

La dimensionalidad ambiental en las políticas públicas locales. Identificación y valoración de los Servicios Ambientales del periurbano en Villa María, Córdoba

Año
2019

Autor
Mizdraje, Dafne Aylén

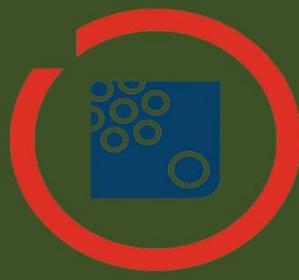
Director de tesis
Guzmán, Leticia Ana y Foa Torres, Jorge

Este documento está disponible para su consulta y descarga en el portal on line de la Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo Alberto Podestá", en el Repositorio Institucional de la **Universidad Nacional de Villa María**.

CITA SUGERIDA

Mizdraje, D. A. (2019). *La dimensionalidad ambiental en las políticas públicas locales. Identificación y valoración de los Servicios Ambientales del periurbano en Villa María, Córdoba*. Villa María: Universidad Nacional de Villa María





**Universidad
Nacional
Villa María**

“ La dimensionalidad ambiental
en las políticas públicas locales.
Identificación y valoración de los
servicios ambientales del periurbano
en Villa María, Córdoba.”

MIZDRAJE, Dafne

Villa María, 2019

Universidad Nacional de Villa María
Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales
Licenciatura en Desarrollo Local-Regional

Título Final de Grado:

**“La dimensionalidad ambiental en las políticas públicas locales.
Identificación y valoración de los Servicios Ambientales del
periurbano en Villa María, Córdoba”.**

Autora: Mizdraje, Dafne Aylén

Directora: Ing. Leticia Ana Guzmán

Co-director: Dr. Jorge Foa Torres

2019

A la Educación Pública, Laica, Gratuita y de Calidad
A los estudiantes universitarios, primera generación de sus familias
A mi querida UNVM
A la familia, compañeros y amigos
A Ana, por su amistad, compromiso y transferencia
A Nacho, por su amor y porque lo amo

Índice de Siglas y Abreviaturas

ABL: Alumbrado, Barrido y Limpieza.

ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración.

ASEAN: Asociación de Naciones del Sudeste Asiático.

BID: Banco Interamericano de Desarrollo.

BM: Banco Mundial.

CEPAL: Comisión Económica para América Latina.

CN: Constitución Nacional.

CSA: Compensación por los Servicios Ambientales.

DEM: Departamento Ejecutivo Municipal.

ETH: Encuesta Trimestral de Hogares.

FMI: Fondo Monetario Internacional.

INDEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

MEA: Millennium Ecosystem Assessment/ Evaluación de los Ecosistemas del Milenio.

MERCOSUR: Mercado Común del Sur.

PBI: Producto Bruto Interno.

PP: Políticas Públicas.

PPA: Políticas Públicas Ambientales.

PSA: Pago por Servicios Ambientales.

OAT: Ordenamiento Ambiental del Territorio.

ODS: Objetivos de Desarrollo Sustentable.

OIR: Observatorio Integral de la Región.

OEA: Organización para los Estados Americanos.

OM: Ordenanza Municipal.

ONU: Organización de Naciones Unidas.

OPS: Organización Panamericana de la Salud.

OT: Ordenamiento Territorial.

SA: Servicios Ambientales.

TCLAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

UNVM: Universidad Nacional de Villa María.

UTNFRVM: Universidad Tecnológica Nacional Facultad Regional de Villa María.

Índice General

Introducción	1
1. Las dinámicas del Desarrollo	3
1.1.1 Enfoque de la Modernización.....	3
1.1.2 Escuela del pensamiento dependentista.....	5
1.2 Un Desarrollo Crítico y latinoamericano	7
1.3 La complejidad de un Desarrollo sistémico.....	8
2. Políticas Públicas Ambientales: Perspectivas de Análisis	11
2.1 Enfoque de Derechos.....	11
2.1.1 Derecho Ambiental argentino.....	12
2.1.2 El Derecho Ambiental Cordobés	14
2.2 Enfoque Interpretativo de las Políticas Públicas Ambientales.....	16
2.3 Desarrollo Sustentable Débil, Fuerte y Súper- Fuerte.....	19
3. Bases, alcances y condicionantes de las gestiones municipales respecto del abordaje ambiental	22
3.1 Bases y antecedentes del municipalismo argentino	22
3.2 Alcances y condicionantes de los gobiernos locales para el abordaje ambiental.....	24
4. “Sistema-Territorio”: Villa María	28
4.1 Enfoque sistémico del territorio	28
4.2 Recorte Local: Villa María	29
4.2.1 Caracterización Físico-Espacial	29
4.2.2 Breve reseña histórica	30
4.2.3 Indicadores demográficos y socioeconómicos	32
4.2.4 Análisis institucional y político	36
5. La Dimensión Ambiental en las Políticas Públicas villamarienses.....	40
5.1 Relevamiento de los principales lineamientos ambientales	40
5.2 Clasificación de la normativa ambiental de Villa María	46
5.3 Ordenanza Municipal N° 7.209 de “Ruralidad Urbana”	51
5.4 El Periurbano como sistema complejo.....	56
5.3.1 El Periurbano villamariense	58
6. Identificación y valoración de los Servicios Ambientales en el periurbano villamariense..	61
6.1 Servicios Ambientales	61
6.2 Establecimiento de un Sistema de Pago por Servicios Ambientales.....	63

6.3 Sistema de compensaciones por Servicios Ambientales: hacia un enfoque alternativo	66
6.3.1 El Suelo como recurso proveedor	68
6.4 Construcción de una propuesta metodológica	70
6.5 Compensación por los Servicios Ambientales: una decisión política	81
Conclusiones	85
Bibliografía.....	88

Índice de Figuras y Tablas

Figuras:

Figura N° 1: Dpto. Gral. San Martín.....	29
Figura N° 2: Estructura Económica Regional-Local.....	33
Figura N°3: Mapa de Industrias de Villa María.....	34
Figura N° 4: Unidades económicas participantes en el PBI villamariense al 2018.....	35
Figura N° 5: Distribución de los municercas en Villa María.....	39
Figura N° 6: Componentes del Sistema-Territorial.....	41
Figura N° 7: Plano de Zonificación Urbana.....	44
Figura N° 8: Clasificación de la normativa ambiental de Villa María.....	51
Figura N° 9: Límite del radio Municipal de Villa María, en función de la OM N° 5.929.....	53
Figura N° 10: Área periurbana de la ciudad de Villa María.....	60
Figura N° 11: Parches de Usos de suelo.....	61
Figura N° 12: Zonas del periurbano villamariense.....	74
Figura N° 13: Zona N° 1.	75
Figura N° 14: Zona N° 2.	75
Figura N° 15: Zona N° 3.	76
Figura N° 16: Zona N° 4.....	77
Figura N° 17: Zona N° 5.	78
Figura N° 18: Zona N° 6.....	79
Figura N° 19: Zona N° 2- Extensión Bv. España.....	83

Tablas:

Tabla N° 1: Indicador de Calidad Ambiental referido al uso del suelo.....	80
Tabla N° 2: Indicador de Calidad Ambiental referido a la conservación del suelo.....	80
Tabla N°3: Tabla de coeficientes.....	84

Introducción

El presente TFG, pretende entrelazar la formación alcanzada mediante el trayecto académico de la Licenciatura en Desarrollo Local-Regional, junto a los conocimientos referidos a la calidad ambiental del periurbano villamariense, los cuales fueron adquiridos a través de la participación en numerosos proyectos, interdisciplinarios, de investigación y extensión universitaria.

Dicha experiencia, posibilitó la aplicabilidad y el desarrollo de una beca de Estímulo de la Vocaciones Científicas, otorgada por parte del Consejo Interuniversitario Nacional; cuyos avances inspiraron la elección del objeto de estudio: los Servicios Ambientales (en adelante SA).

El año 2017 fue trascendente en materia de la planificación territorial de Villa María, ya que el Honorable Concejo Deliberante aprobó la Ordenanza Municipal N° 7.209 de "Ruralidad Urbana", que incluyó entre sus artículos un plano de zonificación, que logró integrar y legislar las actividades productivas radicadas en el periurbano; el cual representa más del 60% del total de la superficie de la ciudad.

Otros de los aspectos que resultaron de vital importancia en torno a la sanción de la ordenanza, se vinculan con la incorporación y abordaje de los SA, como artificio necesario para alcanzar un ordenamiento integral del territorio, que contemple los potenciales impactos de las actividades antrópicas sobre la sustentabilidad de los ecosistemas.

En relación a ello, el presente trabajo persigue como objetivo principal, la construcción de una herramienta de conservación, que permita la identificación y valoración de los SA presentes en el periurbano, para la consolidación de un Ordenamiento Ambiental del Territorio (en adelante OAT).

En orden de cumplir con lo propuesto, resultó necesario: identificar los debates académicos existentes en torno a los conceptos de "Desarrollo" y "Ambiente"; analizar la dimensionalidad ambiental de las políticas y normativas locales; caracterizar al sistema productivo del periurbano villamariense; proponer un sistema de compensación por los servicios ambientales (en adelante CSA), en función del Ordenamiento Territorial de la ciudad de Villa María.

En este marco, la hipótesis establecida plantea que el OAT demanda de una serie de mecanismos alternativos e innovadores que doten de dinamicidad a la gestión municipal. Además, la instrumentación de un sistema de CSA permite dimensionar el verdadero impacto de las actividades antrópicas, e incorporarlo en la planificación territorial.

Adicionalmente, el diseño metodológico propuesto es de tipo cualitativo, por intermedio del cual se abordan conocimientos de campos disciplinares pertenecientes tanto a las ciencias sociales como las naturales. Además, se adopta un enfoque crítico-explicativo que posibilita la aproximación de conceptos transversales a la temática, para luego emprender un proceso de resignificación de los mismos; en segunda instancia, se apela a un enfoque de características exploratorio-descriptivas, vinculado con la búsqueda de antecedentes.

Se efectuó un relevamiento, y posterior análisis bibliográfico y de las normativas locales y los documentos formales, los cuales se obtuvieron a través del acceso a diversas plataformas

informativas¹, mientras que en lo que respecta a los datos necesarios para la creación de cartografía local, se llevaron a cabo numerosas salidas a campo con marcaciones GPS, las cuales fueron procesadas por programas de geo-referenciamiento satelital, tales como el Google Earth y Qgis.

Por su parte, el TFG se estructura en torno a una serie de capítulos, los cuales están organizados de manera que permitan el desarrollo de una narrativa deductiva, partiendo de conceptos generales y contextos macros, hacia el análisis en torno a espacialidad predeterminada.

Los primeros capítulos se vinculan con el marco teórico y referencial, el cual se desarrolla a través del análisis y resignificación de los principales conceptos, a los fines de evidenciar las relaciones de dependencia que existen respecto de los contextos marcados social, política y económicamente.

Si bien el territorio es entendido en sentido sistémico y dinámico, se procede a efectuar un recorte local en torno al área de estudio (a los fines de alcanzar las aproximaciones necesarias respecto del objeto), el cual se llevará a cabo por intermedio de las caracterizaciones físico- espaciales y el análisis de las variables políticas, económicas y sociales.

En orden de lograr atravesar el mero diagnóstico, los últimos capítulos se desarrollan en base a una lógica propositiva, a través de la construcción de un esquema metodológico alternativo, que posibilite, de manera fehaciente la consolidación del ordenamiento integral y sustentable del territorio.

¹ Las cuales fueron creadas en función del eje de “Gobierno Abierto”, inaugurado bajo la intendencia del Abogado Martín Rodrigo Gill.

1. Las dinámicas del Desarrollo

“Una llave que abre todas las puertas es una mala llave. Un concepto que satisface al rico y al pobre, al Norte y al Sur, al patrón y al obrero, etc., es un mal concepto. Cada cual interpreta lo que quiere, y mientras se ponen las esperanzas en las palabras, las prácticas se encargan de destrozarlas y estrangularlas”.

(Latouche, 2007)

El Desarrollo es quizás una de las construcciones teóricas más naturalizadas en el campo contemporáneo de las Ciencias Sociales. No obstante, su evolución teórica fue el resultado de los cambios políticos, sociales y económicos de cada contexto; razón por la cual resulta erróneo aspirar a la definición de un concepto universal.

A los fines de evidenciar las lineales relaciones existentes entre los modelos económicos hegemónicos y las construcciones teóricas que aportaron a la legitimación de los mismos, se clasificará la evolución del Desarrollo en torno a dos períodos, el de la Modernización y el enfoque dependientista (Carvajal Burbano, 2011; López, 2006; Valcárcel, 2006; Reyes, 2001).

1.1.1 Enfoque de la Modernización

La Escuela de la Modernización, surge a mediados del Siglo XX a través del aporte de una serie de economistas norteamericanos, en un escenario global marcado por el enfrentamiento entre dos modelos (social, político y económicamente) antagónicos: el capitalismo vs. socialismo.

Dicha disputa acabó por materializarse en la Segunda Guerra Mundial, la cual arrasó con las economías de la totalidad de los países involucrados. Una vez concluido el conflicto armado, se inauguró una etapa diplomática orientada a reproducir los rasgos más característicos de los países más avanzados.

De la mano de dicho enfoque, el Desarrollo apareció por primera vez como un concepto fuertemente vinculado al crecimiento de la Economía de Mercado a partir del cual, el Producto Bruto Interno (en adelante PBI) se conformó en el único indicador, capaz de reflejar la ampliación de las riquezas materiales. En función de ello, López (2006) sostuvo: “El desarrollo era asociado lisa y llanamente a la “evolución” que necesariamente debían registrar los países en vías de desarrollo, considerados sociedades tradicionales hasta llegar a ser sociedades modernas: urbanas, industrializadas y democráticas”. (p.1)

El Desarrollo económico, basado en los postulados de la teoría evolucionista, se institucionalizó por primera vez en enero de 1949 cuando, en la toma de posesión del cargo presidencial de los Estados Unidos, Harry Truman anunció al mundo la puesta en marcha del “Trato Justo”; el cual constó de la promoción de un recetario, que convergen en intervenciones geopolíticas y económicas de países latinoamericanos y africanos, bajo el ideal del progreso y bienestar.

Un Desarrollo vinculado a estándares internacionales, trajo aparejado consigo las categorías de “Desarrollados y Subdesarrollados”, “vencedores y vencidos”, “ganadores y perdedores”, a partir de la cual, la totalidad de los países implicados en el proceso, serían encasillados (Escobar, 1998). Uno de los documentos más influyentes de la época expresaba, en los siguientes términos, las nuevas reglas de juego:

Hay un sentido en el que el progreso económico acelerado es imposible sin ajustes dolorosos. Las filosofías ancestrales deben ser erradicadas; las viejas instituciones sociales tienen que desintegrarse; los lazos de casta, credo y raza deben romperse; y grandes masas de personas incapaces de seguir el ritmo del progreso deberán ver frustradas sus expectativas de una vida cómoda. Muy pocas comunidades están dispuestas a pagar el precio del progreso económico. (Escobar, 1998, p.20)

En este sentido, se comenzó a visualizar al Desarrollo bajo la lógica de un modelo único, replicable en el resto de los países subdesarrollados, de la mano de una serie de intervenciones económicas sociales y políticas que alcanzaron considerable legitimidad. En función de ello, Rostow Walt Whitman (1965), uno de los exponentes más destacados de la escuela de la Modernidad, estableció una serie de estadios que debían de atravesar la generalidad de los países, en orden de alcanzar el Desarrollo:

- *Sociedad Tradicional*: Se parte de la referencia de un tipo de sociedad “atrasada” que se ve limitada en su productividad, ciencia y tecnología. Dicha categoría comprendía al conjunto de los países que destinan la mayoría riquezas a las actividades primarias, principalmente la agricultura.
- *Sociedades en condiciones previas al impulso inicial*: Aquellas sociedades en las cuales el impulso económico se propaga de la mano de un Estado centralizado, condición universal para lograr un espíritu empresarial e innovador por parte de la población, en la búsqueda de mayor utilidades y modernización en las estructuras productivas.
- *Despegue (Take Off)*: Dicha etapa comprende la superación de todos los obstáculos impuestos al crecimiento permanente, por medio de la creación y expansión de nuevas industrias y en la cual todas las inversiones se orientan hacia el sector privado.
- *La marcha hacia la madurez*: Etapa que comprende un mayor grado de intensificación y extensión de la tecnología como demanda de la propia economía nacional.
- *Etapa del alto consumo*: Sociedades que comprenden a la mayoría de sus sectores económicos anclados y especializados en la producción de bienes y servicios duraderos de consumo. En las cuales el Estado es garante de aquello que no es capaz de cubrir el mercado (Valcárcel, 2006).

Asimismo, cabe evidenciar que dicha teoría sostuvo el principio de linealidad, a partir del cual, el incremento del PBI per cápita conlleva al aumento del bienestar general de la población (Griffin, 2001). Por su parte, el Desarrollo económico sentó las bases para un cambio, de magnitudes históricas, respecto de los vínculos diplomáticos de Europa y los Estados Unidos, en relación a la mayoría de los países latinoamericanos; el cual se materializó a través de las políticas del “buen vecino” y “puertas abiertas²”, buscando asegurar la presencia, y el resguardo de sus intereses al interior del hemisferio Sur del continente.

La estrategia del “intervencionismo descarado” empleado en dichos años, debió adaptarse a una serie de factores que fueron emergiendo en América Latina, vinculados con la priorización de las metas sociales y económicas en las décadas de los 30’ y 40’, en las cuales comenzaron a gestarse procesos

² Según Escobar (1998), la política de “puertas abiertas” acuñada por el gobierno norteamericano significó el acceso irrestricto a los recursos de los países latinoamericanos, el fomento a la empresa y por ende capital privado como así el resguardo y la priorización del capital foráneo.

incipientes de industrialización estatal, ampliación de los mercados locales, la urbanización, modernización del Estado, la secularización de las instituciones públicas y la emergencia de la Democracia como componente fundamental de las naciones latinoamericanas (Carvajal Burbano, 2011).

No obstante, en términos de Escobar (1998), la batalla había sido ganada, se había logrado implantar el germen capitalista basado en la uniformidad social, cultural, política y, sobre todo, económica. El Desarrollo universal y a histórico logró arraigarse como sinónimo del crecimiento económico, había marcado de dicha manera las nuevas reglas de juego sobre la cual todos los países (voluntaria e involuntariamente) estaban dispuestos a desgarrarse.

1.1.2 Escuela del pensamiento dependentista

La ampliación de la brecha entre los países desarrollados y subdesarrollados, en la década de los 60', puso en evidencia el fracaso de las promesas del enfoque de la modernización; en cambio, las críticas al modelo universal de Desarrollo, comenzaron a fortalecerse.

En este sentido, los políticos e intelectuales latinoamericanos (si bien continuaban sosteniendo al crecimiento económico como el fin último del Desarrollo), comprometidos con la resolución de las desigualdades, buscaron orientar las discusiones hacia la distribución de los beneficios (Escobar, 1998).

En función de ello, la Escuela del pensamiento dependentista, basó sus premisas en torno a dos principales corrientes: el análisis dialéctico marxista, el cual percibía al subdesarrollo como las consecuencias naturales de las políticas imperialistas; y el análisis de situaciones concretas de la mano del estructuralismo de la Comisión Económica Para América Latina (en adelante CEPAL), bajo el liderazgo del economista argentino Raúl Prebisch, el cual por intermedio del pensamiento de "centro-periferia", denunció el deterioro en las condiciones de intercambio, cuya lógica acabó por asignar el rol de abastecedores de insumos y materias primas, a los países latinoamericanos (Valcárcel, 2006).

Los postulados teóricos del pensamiento dependentista marcaron un punto de inflexión respecto a las concepciones universales y a históricas defendidas por la teoría evolucionista de la modernidad, ya que determinaron que el Desarrollo no puede ser estudiado como proceso lineal y aislado, sino en función de las desigualdades políticas, sociales y económicas.

La transición entre una visión del Desarrollo focalizada en los bienes de consumo, por un concepto más acabado, en el cual se buscó problematizar al sujeto y reducir las desigualdades históricas y contextuales del mismo, permitió la emergencia de un nuevo enfoque sobre el Desarrollo, el de las necesidades básicas.

En este sentido se buscó ejercitar un análisis alternativo acerca de las prioridades para el Desarrollo, en favor del sostenimiento de la calidad de vida de la sociedad; factores tales como el empleo, el derecho a una vivienda digna, educación primaria y secundaria y el acceso irrestricto a la salud, conformaron un nuevo modelo de Desarrollo (Griffin, 2001; Sen, 2000; Streeten, 1986).

En función de la emergencia del enfoque de las necesidades básicas, el índice de Desarrollo Humano se configuró el nuevo parámetro de medición de los supuestos progresos alcanzados. Dicho índice se

compuso en función de la estimación de la esperanza de vida al nacer, tasa de alfabetización adulta, tasa de matrículas combinadas entre la educación primaria, secundaria y terciaria, y la renta real sobre la cual se estimaba una representación del poder adquisitivo; los cuales estaban orientados a expresar, por intermedio de un indicador sencillo, el nivel de oportunidades u opciones y por ende libertades que goza o podría llegar a gozar la persona.

Cabe evidenciar que la instrumentación de dicho indicador alcanzó una inmediata aceptación, por parte de la comunidad internacional, a partir de la publicación del Informe sobre el Desarrollo Humano, en 1990; el cual logró tensionar, por vez primera, la lectura que consideraba todo crecimiento económico como fin último del Desarrollo, ya que se logró evidenciar numerosos casos de países, que encabezaban el ranking de PBI, y que no por ello tenían satisfechas las necesidades básicas del conjunto de su población (Griffin, 2001).

