliografía sobre los conflictos mineros en América Latina de lo que surge el dato de la modernidad del tema: prácticamente no hay producción anterior al año 2000. Siendo una recorrida muy completa, se circunscribe solo al idioma español y hubiera sido interesante ver que se dice en el resto del mundo sobre el tema, que está lejos de circunscribirse a nuestro continente (Grauchu, 2008). El capítulo 1 hace un necesario análisis en perspectiva histórica sobre los conceptos que se utilizarán en el resto del libro y sobre todo se explora en la diferenciación entre las diversas variantes del ambientalismo y su relación con los movimientos sociales que da como resultado la idea de movimientos y conflictos socioambientales como un fenómeno nuevo y claramente diferenciado. A partir de allí el libro se centra básicamente en la Argentina y más específicamente en la provincia de Mendoza, ubicada en el centro-oeste de la Argentina y caracterizada por la existencia de tres regiones claramente diferenciadas: la montaña al oeste, el piedemonte en el centro y el semidesierto al este, con la población concentrada en el segundo donde desarrolla de una economía basada en el riego. Y este es un punto fundamental en todo el libro: el riego y el agua se constituyen como factores no solo de la organización del territorio, sino también como símbolos de identidad para la sociedad local, de la victoriosa lucha contra la naturaleza hostil. Y será justamente el agua el elemento fundante de las reacciones contra la megaminería.

Los dos siguientes capítulos enmarcan el tema de los conflictos mineros actuales, primero haciendo una breve historia de la minería en el país y como la legislación producida en los '90 generó las condiciones para que ésta tomara un vuelo que nunca había tenido y, en el siguiente capítulo, las condiciones sociales que a partir de los '90 y básicamente desde la gran crisis del 2001 vieran surgir movimientos sociales localizados y que adoptan, en el caso de la minería, la figura de "autoconvocados", esto es, espontáneos, temáticamente específicos y no relacionados con los grupos políticos. Estos grupos tuvieron su primer triunfo en la localidad de Esquel, en la Patagonia, donde su accionar impidió la instalación de una minera y generó un

modelo que se reprodujo luego en varios casos similares (Walter y Martínez Alier, 2010). El llamado “efecto Esquel” tuvo dos resultados, uno fue la conformación de un movimiento de unión de distintas asambleas ciudadanas y otro que varias provincias generaron una legislación que prohibía la megaminería. Es en este contexto donde la autora desarrolla a partir de allí un detallado análisis de los conflictos socioambientales en Mendoza. Este análisis se centra en el papel simbólico del agua como recurso escaso para el desarrollo creciente de conflictividad ante los intentos de instalación de varios proyectos mineros en diferentes lugares de la provincia, para culminar con el conflicto alrededor del proyecto San Jorge. En cada caso la organización de las asambleas fue creciendo, hasta conformar una unión provincial, y a cada paso la presión sobre el gobierno fue aumentando, hasta que el Poder Legislativo sanciona una ley de prohibición de uso de sustancias contaminantes en la minería. Y es esa legislación la que termina frenando el intento de instalación de la mina San Jorge, aun cuando había sido aprobada por el Ejecutivo.

Además de su calidad académica, el libro de Wagner tiene una particularidad que lo hace muy especial, y es su objetividad, no común dentro de una literatura donde muchas veces la militancia de los autores tiende a generar análisis sesgados e incompletos de los conflictos mineros. En estos es usual que los diferentes actores generen datos y opiniones contrapuestas, y en este caso la autora recoge todas las opiniones para que el lector llegue a sus propias conclusiones, Calidad y objetividad hacen de este libro una muy buena aproximación al análisis de los conflictos mineros y sirve como espejo para muchísimos casos que están ocurriendo – y seguramente ocurrirán- en América Latina.

BIBLIOGRAFÍA

- GRAUCHU, J. (2008). Is Mining Good for development? The Intellectual History of an Unsettled Question. *Progress in Development Studies*, 2, 129-162.
- SVAMPA, M. (2013). “Consenso de los commodities” y lenguaje de valoración en América Latina. *Nueva Sociedad*, 244, 1-17.
- URKIDI, L.y Walter, M. (2011). Dimensions of Environmental Justice in Anti-gold Mining Movements in Latin America. *Geoforum*, 42, 683-695.
- WALTER, M. y MARTÍNEZ ALIER, J. (2010). How to be Heard when Nobody wants to Listen: Community Action Against Mining in Argentina. *Canadian Journal of Development Studies*, 30 (1-2), 281-301.

EL AUTOR

Carlos Eduardo Reboratti, geógrafo (UBA 1973). Investigador principal del CONICET en el Instituto de Geografía de la UBA. Profesor titular regular en la UBA, 1985-2014. Docente e investigador visitante en las Universidades de, Comahue, Córdoba, De la República (Uruguay), de los Andes (Venezuela), Tübingen (Alemania), Cantábrica (España) y Wisconsin, Berkeley y Stanford (USA). Fue director del Centro de Estudios de Población, del Departamento y del Instituto de Geografía y de la Maestría en Políticas Territoriales y Ambientales de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Además de numerosos artículos publicados en el país y en el exterior, ha publicado *Ambiente y sociedad. Conceptos y relaciones*, Ariel, Buenos Aires, 2000 y 2010, *La Quebrada. Geografía, historia y ecología de la Quebrada de Humahuaca*, La Colmena, Buenos Aires, 2002, *La naturaleza y nosotros. El problema ambiental*, Claves para todos, Buenos Aires, 2006, *Del otro lado del río: ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos* (comp. con V. Palermo), EDHASA, Buenos Aires, 2007 y *El Alto Bermejo. Realidades y conflictos*. Editorial La Colmena, Buenos Aires, 2000 y 2009.