Por otra parte, Valcárcel (2006) sostiene que se puede efectuar una doble interpretación acerca del Desarrollo Humano: una radicalizada, que entiende al enfoque de las necesidades básicas, como una nueva forma de tensionar al propio concepto de Desarrollo; mientras que la segunda, se vincula con la necesidad de reforzar el conjunto de las políticas, que interpelen al sujeto y que de igual manera contribuyan a contrarrestar las desigualdades coyunturales, omitiendo el cuestionamiento del concepto. Respecto de ello último, resulta necesario enfatizar que el enfoque del Desarrollo Humano ejerció una fuerte impronta en torno al bienestar individual, diluyendo en el proceso, los análisis vinculados con los complejos procesos sociales.

No obstante, se podría afirmar que el Desarrollo, como concepto, logró posicionarse a lo largo del tiempo, como la única certeza en el imaginario social del futuro deseado. Cualquier intento por disputar su sentido acabarían en nuevos procesos de adjetivación del Desarrollo como “Otro Desarrollo”, “Desarrollo Participativo”, “Desarrollo Socialista” (Escobar, 1998).

Los cambios políticos y económicos acontecidos en la década de los 80', incidieron en la pérdida de influencia de la teoría de la dependencia, a raíz del agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de las importaciones en los países del Sur, y la crisis del Estado de Bienestar en los países del Norte. El trasfondo histórico de la avanzada liberal global, se identificó con la caída del Muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría, por intermedio de la cual se logró consolidar la hegemonía mundial norteamericana y el capitalismo como sistema único; dichos eventos, fueron claves para la transición hacia un paradigma que comenzó a operar nuevamente bajo las pretensiones universales del mercado internacional, al cual se denominó como neoliberalismo o pensamiento único.

El neoliberalismo en América Latina, se caracterizó por la apertura de las economías nacionales hacia el mercado internacional, el recorte de los gastos públicos (eliminación de subsidios sociales) y la privatización de empresas estatales, con la promesa de generar escenarios propicios para las inversiones extranjeras (Carvajal Burbano, 2011). Asimismo, se estructuró en torno a un Estado mínimo, subordinado a las directrices de Organismos Internacionales, tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM), en materia de diseño y evaluación de las políticas económicas (Valcárcel, 2006).

Además, las lógicas propias del discurso neoliberal aportaron a la construcción de nuevos juicios referidos al Desarrollo, el cual fue sometido a un nuevo proceso de adjetivación, vinculado con la

sustentabilidad³; cuyos ejes principales se basaron en los “límites del crecimiento”, como así también, en torno a la armonización de dos conceptos que históricamente fueron interpretados como opuestos: el crecimiento económico y el Medio Ambiente (Escobar, 1998).

El Desarrollo Sustentable encontró sus prolegómenos en la publicación del Informe Bruntland, emitido en 1987 por la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas, por intermedio del cual se buscó tensionar por primera vez la relación entre la naturaleza y la satisfacción de las necesidades del Ser Humano, a través de la incorporación de las problemáticas ambientales en el discurso del Desarrollo.

Nuestro futuro común presentó al mundo la estrategia del desarrollo sostenible como la gran alternativa de fines de este siglo y comienzos del próximo. El desarrollo sostenible haría posible la erradicación de la pobreza y la protección del medio ambiente en otra gran hazaña de la racionalidad occidental (Escobar, 1998, p.323).

Asimismo, la actitud gerencial propia de dicha conceptualización, aportó a la consolidación de los postulados neoliberales, los cuales planteaban soluciones homogéneas a problemáticas entendidas en clave mundial.

Resulta importante destacar que dichos postulados, con el afán de efectuar un análisis global, desatendieron las relaciones de disponibilidad de los recursos naturales por parte de los diversos países, como así también, las complejas y desiguales composiciones sociales en el interior de los mismos (Escobar, 1998).

1.2 Un Desarrollo Crítico y latinoamericano

En los últimos tiempos, la política latinoamericana se abocó a la reconstrucción de las identidades que fueron invisibilizadas a lo largo de la historia, con el propósito de reivindicar proyectos políticos, económicos y sociales alternativas, fuertemente anclados en una espacialidad.

La defensa de dichas identidades impulsó la revisión de los enfoques, que aportaron al entendimiento de las prácticas y teorías sobre un Desarrollo, que en determinados contextos supo ocasionar limitaciones en el progreso y bienestar latinoamericano.

En un intento por apartarse de toda pretensión de resignación, Escobar (1998) define al Desarrollo como un constante ejercicio de repensar el conjunto de prácticas que se encuentran empapadas por procesos sociales, económicos y políticos, que buscan superar los problemas socioeconómicos que afectan a la mayoría de la población. Asimismo, dicho autor sostiene:

Ver al Desarrollo como discurso producido históricamente implica examinar las razones que tuvieron tantos países para comenzar a considerarse subdesarrollados a comienzos de la segunda posguerra, cómo “desarrollarse” se convirtió para aquellos en problema fundamental y cómo, por último, se embarcaron en la tarea de des-subdesarrollarse sometiendo sus sociedades a intervenciones cada vez más sistemáticas, detalladas y extensas. (p.23)

³ La distinción categórica entre los conceptos de *sustentabilidad* y *sostenibilidad* remite a una serie de discusiones teóricas las cuales, a los fines operativos del trabajo, fueron omitidas.

En este sentido, la empleabilidad de dicho instrumento analítico, permitió evidenciar el grado de colonización que ejerce su discurso, por intermedio del cual sus representaciones se convierten en realidades dominantes (Fals Borda, 1979; Cardoso y Faletto, 1979; Escobar, 1998).

En orden de disputar las lógicas dominantes, Adelman (2008) elaboró una serie de premisas que denotaron el carácter falaz de los principales postulados del Desarrollo, tras afirmar la inexistencia de las teorías mono causales responsables de alcanzarlo; debiendo ser abordado desde un enfoque sistémico.

El fuerte impacto de la globalización sobre América Latina, como así los sucesivos fracasos de las reformas inspiradas en el consenso de Washington, han empujado a la política a la laboriosa tarea de resignificar al Desarrollo, desde una marcada impronta territorial. En el marco de ese contexto, emergió el enfoque local, a partir del cual las diversas regiones, municipios y comunas fueron percibidas como espacios generadores de Democracia, Progreso y Autonomía (Gallicchio, 2004).

Los aportes efectuados por Manzanal (2011) y Madoery (2016) fueron claves en torno a la resignificación del Desarrollo, entendido como un proceso conflictivo y contradictorio que se encuentra determinado por relaciones de poder, que disputan el control sobre el territorio; las mismas ponen en juego capacidades y poderes diferenciales, que deben de ser identificadas, si se pretende cambiar las condiciones económicas y políticas de la sociedad.

En esta línea, es preciso señalar que la conceptualización del Desarrollo requiere del ejercicio de la interdisciplinariedad; a partir de la cual, la complejidad sistémica de dicho concepto deberá ser abordado desde la diversidad de las dimensiones sociales, culturales, económicas y ambientales que lo estructura.

En numerosas ocasiones, el Desarrollo Local se constituye en un enfoque alternativo, caracterizado por su fuerte anclaje en el territorio, buscando dinamizar las potencialidades de los actores e instituciones. No obstante, la ausencia de toda definición política advierte la posibilidad de caer en el reduccionismo de la realidad, acabando por atentar contra la consolidación de un concepto auténtico y latinoamericano.

1.3 La complejidad de un Desarrollo sistémico

Develar el carácter sistémico del Desarrollo permite sustanciar procesos de desconstrucción de las teorías mono causales, caracterizadas por una lineal lectura en la que operan los diversos fenómenos que se suceden. En este sentido, cabe resaltar que su postulación, a partir de la confluencia de los sistemas físico-biológicos, sociales, económicos, culturales y políticos, acontece en sintonía con los cambios que atraviesa la Ciencia contemporánea.

La asimétrica distribución de las problemáticas ambientales, ocasionadas por el actual modelo de producción, acumulación y consumo global, ha ocasionado serias limitaciones en el actual paradigma científico; lo cual ha motorizado la búsqueda de un mayor grado de pertenencia social en torno al desempeño científico, alcanzado a través del reconocimiento de los otros saberes, producto de la conjunción de disciplinas sociales, políticas, económicas y ambientales, tendientes a repensar la compleja vinculación del Hombre con la Naturaleza (Uribe et al. 2015).

La relación Hombre-Naturaleza, ha sido una constante en los procesos de adjetivación del Desarrollo. Partiendo de una postura antropocéntrica⁴, la Naturaleza ha sido tratada desde una significativa variabilidad, en ocasiones subordinada a los modos de producción a partir de las postulaciones del Desarrollo Económico, e incorporada por el enfoque de la sustentabilidad, en una constante vinculación con el sostenimiento de los sucesivos modelos de socioeconómicos.

La adaptabilidad social del actual paradigma científico, como consecuencia directa de la visibilización e incremento de las demandas sociales, permitieron dotar el campo de la investigación de nuevas temáticas, las cuales no podrían ser desarrolladas desde una única disciplina.

La transdisciplinariedad según Uribe et al. (2015), es una ciencia que involucra no solo los principios y métodos de diversas disciplinas, sino que se basan sus conocimientos, valores e intereses en las relaciones existente hacia el interior de un sistema complejo, sin fronteras estables. Dado su carácter holístico e integral, el Desarrollo requiere de un enfoque transdisciplinario que haga explícito la complejidad y heterogeneidad de sus componentes desde el abordaje de sus dimensiones.

En este sentido, dimensionar el Desarrollo responde a una corriente de pensamiento contemporáneo, cuyo esfuerzo intelectual posibilita incorporar variables y relaciones que, hasta el momento, posiblemente, han sido subordinadas.

En referencia a ello, el reconocido politólogo argentino, García Delgado (Citado en Carvajal Burbano, 2011) expresó lo siguiente:

(...) el desarrollo ha comenzado a pensarse desde su integralidad, incorporando múltiples dimensiones que hacen del debate actual un espacio de riquezas mucho mayores que las ofrecidas por el fundamentalismo del mercado o la totalización económica del neoliberalismo. Esto da cuenta la necesidad de integrar dimensiones político-institucionales, societarias, ambientales y ético- culturales. (p.10)

Si bien el enfoque de la dimensionalidades, en numerosas ocasiones ha convergido en un análisis que se ha limitado a buscar la pieza clave explicativa, por intermedio de la definición de qué dimensión es la que prevalece; de igual forma enriquece el campo disciplinar del Desarrollo tras enfatizar una lectura compleja, dinámica, sistémica e integral del mismo.

La Dimensión Ambiental del Desarrollo, pretende poner en relieve una serie de fenómenos que han tenido escaso grado de injerencia en el momento de formulación de las políticas públicas (CEPAL, 1981); buscando evidenciar, las significativas implicaciones que tienen sobre el Medio Ambiente, los cambios institucionales⁵.

En este sentido la materialización y enriquecimiento de las políticas públicas (en adelante PP), a través del posicionamiento de un Desarrollo crítico y latinoamericano, no puede estar exento de los debates vinculados a la relación preexistentes entre el Ser Humano y la Naturaleza. En sintonía con lo expresado, Bifani (1999) argumentó lo siguiente:

⁴ Según la Real Academia Española, el antropocentrismo hace referencia a teoría que afirma al Hombre como el centro del Universo.

⁵ Las instituciones, en término de North (1998), hacen mención a las reglas de juego que regulan el comportamiento de una sociedad entera. La Ciencia en sí es una Institución social; no puede ser pensada de forma aislada de la figura del Estado, artífice de las PP que atraviesan a la misma (Uribe et al. 2015).

Toda concepción de desarrollo que proponga y oriente la actividad económica [política] y social hacia determinados objetivos ignorando su contexto ambiental, tarde o temprano llevará a un proceso de deterioro del medio natural que acabará por frustrar al propio proceso de desarrollo tras atentar directa o indirectamente los objetivos socioeconómicos; Mientras que una concepción ambientalista abstraída del entramado social, económico y político, en términos omisión de factores de desequilibrios, desigualdades y disputas de poder, acabarán de igual manera atentando a los objetivos propuestos. (p.34)

2. Políticas Públicas Ambientales: Perspectivas de Análisis

“La civilización que confunde a los relojes con el tiempo, al crecimiento con el desarrollo y a lo grandote con la grandeza, también confunde a la naturaleza con el paisaje, mientras el mundo, laberinto sin centro, se dedica a romper su propio cielo”.

(Galeano, 2010)

La temática ambiental, es transversal a todos los aspectos de la vida humana en función de ello irrumpe en todos los ámbitos de gobierno el cual, a través del derecho instrumenta un conjunto de políticas que afectan de manera directa o indirecta, al propio Ambiente.

Las ejecuciones políticas deben ser entendidas en términos de voluntades e intereses llevados a cabo por los Poderes Ejecutivos en los diferentes niveles de gobierno, por lo que cobran un rol protagónico en la formulación de políticas ambientales sectoriales vinculadas al manejo del agua, turismo, energía, agricultura, ganadería, minería, entre otros (Juliá, 2013).

En orden de lograr una acabada comprensión de las lógicas que propugnan al Derecho Ambiental argentino en sus más diversos niveles, el presente apartado se estructuró en función de los aportes efectuados por Foa Torres (2011), quien delimitó una serie de enfoques que facilitan la identificación y el análisis de las Políticas Públicas Ambientales (en adelante PPA):

- Enfoque de la Gestión Técnico- Económica. Posee un fuerte componente de la gestión ambiental, a través del cual las problemáticas ambientales son abordadas como “externalidades negativas”, resultante de la ausencia de un régimen de propiedad privada, como así falla de mercado; en el cual, las políticas son abordadas como herramientas de prevención e incentivo en torno a las buenas prácticas bajo un esquema de eficiencia ambiental.
- Enfoque de Derechos. Conceptualiza al Ambiente (sano y equilibrado), como un derecho fundamental para garantizar el bienestar del conjunto de la sociedad. En función de ello, Nonna (2014) y Sabsay (2003), delinearon una serie de componentes claves para el análisis de las políticas ambientales, ellos son la gobernabilidad, la participación ciudadana, el acceso a la justicia ambiental como así el acceso a la información.
- Enfoque Interpretativo de las PPA. Centrado en torno a la comprensión de las estructuras, procesos de formulación e instrumentación de las normativas ambientales. El presente enfoque aborda al conjunto de las normativas, en función de la existencia de correlaciones de poder (Juliá y Foa Torres, 2013; Foa Torres, 2011; Medellín Torres, 2004).

2.1 Enfoque de Derechos

El presente enfoque emergió en función de la interacción entre el paradigma internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Ambiental internacional. En este sentido resultó relevante abordar los componentes del Derecho Ambiental nacional y provincial, a los fines alcanzar su comprensión, como así también, posibilite nuevos criterios de formulación, implementación y evaluación de las Políticas ambientales (Juliá y Foa Torres, 2013).

2.1.1 Derecho Ambiental argentino

En términos de Sabsay (2003) el Derecho Ambiental⁶, cobra una real factibilidad cuando se incorporó al Desarrollo, bajo la noción del Desarrollo Sustentable; el cual contribuyó a la resolución de la disyuntiva entre el conservacionismo y la subsistencia humana.

Por su parte, Juliá (2013), asigna el origen de las PPA con el surgimiento de las instituciones gubernamentales, concretamente a partir de la asunción de responsabilidades por parte del Estado en torno a la problemática ambiental⁷.

Las primeras introducciones del Derecho Ambiental argentino, se pueden identificar en función de la “nueva institucionalidad” y el proceso de reforma de la Constitución Nacional (en adelante CN) llevado a cabo en 1994, con el advenimiento de la Democracia (Guzmán, Becker y Etchegaray, 2018^b; Juliá, 2013; Sabsay, 2003). No obstante, resultó interesante analizar las precedentes valoraciones políticas y normativas referidas a lo ambiental, a los fines de alcanzar un análisis integral y complejo. En referencia a ello, Nonna (2014) logró sintetizar en 4 grandes etapas los antecedentes claves para la construcción del Derecho Ambiental:

- Regulación estática de los recursos,
- Tratamiento dinámico del Ambiente,
- Reforma de la CN,
- Elaboración de normas de Presupuesto Mínimo (p.156).

La regulación de los recursos remite a fines del siglo XIX, en la cual el Estado Nacional, como así las provincias, comenzaron a legislar sobre el manejo de determinados recursos naturales; un claro ejemplo de ello fue la sanción del Código de Minería de la Nación en 1886 y la Ley N°2.797 de 1891, referida a la normalización de procesos de purificación de residuos cloacales e industriales arrojados a los ríos, constituyéndose de dicha manera en las primeras normativas precursoras en materia de la regulación estática del Ambiente.

Por su parte, el tratamiento dinámico del Ambiente, comenzó a delinearse a partir de la celebración de la Cumbre internacional de 1972 sobre el Medio Ambiente Humano llevado a cabo en Estocolmo, no obstante, no fue hasta 1982 que la Argentina se comprometió con lo planteado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, por intermedio de la materialización de acuerdos internacionales (Nonna, 2014).

Dichos antecedentes marcaron los inicios de la sistematización de la protección ambiental argentina, a través de la creación del primer Pacto Federal Ambiental de 1993, el cual manifestó “Que la preservación, mejoramiento y recuperación del Ambiente son objetivos de acciones inminentes que han adquirido dramática actualidad, desde el momento que se ha tomado conciencia de que el Desarrollo económico no puede estar desligado de la protección ambiental”; en consecuencia, se estableció:

(...) promover políticas de desarrollo ambientalmente adecuadas en todo el territorio nacional, estableciendo Acuerdos Marco entre los Estados Federales y entre éstos y la

⁶ Definido por Nonna (2014) como el conjunto de normas que regulan el Ambiente.

⁷ Se asignará un uso indistinto a los conceptos de “conflictos ambientales”, “problemas/problemáticas ambientales” y “crisis ambiental”.

Nación, que agilicen y den mayor eficiencia a la preservación ambiental teniendo como referencia los postulados del “Programa 21” aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Desarrollo (...). (Art. N°1)

Según Juliá (2013), las reformas constitucionales requieren de un gran consenso en relación a la priorización de las problemáticas; en razón de ello, lo enunciados incorporados al interior de la CN adquiere una significación sustancial debido al elevado grado de legitimidad que alcanzan.

Las modificaciones efectuadas en 1994, si bien consagraron a nivel nacional los principios establecidos en el Pacto Federal Ambiental, de igual manera posibilitaron la ampliación de los contenidos dogmáticos, referidos a los derechos, libertades y garantías; como así, la adición de nuevos incisos vinculados a las atribuciones del Congreso Nacional (Art. N° 75), que otorga rango constitucional a los tratados internacionales comprendidos en los Inc. 22 y 24, y la cláusula del progreso en el Inc. 19 (Sabsay, 2003).

Cada una de las modificaciones dotaron de nuevos componentes jurídicos e ideológicos, que posibilitaron la introducción de la cuestión ambiental en la Argentina por intermedio del Art. N° 41, el cual aborda el concepto de Desarrollo Sustentable, definido como el derecho que tiene todas las personas de gozar de “un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano” en el cual las actividades productivas posibiliten la satisfacción de las necesidades, sin comprometer el bienestar de las generaciones futuras.

Asimismo, dicho artículo atribuyó al Estado la responsabilidad de garantizar su cumplimiento, a través de la racionalización del uso de los recursos naturales, la preservación del patrimonio natural, cultural y de biodiversidad, por intermedio del fomento de la educación ambiental y el acceso a la información; acciones que se implementarían a partir del dictado de leyes de Presupuestos Mínimos⁸, las cuales estructuraron el esquema normativo de la tutela ambiental en la Argentina (Nonna, 2014; Juliá, 2013; Sabsay, 2003).

Otras de las modificaciones introducidas en la última reforma de la CN vinculó con la reafirmación del dominio originario de los recursos naturales a los Estados provinciales (Art. N° 124), lo cual se tradujo en un incremento de sus potestades gubernamentales, como así de sus municipios. En función de ello, cabe resaltar que para el año 1994, la generalidad de las provincias no contaba con los recursos ni las capacidades necesarias, para afrontar dichas gestiones.

Sumado a ello, resulta necesario destacar que gran parte de las cuencas, selvas y bosques nativos excedían, en sus magnitudes, los límites provinciales; razón por la cual, en numerosas ocasiones el manejo de dichos recursos fue sometido a diversas interpretaciones, respecto a la establecido por la CN (Guzmán et al., 2018^b).

La cuarta etapa identificada por Nonna (2014) data del 2002 hasta la actualidad; período en el cual se sancionó un total de ocho leyes vinculadas a la presupuestación mínima:

- Ley 25.612 de Presupuestos Mínimos para la Gestión Integral de los residuos industriales y de actividades de servicios,

⁸ En sintonía con lo manifiesto por el Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA) a través de la Resolución N° 92/2004 en su Art. 1ero, se entiende por Presupuesto Mínimo “al umbral básico de protección ambiental que corresponde dictar a la Nación y que rige en forma uniforme en todo el territorio nacional como piso inderogable que garantiza a todo habitante una protección ambiental mínima más allá del sitio en que se encuentre”.

- Ley 25.670 Presupuestos Mínimos para la gestión y eliminación de PCB'S,
- Ley 25.675 Presupuesto Mínimo para la Gestión Sustentable y adecuada del Ambiente,
- Ley 25.688 Régimen de gestión ambiental de aguas,
- Ley 25.831 Información pública ambiental,
- Ley 25.916 Gestión de residuos domiciliarios,
- Ley 26.331 Presupuesto Mínimo de protección ambiental de los bosques nativos,
- Ley 26.562 Presupuesto Mínimo de protección ambiental para el control de las actividades de quema,
- Ley 26.639 Régimen de Presupuesto Mínimo para la preservación de los glaciares y del ambiente glaciar. (p.158)

Por su parte, cabe evidenciar que la Ley N° 25.675, mejor conocida como la Ley General del Ambiente, a partir de su sanción en el año 2002, se consolidó en la normativa de mayor rango constitucional. En términos de Juliá (2013), dicha ley logró fijar por primera vez el marco de la legislación ambiental en la Argentina, a través del establecimiento de los supuestos mínimos para el logro de una gestión eficiente del Ambiente, basada en los principios de congruencia, prevención, precautorio, de equidad intergeneracional, progresividad, responsabilidad, subsidiariedad, sustentabilidad, solidaridad y cooperación.

Además, en conformidad con el Art. N° 41 de la CN, introduce una serie de instrumentos de carácter preventivo, entre los cuales se contempla el *Ordenamiento Ambiental del Territorio*, la *Evaluación de Impacto Ambiental*, el establecimiento de un *Sistema de Control sobre las Actividades Antrópicas*, *Educación Ambiental*, la creación de un *Sistema de Información Ambiental*, como así también el *Régimen Económico de Promoción del Desarrollo Sustentable* (Art. N°8).

2.1.2 El Derecho Ambiental Cordobés

Numerosos eventos, de magnitudes históricas, incidieron en la institucionalidad del ambientalismo cordobés, uno de ellos se refiere a los procesos de reformas de las constituciones provinciales (sucedidas entre 1986 al 1994); a partir de las cuales el Ambiente fue conceptualizó como un derecho que deberían gozar todas las personas, pregonando de dicha manera la preservación y defensa del mismo (Juliá, 2013; Valls, 1992).

El Derecho Ambiental cordobés se sustenta en función a las atribuciones enunciados en los Art. N° 121 de la CN, por intermedio del cual “conservan todo poder no delegado” por el Estado Nacional, y los Art. N° 123 y 124 vinculados con las facultades que poseen las provincias, de dictar sus propias constituciones, la autonomía municipal y el dominio originario de los recursos naturales.

En 1985, Córdoba se consagró como una de las primeras provincias en contar con una Ley General del Ambiente (N° 7.343) la cual, de forma previa al proceso de reforma de su constitución, estableció una serie principios rectores vinculados con el abordaje de la problemática ambiental. A su vez, declaró de interés la:

- (...) preservación, conservación, defensa y mejoramiento aquellos ambientes urbanos, agropecuarios y naturales y todos sus elementos constitutivos que, por su función y

características, mantienen o contribuyen a mantener la organización ecológica más conveniente tanto para el desarrollo de la cultura, de la ciencia y la tecnología y del bienestar de la comunidad como para la permanencia de la especie humana sobre la tierra, en armónica relación con el ambiente. (Capítulo II, Art. N°2)

Dichas acciones fueron estructuradas en una serie de apartados, manifiestos en el Art. N°3, entre los cuales se encuentra comprendido el Ordenamiento Territorial (en adelante OT) y la planificación de la expansión industrial y urbana (Inc. a), la utilización racional de los recursos naturales, tales como suelo, agua, aire, flora, fauna, gea, paisaje y fuentes energéticas diversas (Inc. b); como así también la creación, protección, defensa y mantenimiento de áreas y monumentos naturales como las cuencas hídricas, áreas silvestres, reservas forestales, entre otros declarados en el Inc. c.

Asimismo, la Ley General del Ambiente generó importantes antecedentes, los cuales incidieron en su reforma constitucional, llevada a cabo en 1987; en función a ello, el Art. N° 66 correspondiente al Tercer Capítulo enuncia que:

Toda persona tiene derecho a gozar de un medio ambiente sano. Este derecho comprende el de vivir en un ambiente físico y social libre de factores nocivos para la salud, a la conservación de los recursos naturales y culturales y a los valores estéticos que permitan asentamientos humanos dignos, y la preservación de la flora y la fauna.

Asimismo, dicho artículo expresa la valorización del aire, suelo y el agua, que poseen estrecha relación con la calidad de vida del Ser Humano; en función del cual, las normas, se dictarán en relación a los principios de armonía con el “sistema ecológico”, alcanzado por intermedio una urbanización equilibrada, como así una asignación prioritaria de medios que tienden a elevar la calidad de vida de los cordobeses.

Además, el Estado provincial amplió la defensa del Medio Ambiente, a través de la comprensión de los recursos renovables y no renovables, en base al aprovechamiento “racional e integral” de los mismos; y en función del cual, la tierra (es decir, suelo) fue definido como “bien permanente de producción” (Constitución de la Provincia de Córdoba, 1987, Art. N° 68).

En coincidencia con dichos principios, la Constitución cordobesa promovió la conservación de los bosques nativos, a través de acciones relacionadas con la protección y mejora de las especies como así también su reposición, mediante la forestación y reforestación, como respuesta a las acciones que atenten contra la estabilidad ecológica.

En lo que respecta al manejo del agua, declaró dicho recurso de interés general, adjudicándose la responsabilidad de su reglamentación bajos los principios de la racionalidad, a los fines de prevenir y evitar su contaminación y agotamiento. Mientras que, en relación a los yacimientos de sustancias minerales y fósiles, declaró la competencia “exclusiva, inalienable e imprescriptible”, por intermedio del Art. N° 68, incorporado al interior de su Constitución.

Un importante antecedente referido al Derecho Ambiental cordobés se relaciona con la reglamentación, en el año 2000, de los estudios de impacto y auditorías ambientales, los cuales debían de comprender los proyectos y planes de desarrollo urbano como así los ordenamientos territoriales (Decreto N° 2.131 de la Ley Provincial N° 7.343).

Por otra parte, en agosto del 2010 se sancionó la Ley de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la Provincia de Córdoba (N° 9.814), por intermedio del cual se buscó “evitar la disminución de la superficie ocupada por los bosques nativos” (Capítulo I, Art. N° 2 y N° 4), tendiente a promover el resguardo de los Servicios Ambientales. No obstante, la constitucionalidad de dicha Ley se vio sometida a extensos debates, debido al incumplimiento en torno a lo establecido por la Ley Nacional N° 26.331, ya la normativa provincial elaboró una propuesta de expansión e intervención, sobre superficies protegidas de bosques.

En el año 2014, la normativa provincial fue actualizada a partir de la promulgación de la Ley N° 10.208 denominada “Política Ambiental Provincial”, la cual en conformidad con la Ley Nacional General del Ambiente (N° 25.675) y la Ley provincial N° 7.343, incorporó la obligatoriedad de la participación ciudadana de forma no vinculante, a raíz de un fuerte conflicto en la localidad cordobesa de Malvinas Argentinas, referido al rechazo de la radicación de la planta acondicionadora de semillas perteneciente a la Empresa Monsanto. A su vez, dicha Ley promovió la instrumentación la Evaluación Ambiental Estratégica y el Ordenamiento Territorial, en el cual se tenga en cuenta “(...) los aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local, regional y nacional” (Capítulo III, Art. N° 9).

Finalmente, se puede resumir en líneas generales que, si bien las normativas cordobesas referidas al Medio Ambiente han contado con numerosas y periódicas actualizaciones, sus aplicabilidades han sido sumamente escasas; lo cual incide de manera directa en los modelos de Desarrollo Local- Regional (Guzmán et al., 2018^b).

2.2 Enfoque Interpretativo de las Políticas Públicas Ambientales

El Ambiente (al igual que el Desarrollo) es un concepto polisémico. No obstante, de acuerdo con las conceptualizaciones de Gómez Orea y Villarino (2013), es un entorno vital constituido por elementos físicos, biológicos, económicos, sociales, culturales y estéticos que interactúan entre sí, con el individuo y la comunidad, determinando la forma, el carácter, el comportamiento y la supervivencia de ambos.

La emergencia del Ambiente como un nuevo objeto de estudio, a finales de la década del '60, trajo como aparejado el reconocimiento de la existencia de conflictos ambientales y en consecuencia a ello, la fuerte impronta política que caracteriza a los procesos de apropiación de la naturaleza (Gligo, 2006, citado en Juliá y Foa Torres, 2013).

Según García y Priotto (2009) el Ambiente se construye en el seno de una sociedad por lo tanto su intervención depende de diversos procesos simbólicos. En este sentido, las visiones que se tiene de “el mundo”, juega un rol clave en torno a los procesos de resignificación de la Naturaleza; por lo que cuenta con la potencialidad de condicionar y de determinar al conjunto de las prácticas cotidianas.

En función de ello, dichos autores proponen la conceptualización del Ambiente desde una perspectiva sistémica:

(...) abordar lo ambiental como sistema complejo que tenga permanentemente en cuenta el resguardo de los equilibrios biológicos, el pleno desarrollo del hombre y sus intenciones sociales, la búsqueda de una mejor calidad de vida y el desarrollo de las potencialidades

productivas en una perspectiva sustentable y respetando las características culturales que las diferentes poblaciones quieran mantener como fundamento y sentido de su vida (p.33).

Por su parte, los problemas ambientales son entendidos como en función de un sistema basado en torno a los patrones de producción ilimitada y consumo desenfrenado, en la cual, el estado público que han tomado ciertas crisis enuncia las limitaciones del mismo (García y Priotto, 2009).

En continuidad con esta línea de pensamiento, en una entrevista realizada en 2008, al destacado ambientalista mexicano, Enrique Leff opinó lo siguiente:

(...) este proceso económico está asociado con una inconsciencia del daño que se le hace a la naturaleza. Y esta inconsciencia tiene que ver con ideologías ancestrales (...) del predominio del hombre sobre la naturaleza, del derecho y las necesidades del ser humano de dominar a la naturaleza en beneficio propio, con toda una visión cultural anterior que desemboca en la idea de un progreso ilimitado, que anida en el iluminismo de la razón y en la forja de la ciencia moderna, y particularmente en la construcción e institucionalización de la economía (Almeyra y Cruz Marín, 2009, p.162).

Cabe evidenciar que los procesos de resignificación de las problemáticas ambientales, así como la elaboración de las correspondientes soluciones, responde a una contienda de carácter político que demanda de disputas y constantes consensos (Foa Torres 2017; Juliá y Foa Torres, 2013; Foa Torres, 2011).

En razón de ellos, se efectuó un minucioso análisis de carácter político, crítico e integral, vinculado a los postulados teóricos que contribuyen a los procesos de significación de dichas problemáticas, por intermedio de la ejercitación del enfoque interpretativo de las PPA, propuesto por Foa Torres (2011); la cual fue contextualizada en torno a la “nueva institucionalidad”⁹, correspondiente a las décadas de los ‘80 y ‘90.

El advenimiento de la Democracia en la Argentina en 1982, permitió una avanzada neoliberal bajo la consignación del mercado como el único responsable de la racionalización de los recursos, junto a la reestructuración del aparato estatal (Martínez Alier, 2008).

En relación a ello, no fue menor la significación que adquirió el “procesos de extranjerización” que atravesó la Argentina, ya que acabó por condicionar la autonomía de las PP, frente al constante aumento de la deuda externa. Posibilitando de dicha manera, el fuerte posicionamiento de los organismos internacionales, como principales artífices de los lineamientos políticos; mientras que los ejes del crecimiento económico “experimentaron un proceso de reprimarización que se tradujo en la expansión del sector primario y de las industrias intensivas en el uso de recursos naturales” (Arceo y Basualdo, 2006, p.17).

Por otra parte, el auge de la causa ambiental demandó del compromiso de los países latinoamericanos, que se evidenció en su plenitud en la década de los '90, referenciado bajo el concepto de Desarrollo Sustentable¹⁰; por intermedio del cual se dio paso al Neoliberalismo Ambiental “en el cual la transferencia de tecnologías limpias y la apertura indiscriminada de las economías tendrá un lugar

⁹ Definida de tal forma por Sabsay (2003) y Juliá (2013).

¹⁰ El concepto de Desarrollo Sustentable, se introduce en el Derecho Ambiental argentino por primera vez a través del proceso de la reforma de la CN de 1994, en el Art. 41; y a partir del cual, las discusiones en torno al Desarrollo como elemento fundacional de la causa ambiental, se convertiría en un fuerte eje para los países latinoamericanos.

central” (Foa Torres, 2017, p.157). Mientras que la profundización de los procesos de globalización, promovió la parametrización de los sistemas naturales, y la adjudicación de lógicas propias de los mercados a la naturaleza (Guimarães, 1998).

Cabe resaltar que, la inauguración del Neoliberalismo Ambiental en la Argentina, fue el resultado de los movimientos mundiales tardíos, los cuales facilitaron la incorporación y legitimación de una serie de conceptos antropocéntricos, los cuales adjudicaron la exclusiva titularidad, de los derechos y obligaciones de la naturaleza, al Hombre¹¹.

En función a lo afirmado anteriormente, se podrían establecer fuertes paralelos respecto a la “Historia Ambiental contemporánea¹²” elaborada por Foa Torres (2017), y las características propias del Derecho Ambiental Argentino, que replicó aspectos nodales en la causa ambiental: el carácter universal y global de sus políticas, en desmedro de los sistemas económicos, políticos y sociales en los cuales se insertan; ya que “lo ambiental” (de acuerdo con la perspectiva del Neoliberalismo Ambiental) requiere de economías liberadas y el liderazgo del sector privado, para su óptimo desarrollo.

De acuerdo con los aportes efectuados por Leff (citado en Almeyra y Cruz Marín, 2009), resulta imposible pensar en términos de sustentabilidad¹³, al interior de los modelos de consumo y producción actuales, sin caer en fuertes contradicciones.

No obstante, el patrón del Desarrollo Sustentable logró insertarse en las más diversas estructuras gubernamentales, por intermedio de mecanismos vinculados a la Gestión Ambiental amparados en primera instancia, en torno a los postulados de la eficiencia en el sector público¹⁴, a través de la adopción e implementación de técnicas y principios propios de los sectores privados; como así también, por intermedio de la recepción e implementación de políticas ambientales extranjeras y su proliferación en organismos nacionales de escasa experiencia y capacidad de respuestas, cuyo proceso fue alentado por organismos internacionales como el FMI y el BM.

En este sentido, las Políticas Ambientales alcanzaron un significativo grado de proliferación a través de la adopción de principios universales vinculados con el Ambiente en la CN, la sanción de Leyes Generales del Ambiente (estructurados en torno a la instrumentación de la gestión económica del Ambiente), la creación de organismos estatales, como así también la asignación de jerarquía constitucional, a una serie de tratados internacionales; todo ello, en relación a la lógica de “quien contamina paga” (Foa Torres, 2017).

¹¹ Propia de la “Ecología ambientalista”, la cual de acuerdo con Zaffaroni (2011) plantea una “divisoria de aguas” respecto a la “Ecología profunda” que le reconoce plena personería a la naturaleza con independencia al Ser Humano.

¹² “(...) llamamos historia ambiental contemporánea al proceso que desde mediados de los años 60 pugna por instalar a la causa ambiental como un tema central en la agenda política internacional, por una parte, y como una cuestión esencialmente global y transnacional, por la otra” (p.158).

¹³ “La sustentabilidad es el límite que establece la estructura ecológica del planeta vivo que habitamos y las leyes mismas de la naturaleza al proceso económico” (Leff, citado en Almeyra y Cruz Marín, 2009, p.164).

¹⁴ Teniendo como principal actor al Estado en sus diferentes niveles, al cual se le adjudica la tutela de la protección ambiental.

2.3 Desarrollo Sustentable Débil, Fuerte y Súper- Fuerte

Según Guzmán et al. (2017^a), las problemáticas ambientales han suscitado, en las últimas décadas, numerosos debates en torno a la relación entre la Naturaleza y la Economía; en función de ello, la Economía Ambiental y la Economía Ecológica se han consolidado en los principales sustentos de análisis de dichos conflictos.

En términos del Economista catalán, Martínez Alier (2008), las lógicas que han atravesado la institucionalidad argentina en torno a las problemáticas ambientales, han sido abordadas bajo la concepción de externalidades¹⁵ pertenecientes al campo de la Economía Ambiental de origen neoclásico, el cual si bien intenta resolver la crisis por intermedio de la adjudicación de valores de mercado a la naturaleza, lo hace en el interior del modelo que generó su propia insostenibilidad.

El reconocimiento de la existencia de una verdadera crisis ambiental, se constituye en un punto de partida para la elaboración de una postura crítica a la Economía Ambiental (García y Priotto, 2009); la Economía Ecológica nutrida por los aportes de C. Marx en “El Capital”¹⁶, centra su atención en componentes omitidos por la Economía Ambiental. Se presenta como un sistema abierto que analiza el crecimiento de los flujos de energías y de materiales en la economía como así también en la generación de residuos, contando con una fuerte influencia de las ciencias exactas, como la Física, donde se busca respetar los principios de la Termodinámica (Martínez Alier, 2008).

En función de ello, resulta necesario establecer ciertos parámetros que medien entre las antagónicas posturas teóricas vinculadas a la conceptualización del Ambiente; los avances vinculados con la conceptualización y la redefinición del Desarrollo Sustentable (presente tanto en la Economía Ambiental como la Ecológica) han realizado significativos aportes.

En términos de Gudynas (2010) y de Martínez Alier (2004), todas las perspectivas que involucran al Desarrollo Sustentable buscan mediar entre las necesidades del Hombre y la utilización de los recursos propios de la naturaleza. En torno a dicho concepto se pueden encontrar tres grandes corrientes de pensamientos: la sustentabilidad débil, fuerte y súper-fuerte.

El Desarrollo Sustentable Débil se caracteriza por una visión “utilitarista y antropocéntrica” la cual aboga por una serie de modificaciones en búsqueda de un mayor margen de eficiencia vinculada a los modos de producción en sintonía con la instrumentación de las valoraciones económicas del Ambiente, a los fines de reducir el impacto en el mismo.

Por otra parte, el Desarrollo Sustentable Fuerte que media entre la sustentabilidad débil y la súper-fuerte, subraya la importancia de la supervivencia y el resguardo de las especies y la protección del Ambiente, el cual posee un valor que excede al de la utilidad que le adjudica la sociedad, es decir meramente económico. Mientras que el Desarrollo Sustentable súper-fuerte profundiza la línea de valoraciones alternativas del Ambiente, al introducir los conceptos de las valoraciones culturales,

¹⁵ Hace referencia al impacto negativo como positivo que no poseen una valoración económica, en relación al impacto medioambiental, los cuales podrían ser corregidos por intermedio del impuesto adecuado o un permiso de contaminación negociables (Martínez Alier, 2008).

¹⁶ Por intermedio del abordaje de la perspectiva del “metabolismo social”, desarrollado por primera vez por Marx y cuyos estudios fueron profundizados cerca de la década de los '60 por pensadores como Max Neef, J.M. Naredo, M.C Vallejos, entre otros. En este sentido, “Al poner atención en el metabolismo de la sociedad, las externalidades no son ya esporádicas fallos del mercado (...) sino que adquieren carácter sistémico inevitable” (Martínez Alier, 2008, p.12).

ecológicas, religiosas y estéticas, con el mismo grado de relevancia que las valoraciones económicas. La presente perspectiva, le adjudica valores propios al Ambiente, los cuales que al igual que la sustentabilidad fuerte, no depende de la utilidad asignada por parte del Hombre, logrando romper de dicha manera con la "idea del crecimiento económico como motor del desarrollo, y pone el acento en la calidad de vida" (Gudynas, 2010, p.47).

En continuidad con las definiciones elaboradas por Gudynas (2010) y Martínez Alier (2004), la perspectiva que involucra una sustentabilidad súper fuerte, al igual que la Economía Ecológica, parte del entendimiento sistémico y complejo de lo ambiental. Mientras que el enfoque de la Economía Ambiental encuentra estrecha relación con los principios que caracterizan a la sustentabilidad débil, los cuales operan bajo principios de la prevención subordinados a las lógicas del mercado, en el cual el Hombre es mero consumidor de los Recursos Naturales.

Muchas de las herramientas de la Economía Ambiental aún en la actualidad son objetos de disputas. Un ejemplo de ello, es la valoración de los SA¹⁷ por intermedio del establecimiento de un sistema de pago, o de contribución. En la cual, la Economía Ambiental plantea una retribución económica por la afección del ambiente. No obstante, una vez reconocido el carácter de arbitrariedad que poseen dichas valoraciones, la apropiación y resignificación de dicha herramienta posibilitará, la transformación del mecanismo a través la efectivización de una herramienta de prevención del daño ambiental, como así también, de compensación por intermedio del establecimiento de una contribución no sujeta a los valores del mercado, sino medida en acciones de desagravio y de equilibrio ambiental, impulsado por las propias demandas de la sociedad una vez que logró poner en relieve la importancia de los Servicios Ambientales, es decir, la valoración dejaría de ser económica y pasaría a tener una impronta social; posibilitando la incorporación de los componentes territoriales en las PP (Guimarães, 1998). Por lo cual, en función a ello se podría afirmar que el Desarrollo Sustentable Fuerte y Súper-fuerte poseen la capacidad para impulsar procesos de redefiniciones en torno a la conceptualización del Desarrollo y de Ambiente, a través de la instrumentación de una multiplicidad de valoraciones (Gudynas, 2010).

El Desarrollo Sustentable es por lo tanto un concepto en constante disputa. De hecho, según Gudynas (2010) el Desarrollo Sustentable en América Latina tiene sus particularidades; sus economías nacionales continúan dependiendo de la fuerte explotación de los recursos naturales para su posterior exportación hacia los países industrializados y las economías emergentes, acentuándose de dicha manera severos impactos ambientales locales¹⁸. La relación de dependencia de los países latinoamericanos se refuerza a su vez a través de la demanda de fuertes flujos de inversiones extranjeras, en su gran mayoría, para lograr el posicionamiento de los productos nacionales en el mercado global.

¹⁷ Los Servicios Ambientales hacen mención a los flujos de energía, materia e información de la naturaleza que aprovecha el ser humano (Guzmán et al., 2017^a). Mientras que el Sistema de Pago por Servicios Ambientales, Según Martínez de Anguita et al. (2006) "constituyen una solución novedosa que permite invertir una situación de desabastecimiento y degradación ambiental mediante la lógica de mercado y transformar zonas de alto valor y riesgo ambiental, a causa de altas presiones demográficas, en áreas en las que se logre un desarrollo sustentable" (p.153).

¹⁸ Según el informe de la CEPAL (2010, citado en Gudynas, 2010), para el 2008 el total de las exportaciones del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) el 59.8% fueron materias primas sin o con poco procesamiento industrial, mientras que en países tales como Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia dicho porcentaje alcanza el 81%, el cual es aún superado por el porcentaje arrojado por Chile, el cual el 88% de sus exportaciones provienen directamente de la explotación de los recursos naturales.

Las relaciones de dependencia económica, hacen mención a la existencia de una relación desigual en materia de distribución de los daños ambientales. En función de ello, autores inscriptos en el marco de la Economía Ecológica como Martínez Alier (2004) introduce el concepto de “conflictos ecológicos distributivos” que aborda a las problemáticas ambientales de manera análoga en la cual las ciencias económicas y políticas abordan los conflictos y tensiones existentes en las relaciones desiguales entre empresarios y asalariados.

El estudio de los conflictos ecológicos distributivos se denomina Ecología Política, y su campo de análisis abarca una serie de nuevas corrientes vinculadas a la resignificación del Ambiente como así de la diversificación de las valoraciones y soluciones respecto a las problemáticas ambientales. En función de ello, Martínez Alier (2004) expresa: “El estudio histórico y actual de los conflictos ambientales hace visible el contenido ecológico en muchos conflictos sociales que se ocultaban bajo otros vestidos” (p.25), como lo es el eco feminismo¹⁹ o la teoría del buen vivir²⁰.

En función a ello, la marcada dependencia económica respecto de los recursos naturales, demanda de discusiones más profundas en torno al Desarrollo y la sustentabilidad del mismo, bajo la lógica de la sensibilidad social que busque se optimizar el aprovechamiento de los recursos sin dejar de velar por la calidad de vida de la población. Resulta indispensable marcar un “límite en la apropiación de la naturaleza” y en los patrones de consumo, los cuales deben ser expresados en los cuerpos normativos locales. En relación a lo dicho, Gudynas (2010) plantea lo siguiente:

Frente a los rótulos como desarrollo “sustentable o “sostenido”, lo más importante es ir más allá de esos títulos, y determinar en cada caso cómo se abordan cuestiones tales como el papel que desempeñan los límites ecológicos, las formas de valoración (ética), las concepciones sobre la apropiación y uso de los recursos naturales (economía), el papel de la ciencia y la tecnología, o los modos de debatir y tomar decisiones (política) (p.46).

¹⁹ Utilizado por Martínez Alier (2004) para referenciar el activismo ambiental de las mujeres motivado por sus situaciones sociales.

²⁰ En términos de Carvajal Burbano (2011) la teoría del buen vivir “consiste en buscar y crear las condiciones materiales y espirituales para construir y mantener la vida armónica con la naturaleza” (p.97).

3. Bases, alcances y condicionantes de las gestiones municipales respecto del abordaje ambiental

Una vez desarrolladas las perspectivas de análisis de las PPA, interesa ahondar en uno de sus componentes: la gobernabilidad (Sabsay, 2003). En este sentido, la transición hacia la vida democrática en la Argentina en 1983, trajo como consecuencia una serie de factores, entre ellos, la revalorización de la gobernabilidad a escala local (Cravacuore, 2016; Madoery, 2011; Cao, 2003).

El auge y la consolidación del municipalismo argentino, aconteció en un contexto marcado por lineamientos políticos y económicos, de cádiz ortodoxo, gestados en el marco de la celebración del Consenso de Washington. Dichos lineamientos fueron instrumentados, a partir de la década de los '90, por intermedio de un renovado plan liberal, los cuales estuvieron orquestado por los Organismos Multilaterales de Créditos; cuyos ejes consistieron en:

- Una apertura económica y comercial indiscriminada a través de la eliminación de los aranceles de importación.
- Desregulación y privatización de los servicios públicos y la eliminación de los organismos de regulación estatal.
- Reforma del aparato estatal a través de sucesivos procesos de descentralización (Seggiaro, 2015).

3.1 Bases y antecedentes del municipalismo argentino

En el año 1994, fueron modificados un total de cuarenta y seis artículos de la CN, los cuales marcaron antecedentes institucionales significativos, y sentaron las bases para la reestructuración del aparato Estatal por intermedio de sucesivos procesos de descentralización²¹.

Dichos procesos fueron entendidos en términos de “tecnologías administrativas y herramientas políticas”, que emergieron en los albores de los '60, en clara oposición a las políticas centralizadoras²². No obstante, iniciada la década de los '80 dichas lógicas cobraron significativa legitimidad, a raíz de la crisis del modelo de Estado benefactor; en donde la centralización del poder comenzó a ser percibida como un acto autoritario, inflexible, lejano, ineficiente e incluso, antidemocrático (Cao, 2003).

Los procesos de descentralización estatal se basaron en la configuración de una nueva geografía de responsabilidades públicas, a partir de la cual los gobiernos regionales y locales desempeñaron roles claves, en materia de la promoción de un desarrollo social y económico (Madoery, 2011).

²¹ Se entiende por descentralización al mecanismo por intermedio del cual son delegados y transferidas un conjunto de decisiones y funciones, antes centralizadas por parte del Estado Nacional, a unidades jurisdiccionales de menor escala. De acuerdo a Cao (2003), se puede hablar de descentralización con la exclusiva condición de que el órgano receptor de las nuevas potestades, tuviese una capacidad jurídica propia.

En este sentido, resulta relevante la distinción entre los conceptos de descentralización, deslocalización y desconcentración, ya que el segundo concepto hace mención a la traslación, desde un territorio a otro, de una serie de actividades productivas o administrativas. Mientras que el concepto de desconcentración, refiere al traspaso de responsabilidades para la toma de decisiones, dentro de una misma estructura administrativa (Blutman, 1999).

²² En términos de Cao (2003), la lógica de un Estado nacional centralizado tuvo un largo raigambre en la historia de nuestro país. La ampliación de la influencia del sector público, justificó el desarrollo de “todo tipo de políticas a lo largo y ancho de su geografía, en muchos casos, a costa de reemplazar a las Provincias de tareas que constitucionalmente, les correspondía” (p.2).

Las transferencias de funciones, por parte del Estado Nacional, hacia las provincias se sucedieron en especie de “oleadas”. La primera fase del proceso se desplegó bajo la presidencia de Arturo Frondizi entre 1958 y 1962 a través del “Plan de Racionalización y Austeridad”, el cual consistió en el traspaso de escuelas nacionales a las provincias. La segunda oleada aconteció en el marco de la dictadura militar (1976-1981), período caracterizado por importantes ajustes estructurales insertos en el programa de “Reorganización Nacional”. Mientras que la tercera etapa descentralizadora, bajo la presidencia de Carlos Menem, acabó por marcar la continuidad y profundización de políticas de austeridad económica, en la cual los organismos multilaterales de crédito (FMI, BM y el Banco Interamericano de Desarrollo²³) gozaron de un rol protagónico en el diseño, elaboración y promoción de dichas transferencias (Seggiaro, 2015; Cao, 2003).

La aplicabilidad de las políticas descentralizadoras, viraron en torno a la posibilidad de construir un Estado más abierto, transparente y eficaz, el cual se alcanzaría a través de la erradicación de los excesos burocráticos y las distancias físicas entre el decisor político y el conjunto de la ciudadanía; propiciando de dicha manera mayores instancias democráticas de participación y la optimización de la administración pública (Ruano de la Fuente y Vial Cossani, 2016; López y Tecco, 2003). Asimismo, dichas políticas consistieron en la delegación de responsabilidades vinculadas con la educación, la salud, el manejo de empresas públicas, gestión de los servicios de infraestructura, el manejo de los yacimientos hidrocarburíferos y el poder de policía del trabajo (Cao, 2013).

Por su parte, sin bien los procesos de descentralización estatal en la Argentina, a diferencia del resto de América Latina, no se identificó en primera instancia con los municipios, fueron las Provincias quienes se vieron en la necesidad de delegar y transferir funciones organizativas y administrativas a los gobiernos locales debido a la saturación de sus capacidades. Las mismas falencias observadas en los procesos de transferencia hacia las provincias se observaron de éstas hacia los municipios, los cuales se encontraban en asimétricas relaciones de poder en relación a actores de la sociedad civil y contaban con estructuras administrativas débiles y deficitarias (Madoery, 2011; Cao, 2003).

El Art. N° 123, introducido en la CN a partir de la reforma, expresa que “Cada Provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”; en función a ello, se inició una tendencia de aumento progresivo de las autonomías municipales, las cuales, a su vez, se constituyeron en requisitos para el establecimiento de la autonomía provincial (Madoery, 2011; Graglia, 2006). Mientras que, en cuanto a los gobiernos locales, dicho artículo aportó a la radicación de las variadas interpretaciones jurídicas en torno al Art. N° 5, respecto del carácter autárquico y autónomo de los municipios (Cravacuore, 2016; López y Tecco, 2003).

El municipio, conceptualizado por Rosales (2011), es la forma natural de autogobierno que se dan en comunidades que habitan en un territorio; los cuales poseen como composición una población entendida en términos de una comunidad local, de estructura social compleja y una dinámica cultural particular.

²³ En adelante, BID.

En el contexto previo a la descentralización del Estado Nacional, el rol de los municipios en la institucionalidad argentina fue sumamente reducido, el cual se sustentó en torno a tres ejes de exclusiva competencia (Cravacuore, 2016; Madoery, 2011):

- Alumbrado, Barrido y Limpieza (ABL): Comprendió una serie de competencias, vinculadas con la construcción y mantenimiento de la infraestructura urbana por intermedio de la provisión de alumbrado público, aseo y recolección de residuos sólidos urbanos, como así la construcción y reparación de calles y caminos.
- Asistencia a la población a través de la atención de problemas de salud de escaso riesgo, como así la defensa civil ante la eventualidad de desastres naturales.
- La planificación territorial la cual, instrumentadas a través de la emisión de permisos de construcción y propuestas de OT, tendientes a la regulación y el control de las actividades vinculadas al hábitat y el Sistema Productivo Local.

Por su parte, de acuerdo al análisis efectuado por Cravacuore (2016), a partir de la descentralización de los Estados provinciales, los gobiernos locales alcanzaron una ampliación de las agendas gubernamentales, por intermedio de la incorporación de una serie de temáticas, entre ellas, las referidas al manejo del Medio Ambiente, seguridad ciudadana, defensa del consumidor y la promoción económica local.

Retomando el debate vinculado a las autonomías de los gobiernos locales, cabe evidenciar que María Gabriela Ábalos (2003), reconocida especialista en Derecho Constitucional, estableció una detallada clasificación de los municipios argentinos, en función a lo establecido en las Constituciones Provinciales, tomando como principales criterios: la naturaleza de las autonomías municipales, organización territorial y poblacional, competencias, recursos, participación y órganos de control.

En este sentido, concluyó que las localidades cordobesas poseen “autonomías plenas”, ya que la normativa consigna a los municipios la facultad de normar sus estructuras políticas, económicas-financieras y administrativas. Siendo, las localidades que tengan mayores cantidades poblacionales, quienes puedan normar sus poderes, Legislativos y Ejecutivos, por intermedio de la instrumentación de las Cartas Orgánicas; las cuales son redactadas de acuerdo con los principios normativos establecidos en la Constituciones de la Provincia de Córdoba.

3.2 Alcances y condicionantes de los gobiernos locales para el abordaje ambiental

Las instituciones son las reglas de juego de una sociedad, es decir, son las limitaciones impuestas que dan forma a las interacciones que se producen en el seno de la misma (North, 2001). De acuerdo con López y Tecco (2003) las instituciones se clasifican en formales, que se caracterizan por el conjunto de normas legales, o informales, las cuales son entendidas en términos de códigos de conductas implícitas.

En las últimas décadas se han suscitado numerosos debates en torno a los cambios que atravesó la institucionalidad argentina, los cuales causaron significativos impactos en la gobernabilidad, por

intermedio de los sostenidos procesos de descentralización del aparato estatal, como así también, en torno a las modificaciones introducidas en la CN.

En continuidad con el esquema de clasificación propuesto por López y Tecco (2003), los componentes propios de una informalidad institucional, permiten una interiorización respecto de los enunciados constitucionales vinculados con las autonomías municipales. En este sentido, dichos autores sostienen "(...) si las reglas de juego que guían la interacción no son fruto de un proceso de aprendizaje social, sino que se incorporan a la vida local a través de un procedimiento de sanción formal, tienen pocas posibilidades de adquirir vigencia real (...)" (p.3). En función de ello, se podría afirmar que los cambios establecidos a partir de la renovada institucionalidad argentina han logrado su concreción, en un primer momento, en el plano de la formalidad.

En este sentido, si bien el Art. N° 123 de la CN, asigna a los Estados provinciales, el deber de garantizar las autonomías municipales, la normativa no aporta a la definición de lo que se entiende por "autonomía", razón por la cual deja al libre albedrío las facultades provinciales determinar, al interior de sus territorios, estructuras municipales particulares (Ábalos, 2003).

La Constitución cordobesa, en los Art. N° 180 al Art. N° 194, reconoce a los municipios como comunidades naturales fundadas en la convivencia, y sobre dicha base asegura una autonomía respecto del orden político, económico, administrativo, financiero e incluso institucional, para el conjunto de los municipios que superen los 10 mil habitantes, permitiéndoles dictar sus propias cartas orgánicas. En torno a dicha definición, según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), la Provincia de Córdoba, comprende en su interior un total de 427 localidades, de los cuales un total de 249 son municipios (Cravacuore, 2016).

A los fines de poder dimensionar los verdaderos alcances que poseen los municipios cordobeses, resulta indispensable integrar el principio de la subsidiaridad²⁴ implícito en la CN, el cual si bien opera en torno a la ampliación de las competencias de los gobiernos locales, en otras instancias se puede traducir en términos de condicionantes (Cravacuore, 2016; Rosales, 2011).

Uno de los postulados del principio de la subsidiariedad establece que las intervenciones de los gobiernos nacionales o provinciales deben de asegurar las condiciones y capacidades mínimas, a través de la transferencia de "fortalezas, conocimientos, instrumentos y recursos" necesarios para que las problemáticas locales sean abordadas por los gobiernos de mayor proximidad territorial (Rosales, 2011, p.4). La enunciación de dicho postulado, logró tensionar la normativa vinculada a los principios de autonomía municipal, ya que en la práctica se observan numerosas ambigüedades referidas al manejo de los recursos naturales.

En torno a ello, si bien los cambios propiciados en torno a los procesos de descentralización estatal, permitió el fortalecimiento y la dotación de una estructura administrativa de mayor impronta federal, Mattos (1989, p. 125, citado en Cao, 2003) opina al respecto que "(...) al multiplicar las instancias decisorias puede contribuir a acentuar la fragmentación del poder y los problemas de gobernabilidad

²⁴ El principio de la subsidiariedad, según Rosales (2011), referencia a los enunciados de derechos primarios de las comunidades, evitando intervenciones tempranas o excesivas de los poderes nacionales o internacionales en materia de asuntos locales.

en los respectivos sistemas nacionales” acentuando la complejidad gubernamental que dificulta la implementación de políticas territoriales homogeneizadoras.

La debilidad de las estructuras administrativas y organizativas de los estados provinciales, y consecuentemente municipales, evidenciaron una relación asimétrica de poder, frente a actores de la sociedad civil y sectores productivos de gran poder; los cuales hallaron la oportunidad de redoblar sus presiones, para así sostener y ampliar sus intereses particulares. En continuidad con dicha afirmación, Cao (2003) sostiene:

(...) se estima que la dinámica política de algunas provincias se caracteriza por brindar pocas oportunidades de enfrentar el poder de los actores más poderosos los que utilizan al Estado para perpetuar el atraso social y económico. En este escenario, las descentralizaciones no hacen más que reforzar estas tendencias, ya que dan herramientas a los segmentos hegemónicos para enfrentar a las fuerzas de cambio que provienen de ámbitos extra provinciales (p.11).

Retomando el esquema de caracterización de las instituciones, resulta pertinente analizar el grado de autonomía de los gobiernos locales en torno al abordaje de lo ambiental; a los fines de poder referenciar las competencias delegadas en los procesos formales de reestructuración institucional.

Un municipio puede consagrar una Carta Orgánica (de acuerdo a lo dispuesto por los Art. N° 5 y N°123 de la CN) en función de la inauguración de una determinada modalidad de gobierno, sin excluir la posibilidad de que, en el plano de la informalidad, persistan prácticas y relaciones que existieron con anterioridad a las modificaciones, llegando a limitar la efectividad de los cambios propuestos en el plano de la formalidad (López y Tecco, 2003).

En función de ello, la Constitución de la Provincia de Córdoba, estableció una serie de modificaciones, a los fines de abarcar la totalidad de las responsabilidades delegadas y ratificadas por el parte del Estado Nacional, entre las cuales se encuentra la cuestión referida al manejo de los Recursos Naturales, y por comprensión, al mismo Ambiente.

Córdoba se distingue por ser una de las primeras provincias en contar con una Ley General del Ambiente (N° 7.343), referida a la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del mismo, como así también, a la promoción de la mejora en materia de calidad de vida de las generaciones presentes y futuras; la cual fue sometida a periódicas actualizaciones.

Por su parte, la Ley provincial N° 10.208 comprende entre sus objetivos, una serie de enunciados vinculados con el desempeño operativo de las normativas ambientales, las cuales acabaron por delinear la relación entre el Estado provincial y los municipios. En referencia a ello, el Inc. E del Art. N°3 establece entre sus principales funciones “impulsar la implementación del proceso de ordenamiento ambiental del territorio de la provincia”.

Por su parte, dichas competencias fueron especificadas por intermedio del Art. N° 30, que estableció el carácter obligatorio de las licencias ambientales, las cuales deben de exigirse de forma previa a la ejecución de una Evaluación de Impacto Ambiental (Art. N° 29), siendo el Estado provincial el que (según lo establecido en el Art. N° 33) tiene la exclusiva potestad de “examinar, autorizar o rechazar los proyectos”; incluso aquellos de competencia local.

Asimismo, la Ley de Política Ambiental estableció en su Anexo 1ero, el enunciado de una serie de actividades de sujeción obligatoria para la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental, entre las se listan los planes de desarrollo urbano y/o regional y los OT. En función de ello, todos los circuitos catastrales requieren de una autorización provincial, relegando a los municipios la exclusiva competencia de autorización de uso de suelo para un posterior posible uso de suelo.

En síntesis, si bien el conjunto de las normativas se sustentan en la premisa de contar con una serie de políticas homogeneizantes del territorio, el presente hecho acaba por los incentivos de los gobiernos locales que pretenden ordenar y planificar el crecimiento territorial, ya que deben contar, en forma expresa, con la previa autorización del Estado Provincial.

En referencia a ello, resulta pertinente concluir el presente apartado con los aportes efectuados por el Secretario General de Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Gregorio Montero (citado en Ruano de la Fuente y Vial Cossani, 2016), agrega al respecto:

Es preciso considerar que la construcción de la Democracia no podrá ser jamás un hecho concreto, sino no somos capaces de llevar hacia adelante una estrategia descentralizadora equilibrada, que, sin balcanizar el territorio, distribuya de forma razonable y responsable los recursos económicos necesarios para cumplir con los planes de Desarrollo Territorial, así como las herramientas tecnológicas y el conocimiento (...) a partir del entendimiento del pleno de que la división político-administrativa tiene una conexión estrecha con la profundización de los derechos fundamentales y la universalización de los servicios públicos (p.6).

4. “Sistema-Territorio”: Villa María

De acuerdo a los datos aportados por las Naciones Unidas²⁵, más de la mitad de la población mundial reside en pequeñas y medianas ciudades. No obstante, la gran mayoría de los relacionados con los procesos de urbanización suelen centrarse en torno a los grandes conglomerados (Bellet y Torné, 2004).

La operativización de los conceptos de Sistema²⁶-Territorio y Proyecto-Territorio, desarrollados por Madoery (2016), posibilitará la emergencia de nuevos lineamiento ambientales para la elaboración de PP locales.

4.1 Enfoque sistémico del territorio

La Ciudad, como categoría teórica se puede definir desde una amplia variedad de enfoques; una de ellas es la *Ciudad Intermedia*, que introdujo una perspectiva sistémica que permitió tensionar la talla demográfica y la extensión espacial como criterios exclusivos de clasificación y caracterización, a los fines de alcanzar un análisis vinculado con la articulación de los componentes urbanos, que aportan a procesos de autoafirmación (Bellet y Torné, 2004).

Asimismo, dicho concepto sentó valiosos antecedentes en materia de la planificación, por intermedio de la instrumentación de OT adaptados a las realidades y necesidades de localidades de pequeña y mediana escala (entre 50.000 y 1.000.000 habitantes); razón por lo cual, resultó necesario continuar profundizando el enfoque sistémico.

Madoery (2016) en “Los Desarrollos latinoamericanos y sus controversias” introdujo dos conceptos metodológicos vinculados al abordaje territorial, los cuales se sustentan en la interpretación del Desarrollo, como una alternativa y crítica al neoliberalismo: Sistema-Territorio y Proyecto Territorio. Respecto al Sistema-Territorio, dicho autor sostiene:

(...) es un concepto emparentado con el Sistema Mundo para dar cuenta de que ningún territorio está al margen de la influencia de la economía global, de la conformación de los estados-nación y de una geo cultura dominante (...) cada sistema- territorio establece una particular relación con su entorno ambiental y representa una plataforma de enunciación y de acción, capaz de generar conocimiento propio, expresar sus saberes y sus dinámicas de transformación (p. 250).

En este sentido, cada Sistema-Territorio posee características productivas y pautas organizativas específicas las cuales, sumadas a los rasgos culturales, establecen plataformas de enunciación de saberes propios, materializados en dinámicas de transformación respecto del entorno ambiental.

A partir de la operativización del enfoque sistémico, el territorio deja de ser un espacio de ubicación para transformarse, consecuentemente, en el lugar de protagonismos sociales y de procesos de apropiación por parte de actores locales dotados de conciencia crítica y sensibilidad comunitaria,

²⁵ United Nations. *Urbanization Prospects: The 2001*, United Nations, 2002.

²⁶ Un Sistema, es una combinación de elementos o variables estructuradas, interconectadas e interdependientes, que actúan como un todo complejo que denotan generalizaciones, abstracciones o idealizaciones del mundo real López et al (1992).

capaces de interpretar las relaciones de poder expresadas en el territorio y de generar compromisos políticos (Madoery, 2016).

En función del Sistema-Territorio se desprende el concepto operativo de Proyecto Territorio, el cual se basó en la necesidad de impulsar proyectos políticos locales que emergen de la elección de una realidad, que si bien se encuentra fuertemente condicionada por factores externos (nacionales e internacionales) se optará por transformar. En este sentido, el Proyecto Territorio aporta al refuerzo de las autonomías municipales, que derivan en la construcción de nuevas hegemonías por intermedio de renovados procesos de conducción y definición de estrategias, que se traducen en políticas dinámicas.

4.2 Recorte Local: Villa María

4.2.1 Caracterización Físico-Espacial

Villa María, es la ciudad cabecera del Departamento General San Martín, además representa un punto neurálgico del desarrollo económico del interior de país. Dicha localidad conecta con Córdoba Capital y la ciudad de Rosario por intermedio de la Autopista N° 9 y Ruta Nacional N° 9, mientras que la Ruta Nacional N° 158 la conecta con la Provincia de San Luis (*Figura N°1*); asimismo cuenta con la presencia del tren San Martín, transporte de carga y de pasajes.

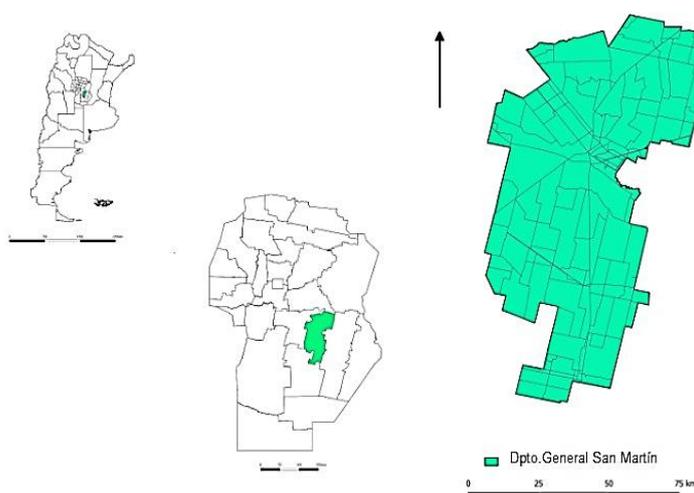


Figura N° 1: Dpto. Gral. San Martín.

Fuente: Elaboración Propia.

Ubicada en el centro geográfico de la Argentina (63° 16´ de longitud Oeste y a los 32° 25´ de latitud Sur), se encuentra a 196 m.s.n.m.; mientras que su relieve registra una suave pendiente hacia el Sudeste²⁷. En cuanto a las condiciones climatológicas, Villa María se caracteriza por presentar un clima templado subhúmedo de tipo monzónico, con una precipitación anual de 780 mm, donde los meses de mayores precipitaciones acontecen entre los meses de octubre y marzo. La temperatura media anual

²⁷ Datos obtenidos de la página oficial de la Municipalidad de Villa María: <https://www.villamaria.gob.ar/geografia-villa-maria>.

es de 16,5°C; mientras que las temperaturas medias estivales son de 24°C, e invernales de 9,6°C con una amplitud térmica estimada de 14,5°C (Servicio Meteorológico Nacional, 2018).

En relación a las condiciones geomorfológicas, se ubica en el ámbito de la gran planicie Chaco-Pampeana, caracterizada por una extensa sedimentación continental en donde se reconocen paleo abanicos aluviales, generado por el drenaje del Río Ctalamochita desde las Sierras Pampeanas Orientales hacia la llanura oriental, asociados coalescentes disecados, compuestos por sedimentos fluviales que gradualmente se interdigitan con limos y arenas fluvio-eólicas y materiales loessoides. Dicha planicie ha sufrido una serie de intervenciones en los últimos años, los cuales han provocado cambios en relación a los caudales, generando procesos de erosión y sedimentación (Carignano, Röhling, Degiovanni y Cioccale, 2014).

Por su parte, el Río Ctalamochita se compone a partir de la confluencia de los ríos Santa Rosa, Grande y de La Cruz desembocando en el Carcarañá. Es un cauce de planicie de tipo meandriforme con llanuras de inundación caracterizado por problemáticas de salinidad y anegamiento (Bosnero, Pappalardo, Sanabria, Carnero y Bustos 2006).

La vegetación natural en la Ciudad de Villa María pertenece a la Provincia Fitogeográfica del Espinal, Distrito del Algarrobo, en la cual las especies arbóreas de mayor predominancia son el Algarrobo Blanco, Espinillo, Espinillo negro, Sombra de Toro, Tala, Chañar y el Mordillo, y con menor proporción el Sauce Criollo. Asimismo, si bien la región fitogeográfica se caracteriza por presentar densas, compactas y continuas líneas arbóreas con abundantes arbustos propios del tipo de bosque xerófilo, en la actualidad se pueden observar escasos relictos de bosques debido al desarrollo de la agricultura (Cabrera citado en Guzmán et al., 2007).

4.2.2 Breve reseña histórica

La región en la cual actualmente se ubica la ciudad de Villa María, fue poblada en primera instancia por los Pámpidos y los Comechingones, con asentamientos temporales en los márgenes del Río Ctalamochita; quienes vivían en base a la pesca y la caza, como así también, del cultivo de maíz, poroto y el zapallo, y la extracción de frutos de algarrobo y chañar (Granado, 1975).

Dicha localidad nació a la vera de los rieles del ferrocarril, gracias al proyecto impulsado por Justo José de Urquiza, el cual tenía como finalidad la penetración de las llanuras cordobesas. Proyectada por Urquiza, ejecutada por Mitre e inaugurada por Sarmiento, el tendido de las líneas ferroviarias se constituyó en la obra pública más importante del Siglo XIX, ya que marcó importantes cambios en la sociedad; respecto de ello Rüedi (2016) agrega:

Ya nada fue como entonces, Villa Nueva que tan sólo tenía 50 años de existencia, vio modificar sustancialmente su fisonomía cultural y social. La vertiginosa aparición de Villa María en la escena histórica cambió el perfil geográfico, humano y comercial (p.24).

El 27 de septiembre 1867 se fundó de hecho (ya que careció de acta fundacional) Villa María, tras la adquisición realizada por Manuel Anselmo Ocampo, de un total de 2900 hectáreas de territorio desolado, cubierto de algarrobos y espinillos y de la más diversa fauna, pertenecientes a la Estancia del Paso de Ferreira, que se localizaba al interior del ejido de Villa Nueva.

En torno al trazado de las vías férreas, se generaron los primeros asentamientos y se proyectó la traza urbana. A dos años de su fundación, Villa María logró concentrar el mayor tráfico comercial del Centro y Oeste del país, localidad a la cual arribó mercadería de la región cuyana, la Provincia de La Rioja, el interior cordobés y el Norte argentino, con destino al Puerto de Rosario y de allí al resto del mundo (Rüedi, 2016).

En 1870 es emplazado desde Villa Nueva a Villa María la oficina de correo, el cual se anexaría a los servicios telegráficos internacionales. Junto a ello, se constituyó la primera Comisión de Instrucción y Obras Públicas, institución embrionaria por intermedio de la que se construyeron los primeros establecimientos públicos (escuelas, capilla y biblioteca municipal).

Un evento de singular relevancia fue la inauguración del primer puente perdurable, bautizado con el nombre de Dalmasio Vélez Sarsfield en 1881, que contribuyó a la llegada de mayores volúmenes de mercaderías hacia los vagones del ferrocarril y que posibilitó, a su vez, el hermanamiento con la localidad vecina de Villa Nueva.

Cabe destacar que, desde los años fundacionales, Villa María se caracterizó por contar con una composición étnica de suma heterogeneidad y de procedencia europea, debido a los procesos migratorios impulsados desde 1812, alcanzando su pico máximo entre 1860 y 1890. En función de ello, de los 150 habitantes registrados en 1869 en Villa María, llegaron a ser un total de 2.230 en menos de dos décadas, con la llegada de vascos, italianos, sirios, libaneses, polacos y europeos orientales (Rüedi, 2016). En torno a dicho fenómeno social, Granado (1975) sostuvo que la radicación de trabajadores de procedencia italiana y española, en las periferias de Villa María, permitió el desarrollo de las primeras actividades agrícolas.

Por su parte, a raíz de la incorporación del sistema municipal en la CN y la reforma de la Constitución de la Provincia de Córdoba en 1883, las comunas y municipios fueron consagrados con poderes económicos y políticos, a raíz de la eliminación de la figura de municipios departamentales. En razón de ello se llevaron a cabo en Villa María, la celebración de comicios para la elección del primer intendente y seis concejales en representación popular, lo cual significó un gran desarrollo político e institucional de la localidad.

Una de las primeras Obras Públicas, llevadas a cabo por la primera gestión de gobierno local fue impulsar la construcción de un mercado municipal el cual se constituyó en el mediano plazo, en un punto nodal para los productores de la región entera; y en cuyas instalaciones se comercializaron carnes, verduras, diversos productos de granja, forrajes, leña y carbón.

Según lo relevado por Rüedi (2016), en 1891 tuvo lugar una de las mayores tragedias hídricas en la que no quedaron exentas las localidades de Villa María y Villa Nueva, ya que acabó por arrasar con las viviendas ubicadas en los barrios más aledaños al río, los rieles del tranvía, líneas de teléfono y modificando la fisonomía vegetal.

En 1915, a 48 años de ser fundada, Villa María adquirió el rango de ciudad tras registrarse una población superior a los 10 mil habitantes. A medida que la localidad crecía se fueron incorporando establecimientos que posibilitaron su desarrollo institucional, tales como la Cárcel (1937) y Fabricaciones Militares (1938) que se constituyeron en una importante fuente de trabajo para los y las villamarienses (Granado, 1975).

A finales del siglo XX, los y las habitantes de Villa María comenzaron a manifestar la necesidad de contar con una casa de altos estudios; la cual fue canalizada por, el entonces concejal por la oposición, Eduardo Accastello quien el 10 de noviembre de 1993 ingresó al cuerpo del Honorable Concejo Deliberante un proyecto de ordenanza para la creación de la comisión pro universidad. En función de ello, en 1994 el proyecto de creación de la Universidad Nacional de Villa María cobró interés nacional, y posterior a ser tratado en la Cámara de Diputados y Senadores, fue aprobado en unanimidad.

Los inicios del Siglo XXI se tradujeron en años de apogeo para los gobiernos de la ciudad, cuyas gestiones comenzaron a proyectarse hacia los barrios periféricos más rezagados, por intermedio de la implementación de programas de mejoramientos barriales que acabaron por mejorar la realidad de determinados sectores sociales.

El desarrollo y la urbanización planificada, trascendió sus propios límites y posicionó a Villa María en escenarios nacionales; en función de ello, la estadística indica que entre el año 2005 y 2015 se construyeron, con permiso municipal, un total de 590.368 m² en materia de viviendas, 674.890 m² destinados a la construcción de edificios y complejos departamentales, como así también 606.462 m² para galpones y locales comerciales (Rüedi, 2016).

4.2.3 Indicadores demográficos y socioeconómicos

El Censo Nacional llevado a cabo en 2010 registró que la ciudad de Villa María cuenta con una población de 80.006 habitantes, lo cual constituye el 2,42% del total de la población provincial; lo que la posiciona como la tercera ciudad más grande de la Provincia de Córdoba (INDEC, 2010).

Cabe evidenciar que el total de poblacional estimado, no contempla en su interior la información censada en la localidad de Villa Albertina, que depende administrativamente de la Ciudad de Villa María, ya que el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (en adelante INDEC) entiende por localidad a "(...) una porción de la superficie de la tierra caracterizada por la forma, cantidad, tamaño y proximidad entre sí de ciertos objetos físicos artificiales fijos (edificios) y por ciertas modificaciones artificiales del suelo (calles), necesarias para conectar aquellos entre sí". No obstante, si se adoptara el criterio de pertenencia administrativa, la población total de Villa María ascendería a 80.136 habitantes, por lo que representan más del 63% de la población del Departamento General San Martín (OIR, 2013).

Por su parte, para el año 2018 el Centro Estadístico de la Municipalidad de Villa María proyecta una población de 86.610 habitantes.

La edad media de los y las villamarienses es de 35 años, ya que el 65% de la población tiene entre 15 y 65 años, y el 22,5% poseen entre 0 a 14 años; mientras que el coeficiente de vejez era del 12% (INDEC, 2010). Interesa destacar que se evidencia un rejuvenecimiento demográfico, razón por la cual se encuentra atravesado por una serie de PP locales, direccionadas al fortalecimiento del sector educativo y sistema de salud pública; evidenciando de dicha manera un gradual incremento materia de cobertura de salud, que pasó a ser del 67% en el 2010 (según la Dirección de Estadísticas y Censos de la Provincia de Córdoba) al 74% en el 2018. Respecto del porcentaje de asistencia escolar de los y las niñas de entre 15 y 18 años alcanzó un porcentaje del 83% respecto del 73% identificado por el último Censo Nacional (Centro Estadístico de la Municipalidad de Villa María, 2018).

Por otra parte, la caracterización socioeconómica, a través de la identificación del porcentaje de la población económicamente activa, aporta al entendimiento de las interacciones sociales que se generan en torno a la variable del empleo, como así también respecto de las capacidades de inserción y oferta de generados por el sistema productivo local.

Respecto de ello, el INDEC (2010) alcanzó una estimación en Villa María de una población económicamente activa de 43.119, de los cuales 41.375 fueron registrados como ocupados. Por su parte, la Encuesta Trimestral de Hogares (en adelante ETH) llevada a cabo por el Cetro Estadístico de la Municipalidad, registró en el primer trimestre del 2018 una tasa de empleo del 53% con un alarmante incremento de la desocupación, la cual ha alcanzado casi un punto porcentual (del 0,83%).

De acuerdo con el desarrollo de la reseña histórica de la ciudad de Villa María, las actividades productivas han sido un factor de fundamental relevancia para el surgimientos y consolidación de la localidad, la cual encontró su elemento fundacional en la extensión de los ramales del ferrocarril, junto al posterior desarrollo de las actividades agrícolas-ganaderas por parte de los primeros contingentes de inmigrantes.

García y Méndez (2004) abordan las estructuras económicas regionales, a través de la distinción categórica de *Sistema Productivo* y *Sistema de Producción* (Figura N° 2); definiendo éste último como el conjunto de ramas productivas, cuyos procesos dependen linealmente de las relaciones de intercambio y complementación que se generan entre sí; mientras que el abordaje del *Sistema Productivo* demanda de un análisis más amplio, ya que comprende al conjunto de procesos formales e informales de producción y comercialización, y parte de la premisa de la existencia de complejas redes económicas, técnicas, políticas y sociales, las cuales acaban por condicionar los propios sistemas.

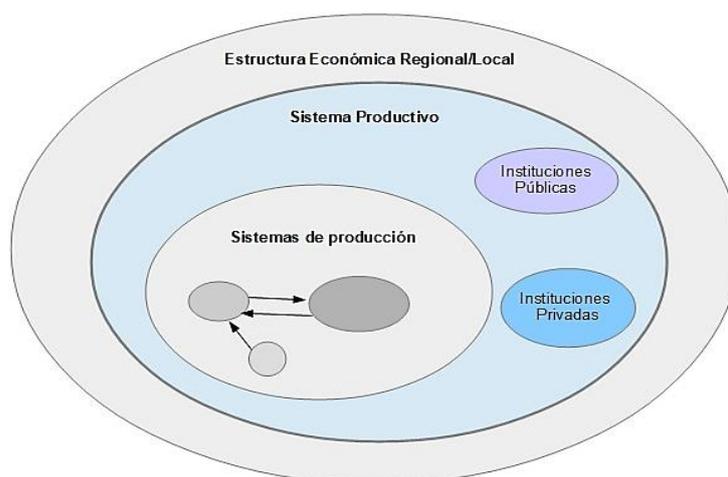


Figura N° 2: Estructura Económica Regional-Local.
Fuente: García y Méndez (2004).

El sistema productivo villamariense, es el resultado de largos procesos de especialización y de relaciones extraeconómicas, formales e informales. La conformación de dicho sistema se dio en función de las voluntades y las capacidades de las y los actores involucrados, quienes adoptaron como principal criterio, para la radicación de los diversos emprendimientos, la inexistente distancia respecto de la planta urbana. En relación a ello Guzmán et al. (2017^b), afirman que la ciudad de Villa María presenta una estructura productiva territorialmente dispersa, en función de la cual el Estado municipal a través

de una zonificación industrial, impulsó la construcción de nuevos ejes viales para poder garantizar la conectividad y accesibilidad de los servicios.

Por su parte, la actividad industrial se compone por emprendimientos vinculados con la producción de bienes industriales, que comprenden las fabricaciones de pólvora y explosivos por Fábrica Militar (Regional-Villa María) hasta la elaboración de insumos y maquinarias agropecuarias. Mientras que, la principal composición de dicha actividad, se estructura en torno a la elaboración de lácteos, faena y embutidos, acopio de legumbres y cereales, como así también producción y envasado de bebidas sin alcohol.

En la actualidad, Villa María se distingue por ser una de las principales cuencas lecheras de la región, comprende en su interior una serie de emprendimientos industriales, vinculados con la producción de productos lácteos; en torno a los cuales se han desarrollado redes referidos con la provisión de materia prima, formación de espacios de comercialización, como así la creación de circuitos de innovación de dichos productos.

Luego de lograr encuestar, a finales del 2017, una serie de establecimientos industriales se pudo establecer que los emprendimientos cuentan con una estabilidad entre 10 y 30 años en el desarrollo de las actividades. Respecto de la cobertura y uso de la superficie rondan entre los 150-250 m², mientras que los establecimientos más extensos llegan a cubrir una superficie de entre 2 a 13 hectáreas (Figura N° 3).

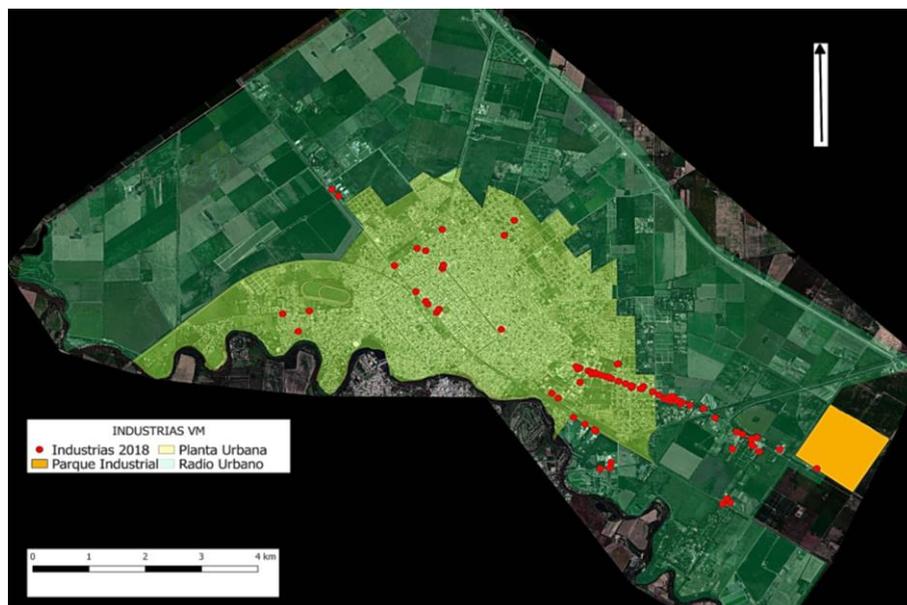


Figura N°3: Mapa de Industrias de Villa María.
Fuente: Elaboración Propia

En materia de redes sociales, se pudo establecer que la totalidad de los emprendimientos se encuentran inmersos en circuitos regionales de producción, en cuyo caso el 90% de la mano de obra es de procedencia local; mientras que en lo que respecta a los circuitos de comercialización, los mismos alcanzan una cobertura de 100 Km a la redonda en el interior de la Provincia de Córdoba, los cuales se extienden hacia la Provincia de Buenos Aires, Mendoza, Salta, Santa Fe, Río Negro, Tucumán, Jujuy, Corrientes, San Juan, San Luís y el Chaco.

En materia de destinos internacionales, se relevaron redes de comercialización con Rusia y una serie

de bloques comerciales y económicos tales como MERCOSUR (Mercado Común del Sur), restos de ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), TCLAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte), ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático) y la Unión Magreb árabe.

No obstante, medido en términos de participación en el PBI local, la actividad industrial en la ciudad de Villa María representa tan sólo el 8,3%, mientras que el Comercio Por Menor es uno de los mayores aportantes con un porcentaje del 49,5%, seguido por el sector de prestatario de servicios, el cual representa el 34% (Figura N° 4).

PARTICIPACIÓN EN PBI LOCAL POR RUBRO Y CANTIDAD DE UNIDADES ECONÓMICAS



Figura N° 4: Unidades económicas participantes en el PBI villamariense al 2018.

Fuente: Centro de Estadísticas y Censos de Villa María.

Otro de los sectores que integran el sistema productivo villamariense, está compuesto por el conjunto de las actividades agrícolas ganaderas, como así también, la elaboración de ladrillos. Radicado en el periurbano, el cual se caracteriza por un tipo de uso de suelo agrícola extensiva, ya que el 42% de la superficie es utilizado para el cultivo de soja, trigo y sorgo; mientras que el 21% es dedicado al tambo y cerca del 2% a las actividades ladrilleras (Guzmán et al., 2017^b).

En menor medida, el rubro agricultura villamariense se compone por la horticultura y la apicultura, las cuales imprimen una mayor dinamicidad al sistema productivo local. La actividad hortícola, con más de cien años de antigüedad en la región, desarrolla el “cultivo de hoja” de productos tales como la achicoria, diferentes variedades de lechuga, acelga, espinaca, y rúcula. Mientras por intermedio de las producciones “bajo cubierta”, es decir potenciada por la instrumentación de invernaderos, cultivan especies tales como remolacha, rabanito, morrones y tomate.

Cabe evidenciar que el 70 y el 75% de la producción de hortalizas se destina al mercado local minorista (verdulerías, restaurantes y locaciones de elaboración de comidas), mientras que la producción restante se destina a los supermercados (Castoldi y Eber, 2016). Es importante destacar que Villa María cuenta con el tercer Mercado de Abasto de la provincia, siendo éste, el canal por el cual se comercializa la mayoría de las producciones en la región.

Por su parte, según lo arrojado por la ETH, correspondiente al primer trimestre del año 2018, la actividad primaria representó una contribución al PBI local de tan solo el 0,8%; no obstante, en materia de superficie, dicha actividad alcanza similares magnitudes respecto a la mancha urbana de la ciudad de Villa María (del 42%). En función de ello, resulta interesante ahondar en los componentes vinculados a los tipos de uso de suelo, ya que no existe una correlación entre el componente espacial y el rendimiento económico.

4.2.4 Análisis institucional y político

El 11 de Marzo de 1996, la Convención Constituyente Municipal sancionó con fuerza de Ley la primera Carta Orgánica Municipal de la ciudad de Villa María; la cual se estructuró en torno a una serie de declaraciones, derechos, deberes, ejes de gobierno y políticas especiales que cumplen con los requisitos establecidos en el Artículo N°183 de la constitución provincial, referidos a los principios mínimos que deben asegurar las Cartas Orgánicas cordobesas²⁸.

La Carta Orgánica villamariense, por intermedio del Art. N° 2 (Primera Parte, Título Primero: “Declaraciones, derechos y deberes”), estableció los principios de autonomía e independencia en el ejercicio de las funciones institucionales, políticas, administrativas, económicas y financieras del gobierno local. Mientras que en el Art. N° 9, se le asignó al Poder Ejecutivo las siguientes competencias materiales:

- a) Gobernar y administrar los intereses públicos locales dirigidos al bien común.
- b) Juzgar políticamente a las autoridades municipales.
- c) Crear, determinar y percibir los recursos económicos - financieros, confeccionar presupuestos, realizar la inversión de recursos y el control de los mismos.
- d) Administrar y disponer de los bienes que integren el patrimonio municipal.
- e) Nombrar y remover los agentes municipales, con garantía de la carrera administrativa y la estabilidad.
- f) Realizar obras públicas y prestar servicios públicos por sí o por intermedio de particulares.
- g) Atender las siguientes materias: salubridad, salud y centros asistenciales; higiene y moralidad pública; ancianidad, discapacidad y desamparo; cementerios y servicios fúnebres; planes edilicios, apertura y construcción de calles, plazas y paseos; diseño y estética; vialidad, tránsito y transporte urbano; uso de calles y subsuelos; control de la construcción, protección del medio ambiente, paisaje, equilibrio ecológico y polución ambiental; faenamiento de animales destinados

²⁸ Según lo establecido en el Título Segundo denominado “Municipalidades y Comunas”, Art. N°183 titulado como “Requisitos”, las Cartas Orgánicas Municipales del interior de la Provincia de Córdoba deben asegurar:

1. Un sistema representativo y republicano, con elección directa de sus autoridades, y el voto universal, igual, secreto, obligatorio y de extranjeros.
2. La elección a simple pluralidad de sufragios para el órgano ejecutivo si lo hubiera, y un sistema de representación proporcional para el Cuerpo Deliberante, que asegure al partido que obtenga el mayor número de votos la mitad más uno de sus representantes.
3. Un Tribunal de Cuentas con elección directa y representación de la minoría.
4. Los derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria.
5. El reconocimiento de Comisiones de Vecinos, con participación en la gestión municipal y respetando el régimen representativo y republicano.
6. Los demás requisitos que establece esta Constitución (Constitución de la Provincia de Córdoba, 1987).

al consumo; mercados, abastecimientos de productos en las mejores condiciones de calidad y precio; elaboración y venta de alimentos; creación y fomento de instituciones de cultura intelectual y física y establecimientos de enseñanza regidos por ordenanzas concordantes con las leyes en la materia; turismo; servicio de previsión, asistencia social y bancarios.

h) Disponer y fomentar las políticas de apoyo y difusión de los valores culturales, regionales y nacionales, en general. Conservar y defender el patrimonio histórico y artístico.

i) Regular el procedimiento administrativo y el régimen de faltas.

j) Establecer restricciones, servidumbres y calificar los casos de expropiación por utilidad pública con arreglo a las leyes que rigen la materia.

k) Regular y coordinar planes urbanísticos y edilicios.

l) Publicar periódicamente el estado de sus ingresos y gastos y, anualmente, una memoria sobre la labor desarrollada.

m) Ejercer las funciones delegadas por el Gobierno Federal o Provincial.

n) Ejercer cualquier función o atribución de interés municipal que no esté prohibida por la Constitución de la Provincia y no sea incompatible con las funciones de los poderes del Estado.

Una de las particularidades que tiene la Carta Orgánica villamariense se vincula con la total autonomía que goza el Poder Ejecutivo en torno a la determinación de la cantidad de sus secretarías (Art. N° 130), dotando de una dinámica capacidad de adaptación del aparato estatal, a las necesidades contextuales. En función de ello, cabe resaltar que la estructura municipal no cuenta con un organigrama establecido, razón por la cual se instrumenta una nómina de autoridades, sustentada en torno a una Ordenanza Municipal (en adelante OM), la cual es promulgada los primeros días de asunción de las nuevas autoridades por el cuerpo del Honorable Concejo Deliberante de la ciudad.

En este sentido, la OM N° 6.971 sancionada con fuerza de ley a finales del 2015 estableció un total de seis secretarías, entre las cuales se encuentra la Secretaría de Gobierno y Vinculación Comunitaria, Economía y Finanzas, Desarrollo Urbano, Ambiente e Infraestructura, Inclusión Social y Familia, Educación y la Secretaría de Salud; junto a una jefatura de gabinete y asesoría letrada municipal.

Bajo el liderazgo del actual intendente de la ciudad de Villa María, el Abogado Martín Rodrigo Gill, los principales ejes de gobierno (según lo expuesto en la página oficial de la Municipalidad²⁹) se centran en torno a los siguientes lineamientos:

- *Ciudad Segura*: el cual consistió en la ejecución de “un abordaje integral de la problemática de la inseguridad” por parte de la policía municipal, en conjunto con la policía provincial, policía federal y Gendarmería, a los fines de optimizar las fuerzas de seguridad a través del programa: “Villa María Responde”, que consiste en la conformación de un centro de monitoreo y emergencia y la instalación de cámaras de seguridad en diversos y numerosos sectores de la ciudad.

- *Ciudad Inclusiva*: contempló, entre sus lineamientos, el derecho a la vivienda y la mejora urbana integral en los barrios, como así el sostenimiento de los servicios de la atención primaria de la salud, prevención de adicciones, protección a las víctimas de violencia de género, apoyo a los emprendedores, el deporte, el perfeccionamiento del servicio de transporte público de pasajeros, el acceso a la información pública y de servicios desde la conectividad digital y el paradigma del

²⁹ <https://www.villamaria.gob.ar>.

gobierno abierto, y la promoción del desarrollo cultural en sus distintas facetas, impulsando la descentralización de los espacios para su desarrollo en los distintos barrios de Villa María.

- *Ciudad del Trabajo y del Desarrollo Productivo*: A través de la adecuación de infraestructura acorde al desarrollo productivo de las empresas de la ciudad, se buscó promover clusters en distintas áreas, a los fines de favorecer el asociativismo junto a la creación y sostenimientos de puestos de trabajo.

- *Ciudad Sustentable*: Por intermedio de la creación de programas vinculados a la gestión integral de los residuos que consisten en reciclado en origen, recolección diferenciada y administración sustentable de la disposición final de los residuos urbanos. Mientras que otros de los lineamientos, consistió en políticas de promoción del uso de medios de transporte no contaminantes.

- *Ciudad del Aprendizaje*: Villa María ha sido reconocida como Ciudad del Aprendizaje en el año 2017 por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y la Cultura (UNESCO) a raíz de la implementación de una serie de políticas vinculadas al fortalecimiento del sector educativo e incremento de los circuitos de inclusión.

Respecto de las políticas territoriales, Villa María se caracteriza por una notoria política de descentralización del aparato municipal través de la radicación de un total de 8 dependencias administrativas en diferentes áreas de la ciudad, mejor conocidas como Municercas. Dicha política aspira al constante incremento de la representación y compromiso vecinal en lo referido a las problemáticas cotidianas, como así también, a la erradicación de desequilibrios y situaciones de desigualdad respecto a las políticas sociales y obras de infraestructuras, a partir del criterio de proximidad (*Figura N° 5*).



Figura N° 5: Distribución de los municercas en Villa María.

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, a comienzos del 2018, el gobierno local celebró un convenio con la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, a la Agenda 2030 de Naciones Unidas. En función de ello, en el mes de Septiembre, por intermedio de la página oficial de la municipalidad de

Villa María, se anunciaron una serie de avances en materia de ejecución de los 17 Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS)³⁰, los cuales se conforman por un total de 169 metas de carácter integral, vinculadas a la Economía, Sociedad y el Ambiente; alcanzables en mediano y largo plazo, según lo declarado por el Intendente de la localidad.

Cabe destacar que el presente hecho, sumado a la firma de convenio de cooperación con el Estado de Israel³¹ (en lo referido al sector educativo, la actividad agropecuaria y la industria láctea), inauguran una nueva etapa diplomática por parte del gobierno local fuertemente orientado a la consolidación de vínculos internacionales, en busca de mayores oportunidades.

³⁰ Villa María avanza en la implementación de la Agenda 2030 de Naciones Unidas. (18 de septiembre de 2018). Recuperado de <https://www.villamaria.gob.ar/noticias/702>.

³¹ El intendente firmó un convenio de colaboración con el Cónsul de Israel. (12 de diciembre de 2017). Recuperado de <https://www.villamaria.gob.ar/noticias/202>; el Cónsul de Israel mostró especial interés por Villa María y firmó acuerdo. (13 de diciembre de 2017). *El Diario del Centro del País*. Recuperado de <https://www.eldiariocba.com.ar/el-consul-de-israel-mostro-especial-interes-en-villa-maria-y-firmo-acuerdo/>.

5. La Dimensión Ambiental en las Políticas Públicas villamarienses.

El análisis desarrollado en los apartados anteriores, permitió evidenciar el rol preponderante que cobraron las gestiones municipales en la institucionalidad argentina, a partir del advenimiento de la Democracia. En consonancia con dicho contexto, los gobiernos locales se abocaron a la construcción de identidades que respondan a sus propias especialidades, por intermedio de la incorporación de las problemáticas ambientales al interior de las administraciones públicas.

Abordando el caso de Villa María, se procedió a identificar los antecedentes y principales lineamientos ambientales presentes en las ordenanzas municipales, siendo la principal fuente el digesto de la página web oficial del Honorable Concejo Deliberante de la ciudad³². Dicho análisis se llevó a cabo en función de la delimitación temporal, vinculada con la sanción de la Carta Orgánica Municipal de la ciudad de Villa María (1996); a partir de la cual se inauguró un período de renovada institucionalidad.

Una vez identificados los principales lineamientos que caracterizan a la dimensionalidad ambiental de las PP Villamarienses, se efectuó una clasificación de las normativas en torno a los *Instrumentos Políticos y de Gestión Ambiental* enunciados en el octavo artículo de la Ley Nacional N° 25.675-Ley General del Ambiente. Asimismo, se procedió al análisis de los componentes abordados en la OM N° 7.209 de "Ruralidad Urbana" que, a través de la planificación territorial, introdujo una serie de elementos de vital relevancia para un abordaje integral del Ambiente; a los fines de lograr aproximarnos al análisis y la descripción del objeto de estudio del presente trabajo: el periurbano villamariense.

5.1 Relevamiento de los principales lineamientos ambientales

En el presente apartado fueron retomadas las conceptualizaciones en torno al territorio las cuales, si bien en primera instancia han sido abordadas a través de los aportes efectuados por Madoery (2016), se buscó esbozar una definición más operativa que permita su verificación, o contrastación, en el escenario local.

A tales fines, Gómez Orea y Gómez Villarino (2013) entienden al *Sistema-Territorio* como la expresión espacial del estilo de Desarrollo de una sociedad. Dicho sistema, de marcado componente social, se estructura en torno a grupos de interés y canales de relaciones, por intermedio de los cuales se intercambia información, mercancía y energía; actividades antrópicas, referidas a las relaciones de producción, consumo y relaciones sociales; el soporte físico-natural, en el donde se generan los sucesivos patrones de asentamientos poblacionales y sus actividades; como así también un componente legal e institucional que define las reglas de juego al interior del mismo (*Figura N° 6*).

³² <https://digesto.concejovillamaria.gob.ar/buscador/#> .



Figura N° 6: Componentes del Sistema-Territorial.

Fuente: Gómez Orea y Gómez Villarino (2013).

En este sentido, el *Sistema-Territorial* es definido en función de las actividades antrópicas que se desarrollan sobre su soporte físico-natural, las cuales son reguladas por un marco legal. En razón de ello, un análisis normativo posibilitó la interiorización respecto de las disposiciones administrativas que poseen incidencia, directa e indirecta, en el territorio facilitando; como así, una efectiva comprensión sobre el posible abordaje que se efectúa sobre el ambiente.

A partir de la sanción de la Carta Orgánica de Villa María, fueron delineadas una serie de competencias materiales del Estado Municipal, entre ellas el compromiso referido la “protección del medio ambiente, paisaje, equilibrio ecológico, y polución ambiental” (Primera Parte, Título Primero, Art. N° 9, Inc. G).

La temática ambiental fue abordada con mayor profundidad en el Art. N° 26 correspondiente al Título Tercero, por intermedio del cual se enunció como deber indelegable del municipio la preservación, conservación y mejora del suelo, el agua, el aire, la flora y la fauna, buscando mantener el equilibrio de los ecosistemas y reparar el daño ambiental, a través de la implementación obligatoria de Estudios de Impacto Ambiental y la promoción de programas educativos e investigaciones vinculadas a la preservación y defensa del Medio Ambiente.

El artículo, comprende una serie de apartados vinculados a la regulación del manejo de sustancias que pudiesen ocasionar un riesgo real o potencial a la salud de la población, la transformación y/o eliminación de los desechos provenientes de las actividades que se desarrollan al interior del radio municipal, como así también, la preservación, mejora y control de los espacios verdes públicos.

En continuidad con lo enunciado, la Carta Magna villamariense, declaró la protección del Río Ctlamochita y su ecosistema, buscando prevenir la contaminación de sus aguas y la prohibición de cualquier tipo de acción que tenga como consecuencia, la modificación del estado natural del río. Asimismo, se buscó consolidar lo normado a través de la ejecución de convenios con municipios ribereños y la articulación del accionar del gobierno local con organismos, provinciales y nacionales competentes en la materia (Carta Orgánica Municipal de la ciudad de Villa María, Título Tercero, Art. N° 28).

Respecto del desarrollo urbano y la planificación territorial, los artículos N° 29 y el 44 (referido a las políticas de viviendas) establecieron que el principal criterio para ocupar el suelo, se vincule de forma directa con la necesidad de preservar los recursos naturales; la cual fue operativizada por intermedio de la creación de un banco de tierras que regule el crecimiento de la mancha urbana.

Una vez concluido el análisis de los conceptos instituidos en la Carta Orgánica, cabe destacar que los mismos se constituyeron en pilares fundamentales para legislaciones más específicas; en función de ello, resultó pertinente continuar indagando respecto de las tratativas presentes en las ordenanzas locales, a los fines de alcanzar una lectura acabada en materia de la Dimensión Ambiental de las PP villamarienses.

Por su parte, el Honorable Concejo Deliberante sancionó con fuerza de Ley, en Abril del 2000, una de las primeras ordenanzas referida al abordaje de lo ambiental: la OM N° 4.615, que estableció en su artículo primero (Capítulo I) el compromiso por parte del Estado local en relación a la protección del Ambiente³³, y al cual se considera afectado a partir de la existencia de una perturbación, que pueda ocasionar un daño real, o potencial, a la salud de los y las villamarienses como así, al propio entorno. Dicha ordenanza enunció, una serie de objetivos vinculados con el Desarrollo y el consumo sustentable, los cuales deberán de ser alcanzados por intermedio del accionar público y la educación ambiental. Cabe evidenciar que la presente normativa aborda una serie de componentes de naturaleza preventiva en primera instancia, seguido por el accionar remediativo o compensativo³⁴.

Por otra parte, el Capítulo II delimita el accionar del municipio respecto a la temática ambiental:

- a) Ordenamiento territorial y la planificación de los procesos de urbanización.
- b) La utilización del suelo, aire, fauna y demás recursos naturales.
- c) Creación, protección, defensa y mantenimiento de áreas naturales de cualquier índole y dimensión que contengan suelos y/o flora y fauna nativa o no, cuenca hídrica, rasgos geológicos, elementos culturales o paisajísticos que merezcan ser sujetos a un régimen especial de gestión y administración.
- d) Regulación, control o prohibición de toda actividad que pueda perjudicar el Ambiente, en el corto, mediano o largo plazo.
- e) Orientación, impulso y desarrollo de procesos educativos y culturales a fin de promover la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del Ambiente.
- f) La promoción, impulso y desarrollo de iniciativas públicas y privadas que estimulen a la participación ciudadana en las cuestiones relacionadas con el Ambiente.
- g) Promoción de modalidades de consumo y de producción ambientalmente sostenible.
- h) Promoción de adopción por parte de las empresas de programas voluntarios de mejoras ambientales.

Mientras que el Capítulo III, estableció por intermedio de los artículos N° 6 y N° 7, la presentación obligatoria de una Evaluación de Impacto Ambiental de los proyectos de obras y actividades relacionadas con las industrias químicas, instalaciones vinculadas con el tratamiento de residuos y efluentes líquidos cloacales e industriales, parques y complejos industriales, la construcción de gasoductos, acueductos y cualquier otro conductor de energía o sustancias, como así también la

³³ De acuerdo a lo expresado por dicha ordenanza, el Ambiente se constituye "(...) por la flora, la fauna, el agua, el aire, el suelo y el conjunto de condiciones de orden físico, químico y biológico que rigen la vida en todas sus formas." (OM N° 4.615, Capítulo I, Art. N° 1).

³⁴ A tales efectos dicha ordenanza habilitó, en su Capítulo 5to, Art. N°9, la posibilidad de una compensación e incentivo por parte del Estado Municipal respecto de las empresas públicas o privadas, personas físicas o jurídicas que en su accionar la preservación y mejora del Ambiente.

construcción de rutas, autopistas, líneas de ferrocarril, aeropuertos, centrales térmicas, supermercados y locales de almacenamiento de combustibles fósiles.

Siguiendo un criterio cronológico, a finales del 2002 la ciudad de Villa María adhirió a la Red Municipal de Atención Primaria Ambiental de la República Argentina (OM N° 5.094), impulsada por la Organización Panamericana de la Salud (en adelante OPS), la cual procuró el fortalecimiento de los organismos estatales en materia de salud poblacional y el cuidado del Medio Ambiente, que fueron entendidos como variables interdependientes. No obstante, en relación a la operatividad de dichos conceptos, no se han registrado avances algunos en torno a la administración pública.

En lo que respecta al manejo del suelo, en Diciembre del 2003 fue sancionada la OM N° 5.264³⁵ vinculada al régimen de fraccionamiento de la tierra, la cual estableció que los OT deben de ser llevado a cabo sin ocasionar perjuicio al entorno ambiental, a través de la adopción de criterios de optimización de la distribución poblacional en función al aprovechamiento de la infraestructura existente y abogando por la preservación de las áreas de interés natural, paisajístico e histórico.

Conforme a ello, en el año 2011 se sancionó la OM N° 6.401 que legisla e incorpora el accionar de la mensura, siendo ésta entendida como “la operación de agrimensura, que ubica, determina y documenta todas las cosas inmuebles, conforme a las causas jurídicas que las originan” (Art. N° 4: Definición de Términos Técnicos). Asimismo, dicha ordenanza estableció un plano de zonificación de urbana (*Figura N° 7*), el cual contempla (en su Anexo II) la regulación de cuatro tipos de actividades desarrolladas en el territorio en función al tipo de usos del suelo vinculadas a lo habitacional, actividad industrial, comercial y de uso institucional³⁶.



Figura N° 7: Plano de Zonificación Urbana.
Fuente: Ordenanza Municipal N° 6.401, Anexo I.

³⁵ Dicho régimen se actualizó por intermedio de la sanción de la ordenanza N° 5.800, correspondiente al año 2007, y la ordenanza modificatoria N° 6.335 en 2011.

³⁶ Ante esto, interesa agregar que, en función del plano de zonificación urbana, elaborado a partir de la tipificación de una serie de tipos de uso de suelo, se sancionó con fuerza de Ley la OM N° 6.402 referida al establecimiento de un código de edificación.

Por otra parte, la recopilación de las normativas referidas a la temática del Medio Ambiente, posibilitó la interiorización respecto de la declaración de situación de emergencia ambiental en relación al manejo de los residuos sólidos urbanos (OM N° 5.650) la cual sería manifiesta como:

(...) una modificación negativa al equilibrio de los ecosistemas o los bienes o valores colectivos; y siendo que el mismo, ha derivado de la generación de pasivos ambientales por acumulación de residuos sin tratamiento, con repercusión sobre el suelo y sus propiedades, perjudicando el aire y la atmósfera, y acarreando las consecuencias en el agua y demás recursos naturales, con el potencial perjuicio de la salud de los habitantes (...). (Capítulo 1, Art. N° 1)

Cabe destacar que dicha ordenanza tuvo vigencia sólo doce meses, período en el cual se creó una Comisión Normalizadora integrada por tres miembros del Departamento Ejecutivo Municipal (en adelante DEM) e integrantes de la Comisión de Ambiente y Calidad de Vida, perteneciente al cuerpo del Concejo Deliberante; la cual tuvo como principal misión, la elaboración de dictámenes de vialidad respecto de las propuestas vinculadas al tratamiento de los residuos sólidos urbanos, como así también, la implementación de medidas paliativas.

Otras de las ordenanzas, referidas a la Dimensión Ambiental presente en las PP villamarienses, es la de creación de una reserva natural protegida: El Algarrobal (OM N° 5.867) que, en sintonía con los principios ambientales establecidos en la Carta Orgánica municipal, fue declarada en 2007 por parte del gobierno local como ambiente de conservación. Cabe destacar que dicha normativa fue gestada como posible solución a la problemática recurrente de los anegamientos ocurridos en la zona; en función de ello, legisla respecto de la protección de la laguna, presente en un predio de 31.510,43 m² que posibilita la retención de las escorrentías.

No obstante, según lo manifiesto por el proyecto de Ley para la creación de una reserva natural y pluricultural presentado por la Asamblea Socio- Ambiental “El monte nativo vuelve”, el resguardo de la reserva no cumple con una protección ecosistémica significativa planteada en la fundamentación de la ordenanza N° 5.867, ya que circunscribe su accionar en torno a la laguna y escasos ejemplares de árboles nativos. En razón de ello, el cuerpo asambleario concedió una mayor significancia ambiental a la superficie adyacente, que posee un volumen relevante de relictos de monte nativo, que si bien se constituye en área protegida, en el plano de zonificación de la Ordenanza N° 7.215, su uso carece de reglamentación alguna ya que la naturaleza de esas tierras es de propiedad privada.

Por su parte, el Concejo Deliberante de Villa María sancionó la OM N° 6.301 la cual tuvo por finalidad la creación de un programa de prevención y reducción de la “Contaminación Blanca”, vinculada a la disminución de la utilización y dispersión de bolsas plásticas. Entre las acciones abordadas por parte de dicha normativa, fue contemplado el desarrollo de campañas de concientización y difusión acerca de los tipos de contaminación que genera su uso (Art. N°2), jornadas de limpieza y recolección de las bolsas plásticas diseminadas por todo el territorio villamariense (Art. N° 3), la promoción del uso racional y prudente de dichos recursos, como así también el fomento de la utilización de bolsas reutilizables por parte del conjunto de la población.

En continuidad con el abordaje de dicha temática, en Agosto del 2010 se anexó la OM N° 6.223 referida al “Programa de sustitución de los envases y/o bolsas de polietileno o similares”, el cual contempló

como destinatarios a los comerciantes locales, quienes debieron suspender el manejo de bolsas plásticas de transporte y sustituirlas por otras de carácter reutilizable (elaboradas con material biodegradable, papel reciclado o malla), a modo de poder contribuir en la minimización de la generación y disposición de residuos en el interior del éjido urbano.

Por otra parte, en el año 2006, Villa María adhirió, sin reserva alguna, a la Ley Provincial N° 9.164 (OM N° 5.636) referida a la legislación, obligatoria y punitiva, sobre la aplicabilidad de productos químicos o biológicos de uso agropecuario. A partir de la promulgación de la normativa provincial quedaron sujetos a su disposición, las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas que participen en la elaboración, formulación, transporte, almacenamiento, distribución, fraccionamiento, expendio, aplicación, utilización y disposición final de los envases usados y toda otra operación que implique el manejo de productos químicos o biológicos.

No obstante, dicha ordenanza fue derogada en agosto del 2009 a partir de la implementación de una Zona de Resguardo Ambiental (OM N° 6.118), entendiéndose por tal “aquel territorio ubicado entre la planta urbana y/o núcleos poblacionales de carácter permanente, con más de un radio de hasta doscientos metros (200 m), a partir del límite de estos” (Titulo Primero: Condiciones de Aplicación, Art. N° 4). Quedando de dicha manera, prohibida la aplicación de todo producto químico o biológico destinado a la fumigación y/o fertilización agrícola y/o ganadera, exceptuando los productos debidamente autorizados para la práctica de la agricultura orgánica.

Respecto de ello, la OM N° 7.319 sancionada en septiembre del 2018, aportó al refuerzo de la normativa de prohibición de aplicación de productos de uso agropecuario dentro de la Zona de Resguardo, al anexar una serie de espacios no abordadas anteriormente, como lo son las plazas, parques, jardines, instituciones educativas de naturaleza público y/o privada, como así también bordes de caminos, cementerios y cualquier otro espacio de concurrencia masiva.

Por su parte a partir del 2010, el primer día de cada mes es consagrado como el de la “Limpieza ciudadana” (OM N° 5.703) el cual busca contribuir al cuidado del Ambiente y alcanzar un Desarrollo Sostenible por intermedio de la implementación de programas vinculados al aseo de los espacios públicos y campañas que promuevan la participación ciudadana en la materia y la instalación de recipientes depositarios de los residuos especialmente frente a los establecimientos de concurrencia masiva, a modo que los vecinos obtengan una mayor accesibilidad a los mismos.

Adicionalmente el Consejo Deliberante de la ciudad implementó la OM N° 6.271 referida a una serie de disposiciones vinculadas a la regulación de los volcamientos de efluentes industriales, comerciales y de servicios en el sistema de desagües cloacales, en el cual se asignó al Estado municipal las funciones de contralor en torno a las actividades llevadas a cabo por dichos establecimientos, funciones que fueron reforzadas a través de la creación de un Registro Municipal de Usuarios.

Otros de los avances realizados en relación al compromiso con la prevención del incremento del daño en los ecosistemas locales, se ha materializado en la creación de un Observatorio Ambiental (OM N° 6.650), ente de carácter técnico-académico de plena autonomía, el cual tiene como finalidad la proposición (de carácter consultivo y no vinculante) al DEM respecto del diseño e implementación de PP.

Respecto del manejo del Río Ctalamochita, en agosto del 2016 se conformó el primer Comité de Cuenca Municipal por intermedio de la promulgación de la Ordenanza N° 7.044 (estructurado en torno a lo establecido por los artículos N° 26, N° 28 y 28 de la Carta Orgánica Municipal); el cual rige sobre la totalidad del curso del río que atraviesa el éjido urbano, como así también sobre las zonas rurales aledañas que tengan incidencia en el curso del río. Entre las funciones del Comité, se encuentra la generación de un abanico de políticas tendientes al óptimo manejo y conservación de la cuenca, como así también en materia de asesoramiento del DEM sobre el manejo de los excesos hídricos y derrames superficiales, todo ello seguido a una serie de intensas inundaciones que acabaron por afectar a la localidad Villa María y Villa Nueva.

Por su parte, en los primeros meses del año 2017 el Concejo Deliberante declaró de interés público la "(...) conservación, protección, estudio, enriquecimiento, mejoramiento, y ampliación de los bosques naturales y árboles y arbustos autóctonos(...)" sean de dominio público, como privado (OM N° 7.125, Art. N° 1). Entendiéndose por Bosques Naturales³⁷ a los ecosistemas compuestos por especies arbóreas nativas maduras, con diversas especies de flora y de fauna que, con el conjunto que las rodea (suelo, subsuelo, atmósfera, clima y recursos hídricos), conforman una trama interdependiente con características propias y funciones múltiples como lo es la condición de un equilibrio dinámico y servicios ambientales al conjunto de la sociedad (Art. N° 2).

A partir de la promulgación de dicha normativa, el DEM se constituyó en la principal autoridad de aplicación, por intermedio de la Dirección de Ambiente y Saneamiento perteneciente a la Secretaría de Desarrollo Urbano, Ambiente e Infraestructura, la cual tiene como principales atributos, analizar las propuestas de desarrollo urbano inmobiliario (ya sea de carácter residencial, comercial o industrial), la creación de un registro de bosques nativos e inventario de los recursos naturales existentes, a partir de la ejecución de estudios e investigaciones periódicas (que permitan identificar la capacidad de uso de suelo), como así también, la autorización de planes de manejo³⁸ para la gestión de las diversas áreas (OM N° 7.125, Art. N° 4, Inc. A, B, C, D, E).

5.2 Clasificación de la normativa ambiental de Villa María

Tal como se anunció en apartados anteriores, la cuestión ambiental es una temática transversal a todos los aspectos de la vida humana, razón por la cual, irrumpe en todos los ámbitos de la legislación pública. Gómez Orea y Gómez Villarino (2013) definen al marco legal e institucional como el componente artífice de las interacciones que se dan entre los elementos que conforman al Sistema-Territorio.

En función de ello, la caracterización del marco legal de Villa María posibilitó la identificación, de las oportunidades y limitaciones presentes en la legislación local respecto de la dimensionalidad Ambiental

³⁷ Asimismo, se especificó que el concepto de bosques naturales, comprende tanto a los bosques nativos, en los cuales no hubo intervención humana alguna, como los bosques de origen secundario, resultantes de acciones de recomposición o restauración luego de un desmonte. Como así también la formación de cortinas adyacentes a orillas del río, líneas férreas y caminos (OM N° 7.125, Art. N° 2).

³⁸ Quedan sujetas a la elaboración de dicho plan las entidades públicas como privadas, residentes como visitantes, el cual consta de una descripción pormenorizada del bosque en sus aspectos ecológicos, sociales, económicos y legales, como así también un inventario forestal (OM N° 7.125, Art. N° 7).

de las PP, las cuales abarcan una diversidad de temáticas que se vinculan de forma directa, o indirecta, con el entorno.

Una vez relevadas las ordenanzas, se estableció una clasificación de las normativas ambientales³⁹ en función de los *Instrumentos de la Política y la Gestión Ambiental*⁴⁰, detallados en el Art. N° 8 de la Ley N° 25.675- Ley General del Ambiente, que aportan una serie de conceptos operativos, fácilmente identificables, en el seno de la legislación y administración pública; los cuales actúan como principios ordenadores de la gestión política del Ambiente.

En este sentido, la Ley General del Ambiente, fue una de las primeras normativas, con jerarquía constitucional, que introdujo el concepto del *Ordenamiento Ambiental del Territorio*; descrito a modo de proceso complejo que involucra aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad. Cuya ejecución requiere del uso ambientalmente adecuado de los recursos naturales. Razón por la cual, las actividades antrópicas, y los asentamientos poblacionales, deberán desarrollarse en función de la priorización de las vocaciones territoriales (Art. N° 10).

Cabe evidenciar que a partir de las últimas décadas las normativas ambientales, marcadamente preventivas y reguladoras, han dado un salto cualitativo en relación a la instrumentación de los diagnósticos y las evaluaciones ambientales. Lo cual posibilitó la reivindicación de las potestades municipales en lo referido a la conservación del Medio Ambiente, al ser incorporados en el seno de las administraciones de los gobiernos locales (CEPAL, 2002).

En alusión a dicho progreso, la *Evaluación de Impacto Ambiental* (abordada en la Ley General del Ambiente, por intermedio de los artículos 11, 12 y 13) estableció que, toda persona física o jurídica sujeta a desarrollar actividades que degraden el Ambiente, deben de presentar una declaración jurada en la cual se identifiquen los posibles impactos en el entorno ecosistémico, en conjunto con la formulación de una serie de acciones mitigatorias. Concentrando en las autoridades locales, la responsabilidad de autorizar o rechazar los pertinentes estudios.

Respecto del establecimiento de un *Sistema de Control sobre el desarrollo de las Actividades Antrópicas*, cabe resaltar que, si bien dicha ley no esbozó una definición concreta, dicho régimen se encuentra orientado hacia la regulación del impacto que ocasiona el Ser Humano, inmerso en un sistema social, político y económico fuertemente depredador de los recursos naturales. En función de ello, invoca una serie de principios detallados en el Art. N° 4 de la mencionada Ley, entre los cuales se encuentra el principio de la prevención, el cual centra la atención en el eje central de las problemáticas ambientales: el accionar antrópico; y la inmediata adopción de medidas eficaces para revertir el potencial daño, por intermedio del principio precautorio.

³⁹ Ver Anexos: Clasificación de las normativas ambientales de Villa María.

⁴⁰ "Los instrumentos de la política y la gestión ambiental serán los siguientes:

1. El ordenamiento ambiental del territorio.
2. La evaluación de impacto ambiental.
3. El sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas.
4. La educación ambiental.
5. El sistema de diagnóstico e información ambiental.
6. El régimen económico de promoción del desarrollo sustentable." (Ley N° 25.675- Ley General del Ambiente, Art. N° 8).

Por otra parte, la *Educación Ambiental* se define como un proceso continuo sometido a constantes actualizaciones, que se instrumenta en orden de generar en el ciudadano, un sentido de compromiso respecto de la preservación del equilibrio de los ecosistemas, lo cual aportaría a mejorar sus calidades de vida. A los fines de conciencias colectivas que perciban de forma integral al Ambiental, los establecimientos educativos, formales e informales, deberán velar por la implementación de planes y programas referidos a la temática (Ley General del Ambiente, Art. N° 14 y N° 15).

Otros de los instrumentos detallados por la Ley Nacional N° 25.675, se refiere al establecimiento de un *Sistema de Diagnóstico e Información Ambiental*, el cual le consigna al ciudadano el derecho de solicitar, a las autoridades competentes, la información referida a la temática; mientras que establece la obligatoriedad de todas las personas físicas y jurídicas, que desarrollen actividades que pueda ocasionar un potencial impacto en el Ambiente, presenten una declaración respecto de ello (Art. N° 16). Asimismo, fija el desarrollo de un sistema nacional de información ambiental que posibilite la administración y evaluación de los datos, y cuyo análisis será plasmado en una serie de informes anuales elaborados por los poderes ejecutivos de los diferentes niveles de gobernanza; a los fines de aportar a los procesos de toma de decisiones, respecto de las problemáticas ambientales (Art. N° 17 y N° 18).

Respecto del *Régimen Económico de Promoción del Desarrollo Sustentable*, cabe destacar que si bien la Ley carece de una definición puntual acerca de su interpretación, enuncia una serie de componentes que permiten una aproximación; ellos son la institucionalización de procedimientos de consulta popular o audiencias públicas, no vinculantes, en relación a la autorización de la ejecución de actividades (entre ellas, de naturaleza productiva) que pudiesen generar efectos negativos sobre los ecosistemas (Art. N° 20). De igual manera prevé la contratación, obligatoria, de un fondo de seguro ambiental y fondo de restauración por parte de quienes ejerzan actividades, públicas o privadas, que ocasionen una potencial amenaza a los elementos constitutivos de la naturaleza, buscando institucionalizar de dicha manera, la reparación y compensación ambiental (Art. N° 22).

Una vez esbozadas las definiciones respecto de los Instrumentos de la Política y la Gestión Ambiental (Ley Nacional N° 25.675, Art. N° 8), se procedió a identificar la posible presencia de dichos componentes en las normativas locales. En función de ello, se obtuvieron los siguientes resultados (*Figura N° 8*):

- Se constató que la mayoría de las ordenanzas municipales (32%), se estructuran en función de la normalización del desarrollo de las actividades antrópicas, respecto de las siguientes temáticas:
 - Protección del Medio Ambiente (OM N°4.615) a través de la prohibición de toda actividad que pudiese ocasionar, a corto o largo plazo, un potencial daño a los bienes protegidos (ellos son: la flora, fauna, agua, aire y suelo).
 - Declaración de Emergencia Ambiental (OM N° 5.650), orientado a la prevención del incremento del daño ocasionado en Ambiente, por intermedio del abordaje de una serie de aspectos vinculados con el tratamiento y la disposición final de los residuos sólidos urbanos.
 - Utilización, y dispersión, de bolsas de transporte y envases de polietileno (OM N° 6.031 y N° 6.223).

- Productos químicos o biológicos de uso agropecuario, quedando prohibida su aplicabilidad al interior de las zonas de resguardo ambiental (OM N° 6.118 y N° 7.319).
- Limpieza de la ciudad (OM N° 5.703), en relación a la reglamentación del cuidado de los espacios públicos comunes, respecto a la generación y dispersión final de los residuos.
- Regulación de las condiciones de volcamientos de efluentes de origen industrial, comercial y de servicios, al sistema de desagües cloacales de la ciudad, por intermedio de la OM N° 6.271, la cual comprende un régimen de competencias, obligaciones y sanciones en torno a dichas actividades.
- Protección y conservación de los bosques naturales y vegetación autóctona (OM N° 7.125), quedando expresamente prohibida la tala de ejemplares protegidos.

● Ordenamiento Ambiental del Territorio (29%): Se logró constatar su instrumentación en torno a los procesos de planificación urbana, estrechamente vinculados con los valores ambientales (OM N° 4.615, Cap. II, Art. N° 5, Inc. A.). Dichos procesos se materializaron por intermedio de regímenes de fraccionamiento y mensura de las tierras, los cuales posibilitaron nuevas zonificaciones al interior del radio urbano (OM N° 5.264, N° 6.401 y N° 6.402) y la creación de zonas de resguardos ambientales y de reservas naturales (OM N° 5.867, N° 6.118 y N° 7.125).

Asimismo, se identificó el presente instrumento, en la normativa local referida a la creación del Comité de Cuenca del Río Ctalamochita (OM N° 7.044), el cual previó el desarrollo de un plan hidrológico integral.

● Por su parte, la Educación Ambiental se posiciona en tercer lugar (con un 18%) en relación a su instrumentación, respecto de la promoción de procesos educativos y culturales orientados a la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del Ambiente (OM N° 4.615, Art. N° 2 y Art. N° 5, Inc. E y F).

Cabe destacar que la presencia de dicho componente en las normativas locales, responde al principio de la equidad intergeneracional enunciado en el Art. N° 4 de Ley General, orientado al uso apropiado de los recursos naturales por parte de las generaciones, presentes y futuras; objetivo alcanzable a través de la implementación de procesos educativos y campañas de concientización en medios gráficos, televisivos y radiales, que posibiliten incrementar el conocimiento respecto de la relevancia de los ambientes de conservación (OM N° 5.867, Art. N° 5), la utilización de bolsas biodegradables (OM N° 6.031 y N° 6.233), el aseo de los espacios públicos (OM N° 5.703, Art. N° 2 y 3), y los tratamientos alternativos para el control de las malezas e insectos (OM N° 7.319, Art. N° 2).

● A partir del año 2010, se identificaron los primero los componentes vinculados con el establecimiento de un Sistema de Diagnóstico e Información Ambiental (14%), en la ordenanza modificatoria N° 6.223 (de la normativa referida a la implementación del programa "Contaminación Blanca"), orientado a la disminución de la utilización y dispersión de bolsas plásticas de transporte, a partir del establecimiento de un plan de acción sustentado en torno a la creación de una serie de diagnósticos vinculados a la temática.

Por otra parte, la creación de un Observatorio Ambiental local en el año 2013, marcó un importante antecedente respecto de la dimensionalidad ambiental de las PP villamarienses las

cuales, a partir de la constitución de dicho ente, gozaron de un asesoramiento técnico especializado.

Asimismo, la OM N° 7.044, referida al Comité de Cuenca del Río, reglamentó la elaboración periódica de informes técnicos que den cuenta de los daños ocasionados en los períodos de crecidas, como así también la elaboración de planes de contingencia en caso de inundaciones. Finalmente, una de las más recientes normativas referidas a la conservación de los bosques naturales, estableció por intermedio del Art. N° 4, Inc. B, la creación de un registro de la vegetación autóctona en la ciudad de Villa María, a los fines de poder dar cuenta del estado y el mantenimiento de los mismos.

- La instauración de un Régimen económico que promocióne el Desarrollo Sustentable, es de tan solo el 4%; es decir, que sobre un total de 19 normativas locales referidas a diversas temáticas dicho instrumento ha sido abordado, de forma exclusiva, por la OM N° 4.615 en alusión a la promoción de modalidades de consumo y de producción ambientalmente sostenibles, junto al establecimiento de un régimen de incentivo focalizado en la adopción voluntario de programas de mejoras ambientales, por parte de las empresas locales (Art. N° 5, Inc. G y H).
- Por su parte, cabe resaltar que la Evaluación de Impacto Ambiental, fue uno de los instrumentos menos abordados por las normativas villamarienses; con un porcentaje del 3%; identificado en función de proyectos de obras de una serie de actividades (instalaciones químicas, instalaciones vinculadas al tratamiento tanto de residuos sólidos urbanos como de efluentes de origen industrial, comercial y de servicios, complejos industriales, hipermercados, entre otros), las cuales deben someterse a los procesos evaluativos a los fines de medir su potencial impacto en los entornos ecosistémicos locales.

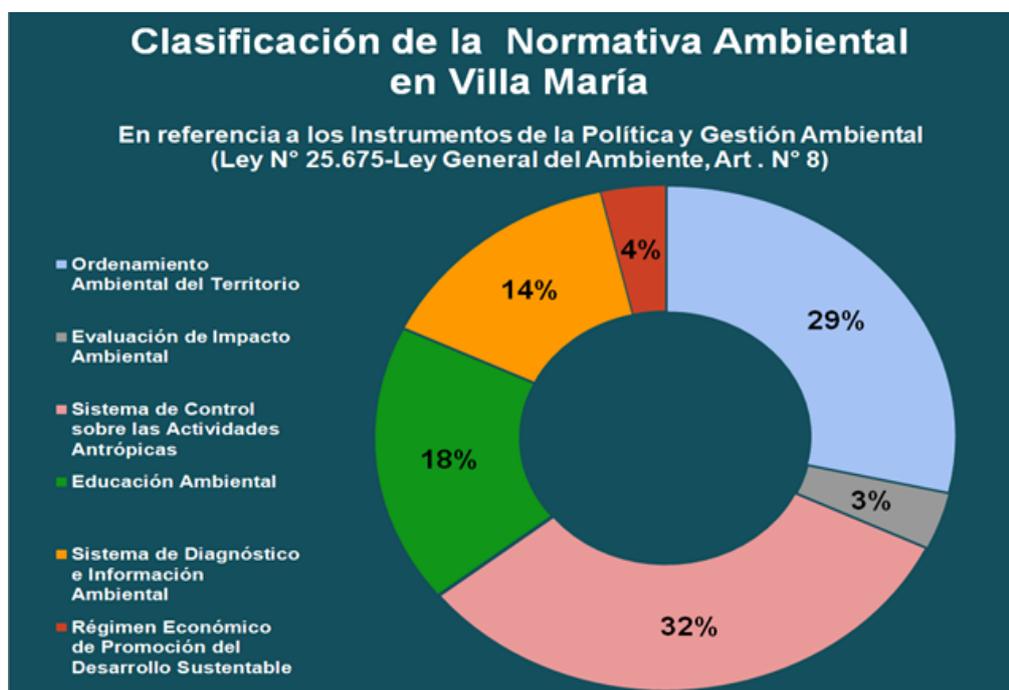


Figura N° 8: Clasificación de la normativa ambiental de Villa María.
Fuente: Elaboración Propia.

En vista de los resultados obtenidos, se logró establecer un análisis integral, concluyendo que en sintonía con lo que sucede con el Derecho Ambiental argentino (Massolo, 2015), el marco legal villamariense se caracteriza por contar con un desarrollo normativo fraccionado, vinculado a la reglamentación de las actividades antrópicas (de manera enunciativa, preventiva y regulatoria), y las afecciones legales, administrativas e impositivas del uso del suelo.

En razón de ello, resulta imperioso consolidar la Dimensión Ambiental al interior de los instrumentos políticos desde una escala local, que se alcanzará a partir de un abordaje integral de las problemáticas ambientales por parte de una administración pública; el cual aportará de igual forma a la consolidación de su autonomía.

5.3 Ordenanza Municipal N° 7.209 de “Ruralidad Urbana”

En un pasado no distante, los gobiernos locales concebían al *Crecimiento* y al *Aumento Poblacional* como variables interdependientes, las cuales debían de converger en la ampliación jurisdiccional de las respectivas localidades, omitiendo toda consideración respecto de sus potenciales impactos ambientales (De Prada, Degioanni, Cisneros, Galfioni y Cantero, 2012).

En Villa María, las políticas, planes y programas vinculados al uso del suelo, no contaban con el respaldo de investigaciones científicas en torno de las posibilidades y limitaciones que ofrecían sus ecosistemas; en octubre del 2017, dicha situación fue revertida a partir de la promulgación de la normativa municipal N° 7.209 de “Ruralidad Urbana”.

A los fines de identificar los prolegómenos de la respectiva OM, resultó pertinente evidenciar los nuevos lineamientos políticos que caracterizaron la gobernabilidad local, con la asunción del Abogado Martín Rodrigo Gill como Intendente de la ciudad de Villa María, a finales del 2015.

Dichos lineamientos consistieron en la adaptabilidad del proyecto gubernamental, en torno a los Objetivos de Desarrollo Sustentable (en adelante ODS), fijados por la Agenda 2030 de la Organización de Naciones Unidas (en adelante ONU); cuyo cumplimiento demandó de una revisión de la tradicional planificación, buscando enfatizar el comportamiento del suelo, en la fragilidad hidrológica y ambiental, como así también en la necesidad de preservar y fomentar las actividades productivas de sustento local.

La incipiente gestión municipal, propició la fusión entre las PP y los conocimientos científicos esbozados por las universidades nacionales, como así también los diversos colegios de profesionales presentes en la ciudad; lo cual convergió en la ampliación y consolidación de tipos de abordajes territoriales que incorporan el reconocimiento de las condiciones ambientales.

Bajo dicha dinámica, se celebró un protocolo de trabajo entre la Municipalidad de Villa María y la Universidad Nacional de Villa María, que posibilitó la conformación de un espacio de trabajo interdisciplinario integrado por agentes municipales pertenecientes a la Subsecretaría de Inspección General⁴¹ y el área de Asesoría Técnica y Planeamiento Urbano⁴², junto a miembros del equipo de

⁴¹ Específicamente la Dirección de Habilitaciones Únicas, como organismo encargado de la regulación y control de las actividades comerciales e industriales y afines que se asientan, o deseen hacerlo, en la ciudad de Villa María.

⁴² Vinculada a la regulación de los usos de suelo presentes en el radio municipal.

investigación universitaria vinculados al relevamiento de la calidad ambiental del periurbano villamariense; quienes persiguieron el propósito de aportar a una planificación urbana integral por intermedio de las articulaciones urbanos-rurales, la fomento e integración de actividades productivas sustentables, como así también la preservación del entorno natural a través del estudio de los comportamiento del suelo y la fragilidad ambiental (Guzmán, Suárez y Carriazo, 2017^c).

En función de ello, procedieron a relevar las normativas locales referidas al uso del suelo instrumentadas por las diferentes unidades ejecutoras, como la Dirección de Ambiente y Saneamiento, el Área de Asesoría Técnica y Planeamiento Urbano y la Dirección de Obras Privadas. Las conclusiones preliminares de dicho relevamiento, permitió identificar su escasa utilización, como así también la existencia de vacíos legales al interior de las OM N° 6.401 (de mensura y fraccionamiento de la tierra) y la OM N° 6.402 (Código de Edificación), respecto de la capacidad de integración de las actividades rurales y la regulación de los tipos de usos del suelo existentes en el territorio.

En este sentido, cabe evidenciar que dichos vacíos se vinculaban, de forma directa, con la ampliación del radio⁴³ municipal, a través de la Ordenanza N° 5.929⁴⁴ (*Figura N° 9*), la cual fue ratificada y promulgada en el año 2008, por intermedio de la Ley provincial N° 9.509, en conformidad con lo establecido por el Art. N° 4 de Ley Orgánica de Municipios y Comunas (N° 8.102).



Figura N° 9: Límite del radio Municipal de Villa María, en función de la OM N° 5.929.
Fuente: Elaboración Propia.

A partir de la ampliación del radio municipal, fueron incorporadas extensas superficies y áreas sin consolidar de fuerte impronta rural y productiva a la jurisdicción, hecho que se distingue de los primeros

⁴³ Por radio municipal se entiende a la zona en la que se prestan, total o parcialmente, los servicios públicos municipales de forma permanente, como así también hace alusión a las zonas aledañas reservadas para las futuras prestaciones de dichos servicios (Ley N° 8.102 Orgánica de Municipios y Comunas, Título I, Capítulo I, Art. N° 7).

⁴⁴ Derogando de dicha manera la OM N° 5.127 referida a la delimitación del radio municipal, la cual data del año 2003.

procesos de modificaciones radiales, llevados a cabo en torno a criterios de ampliaciones homogéneas, de 300 m² desde el límite del radio municipal anterior.

En virtud del relevamiento efectuado por parte del grupo interdisciplinario, se inauguraron espacios multi-interinstitucionales articulados en torno a una serie de talleres participativos, por intermedio de los cuales, determinados actores territoriales lograron constituirse en agentes decisivos en torno a la delimitación espacial; siendo constantes intermediarios en dicho proceso, las instituciones del medio relacionadas con el sector productivo, tales como la Sociedad Rural, el Instituto Nacional de Tecnología Nacional (INTA), la oficina del Ministerio de Agricultura y Ganadería de la Provincia de Córdoba, Colegio de Ingenieros Agrónomos, como así también representantes del Mercado de Abasto local (Guzmán et al., 2018^b).

En el transcurso de dichos talleres, llevados a cabo en diciembre 2016, abril 2017 y diciembre 2017, se lograron identificar cinco grupos de actores vinculados al desarrollo de la agricultura extensiva, intensiva (horticultura) quienes, en su gran mayoría, declararon no ser no son dueños de las tierras en las que producen; dicho hecho, junto a la escasa mano de obra permanente y calificada, se constituyeron en las principales problemáticas identificadas por parte de dicho grupo.

Asimismo, se logró la participación de integrantes del sector tambero, loteadores y desarrollistas inmobiliarios, como así también, representantes del rubro industrial de la ciudad (vinculados a la producción de lácteos y alimentos en general, la metalmecánica y software). Este último grupo, manifestó un marcado interés por la creación y profundización de redes entre las industrias y comercios regionales; así como también, una demanda hacia las universidades radicadas en la ciudad, en torno a la creación de conocimientos innovadores.

Por su parte, como resultado final de los relevamientos realizados por intermedio del desarrollo de talleres participativos, los relevamientos a campo, el trabajo de gabinete, procesamiento de imágenes satelitales y las entrevistas a los actores involucrados en la temática, se obtuvo que:

- Villa María cuenta con una dinámica de transformación del espacio dispersa: Dicha condición acaba por incrementar el costo de los servicios públicos (tales como en materia recolección de residuos, transporte y luminaria). Otros de los incrementos, se vinculan con los impactos ambientales, ya que la transformación de espacios no continuos de la mancha urbana, acaba por proliferar sobre campos productivos y superficies con relictos de espinal, por lo que conlleva a la disminución de la capacidad de retención de agua de lluvia e incremento del escurrimiento superficial.
- Escaso conocimiento acerca del estado físico del territorio municipal: Teniendo como principales antecedentes los estudios vinculados al crecimiento urbano y las demandas habitacionales; no obstante, a partir del 2013 se dio inicio a una serie de investigaciones vinculadas con los estudios de suelo, las actividades productivas y la vegetación nativa presente en el periurbano.
- Pérdida de los espacios con vegetación nativa: La localidad se encuentra en una planicie con poca pendiente donde, como se mencionó, la superficie de vegetación nativa es escasa, esta condición afecta la biodiversidad, a las especies migratorias y al socioecosistema en su conjunto.

- Necesidad de normalizar, acompañar e integrar las actividades productivas primarias en la planificación urbana: A partir del relevamiento, se detectó que Villa María posee un porcentaje mayor de superficie dedicada a la producción, que urbanizada. Respecto de ello, cabe evidenciar que los talleres contaron con una predominante presencia de actores vinculados al sector productivo, razón por la cual ha cobrado singular relevancia la necesidad de crear, hacia el interior del aparato municipal, un espacio focalizado al abordaje de las problemáticas relacionadas a las actividades radicadas en el periurbano; como así también impulsar programas que garanticen el acceso al suelo productivo.
- Necesidad de establecer límites saludables a la expansión de la mancha urbana, en relación a las condiciones naturales que ofrece el territorio: En sintonía con lo expresado en la inauguración del presente apartado, las gestiones municipales concebían al crecimiento como sinónimo de desarrollo el cual se traducía en la ampliación y expansión de la planta urbana. En contraposición a dichos supuestos, la pretendida modificación de las ordenanzas municipales N° 6.401 y 6.402, se sustenta en torno al entendimiento de que una ciudad, extensa en superficie, conlleva serias responsabilidades vinculadas a problemáticas urbanísticas y la pérdida de calidad de vida de la población (Guzmán et al., 2018^b).

Una vez concluido el relevamiento, se procedió a la creación de una normativa local que integre el conjunto de las problemáticas y ejes detallados recientemente. En consideración con dicho propósito, los aportes efectuados por parte de la nueva OM de Ruralidad Urbana, se sustentaron en torno al siguiente enunciado:

Que el “derecho al territorio” nos compete a todos/as y nos obliga a redefinir los lineamientos del planeamiento urbano local en función de una política pública integral que atienda a la preservación del ambiente natural y a la articulación urbano – rural, inclusiva, sostenible y resiliente capaz de afrontar los desafíos que nos impone la Agenda 2.030 de la ONU (OM N° 7.209)

Resulta importante destacar, el marcado acento político que atraviesa la justificación de la ordenanza, que entiende al Desarrollo como la expresión de las nuevas manifestaciones de territorialidad, en la cual se consigna al gobierno local como principal garante de las responsabilidades, anteriormente concentradas en el Estado Nacional y provincial.

En función de ello, la OM N° 7.209 de Ruralidad Urbana, en reconocimiento de las nuevas características espaciales, estableció en su artículo primero, un nuevo plano de zonificación urbana que integró las numerosas manifestaciones de especialidad presentes en el periurbano villamariense, a partir de la ampliación de su radio. A demás, se contempló que las intervenciones y modificaciones de los usos del suelo del periurbano, requerirán del ejercicio obligatorio de una serie de valoraciones vinculadas con el grado de perturbación presente en dichos procesos, a los fines de ser remediada y compensada (Art. N° 4)

Por su parte, respecto de la necesidad de integración de los sistemas urbanos y rurales, la nueva normativa estableció la creación de una Unidad Ejecutora Técnica de Ruralidad Urbana dependiente de la Jefatura de Gabinete, que se conformará por un equipo interdisciplinario de profesionales con

competencia en lo referido al sector productivo rural, como así, la contemplación de aspectos ambientales y sociales (Art. N° 2)⁴⁵.

Entre los atributos de la Unidad Ejecutora Técnica, el Art. N° 6 estableció la concreción de acciones que aporten conocimientos de relevancia, con organismos gubernamentales o no gubernamentales y colegios de profesionales, en función a la regulación de la tierra (Inc. B); relevamiento de las demandas sociales y laborales, entre ellos vacíos legales, vinculados con la actividad productiva agropecuaria (Inc. C); diseñar procesos de educación y concientización que permita el fortalecimiento del vínculo urbano-rural (Inc. D); relevar las normativas municipales que se relacionen, implícita o explícitamente, con la ruralidad para su posterior análisis, revisión y adaptación (Inc. F); impulsar un plan de gestión ambiental integral (Inc. I); generar y fomentar redes de comercio local y regional de los sectores productivos presentes en el periurbano villamariense (Inc. K); abordar la ruralidad local atendiendo en el marco de la preservación y fomento del bosque nativo y la vegetación autóctona que hacen a la calidad ambiental de la ciudad (Inc. M), entre otros.

Mientras que, en respuesta a las demandas elaboradas por parte de los productores, por intermedio del Inc. P se estableció un compromiso en relación a la creación y gestión de programas de acceso al suelo productivo.

Por otra parte, otros de conceptos abordados por presente normativa es el de los SA; los cuales si bien poseen una mención primera en la ordenanza referida a la protección y preservación de los bosques nativos⁴⁶, acaban por ser definidos en la OM N° 7.209 como “ (...) todas las condiciones favorables que el Ambiente ofrece a la comunidad en general, que son aprovechados de forma consciente o inconsciente por la sociedad (...)” (Art. N° 3). En función de dicha conceptualización, los SA se vinculan de manera directa con aspectos del sistema productivo local, la pérdida de redes sociales y la regulación del propio Ambiente.

El análisis efectuado respecto de los prolegómenos de la creación de la ordenanza, como así también de su contenido, posibilitó una serie de discusiones teóricas de mayor profundidad, respecto de los conceptos introducidos en los albores del presente trabajo.

Respecto de ello, y según lo analizado, se logró evidenciar la reafirmación del concepto sistémico al interior de la OM, debido a su estructuración en torno al abordaje integral del territorio, a través de la generación de espacios de participación por parte de los diferentes actores que se vinculan de forma directa o indirectamente con el uso de la espacialidad del periurbano. Lo cual, posibilitó un diagnóstico certero de la realidad, próxima a ser intervenida de forma legítima, por parte de un gobierno local que comenzó a manifestar fuertes rasgos de autonomía municipal, materializados en una agenda política propia en lo referido a su territorialidad; fortaleciendo de dicha manera su propia institucionalidad.

A su vez, se considera que los aportes efectuados por la mencionada normativa, implicaron un considerable avance en materia de la dimensionalidad ambiental en Villa María, ya que profundizó, en su tratamiento, una serie de cuestiones fuertemente vinculados a la sustentabilidad de los ecosistemas, rompiendo con los moldes normativos meramente enunciativo. Por lo cual, buscó integrar los complejos

⁴⁵ Cabe destacar que, a pesar de ser promulgada la ordenanza en octubre del 2017, hasta la actualidad dicha Unidad aún no ha sido conformada por parte del DEM.

⁴⁶ En el cual los Servicios Ambientales son expresados en función a la conceptualización de los bosques naturales (OM N°7.125, Art. N° 2).

y vastos sistemas urbanos y rurales, considerados hasta su momento como antagónicos. En este sentido, González Urruela (1987) evidencia que el estudio del periurbano, responde a la necesidad de planificar las áreas rurales, dicho objetivo ha sido alcanzado a partir de la promulgación de la ordenanza municipal de “Ruralidad Urbana”.

Por su parte, resulta necesario continuar profundizando en materia de los Servicios Ambientales; ya que introducen la discusión sobre las valoraciones ambiguas que subyacen al interior de los marcos teóricos de la Economía Ambiental y la Ecológica. Lo cierto es que, la mera incorporación de dicho concepto aportó al fortalecimiento de los procesos locales del Desarrollo; a través de la reconstrucción y resignificación del rol del Ambiente en las gestiones municipales.

Finalmente, cabe resaltar la importancia de consolidar un espacio de trabajo permanente y mancomunado, entre el gobierno municipal y la Universidad Nacional de Villa María, a los fines de abordar futuros proyectos, de escalas regionales, donde las localidades y comunas vecinas puedan ser integradas.

5.4 El Periurbano como sistema complejo

Según la CEPAL (2002), las problemáticas ambientales presente en las ciudades no derivan tanto de las magnitudes de los asentamientos urbanos, sino de la velocidad en la cual se efectúan los cambios y crecimientos. En función de ello, el OAT, desempeña un rol fundamental en torno a la contención, orientación y planificación de los constantes cambios que acontecen respecto de la espacialidad.

Una vez abordados los instrumentos políticos de la gestión ambiental, interesa destacar que la mayor efectividad (política, económica, social) en torno a la implementación de dichas herramientas, es alcanzada cuando las herramientas vinculadas a la planificación son aplicadas a priori; ya que, de no ser así, resultaría inviable la mitigación de la totalidad de los impactos ambientales (Massolo, 2015).

En función de ello, interesa abordar uno de los componentes artífices en materia de prevención de los daños ocasionados en los entornos ecosistémicos: El OAT, conceptualizado como:

Conjunto de acciones políticas, técnicas y administrativas para la realización de estudios, la formulación de propuestas y la adopción de medidas específicas para la toma de decisiones en relación a la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio, el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos y de las actividades económicas y sociales.

(Massolo, 2015, p.15)

Cabe resaltar que dicha conceptualización fue elaborada en el marco de análisis de la Ley General del Ambiente, la cual responde a los instrumentos políticos de la gestión ambiental, presentes en dicha normativa; que, si bien introduce el concepto de la sustentabilidad, omite en los criterios de escalas territoriales; lo cual se considera un factor de suma relevancia en relación al desarrollo y la eficacia de la instrumentación de los OT dotados de sensibilidad ambiental.

Gómez Orea y Gómez Villarino (2013), salvan los vacíos teóricos en torno a ello, al introducir una serie de pautas vinculados en torno a los niveles jerárquicos del Sistema-Territorial, por intermedio de los cuales enuncian que cada rango (sea municipal, regional, provincial o nacional) poseen estructuras, potencialidades y problemas, propias de cada nivel; a partir de la aplicabilidad de los principios de la

coherencia, que indica que cada problema debe ser previsto o resuelto por un nivel determinado; el principio de la subsidiariedad, basado en el criterio de proximidad gubernamental; como así también, el principio de la contracorriente, en el cual los ámbitos geográficos de mayor rango (nacionales o provinciales) sirven como referencia de Desarrollo de los ámbitos locales, siendo éstos últimos quienes lo impulsan.

En sintonía con dicha conceptualización, los municipios, a partir de los sucesivos procesos de descentralización del Estado Nacional y la reforma constitucional de 1994, se constituyeron en unidades administrativas y de gobierno por excelencia. En los cuales, la evolución planificada del Sistema-Territorio es, y será, una de las máximas expresiones de competencia local (heredadas del modelo tradicional del municipalismo argentino) que dotan de una mayor sensibilidad ambiental.

En Villa María la construcción e implementación de herramientas para el OT, han ido de la mano de las demandas locales y de las PP impulsadas por cada una de las gestiones, en función de los modelos de planificación imperantes en cada época (Guzmán et al., 2017^c).

El abordaje del periurbano, en torno a la búsqueda de una convivencia saludable a partir de la ampliación del radio municipal, así como la incorporación de conceptos como los servicios ambientales, el acceso a la tierra productiva y la conservación de los sistemas naturales, marcó un nuevo precedente que aconteció en sintonía con las evoluciones de los paradigmas teóricos referidos al abordaje sistémico y dinámica; por lo que, posibilitó trascender las lecturas dicotómicas de sus realidades.

Los periurbanos, también conocidos como zonas de interfaces entre las áreas urbanas y rurales, se constituyeron en uno de los principales focos de atención debido a los potenciales usos de la espacialidad, como así también, por jugar un rol clave en relación a la propia sustentabilidad de las ciudades y el campo (Allen, 2003; González Urruela, 1987).

El estudio de dichas zonas, se remiten a la década de los 50', a partir de la "urbanización del campo o rurbanización" que encuadraron renovados abordajes territoriales referidos a las dinámicas entre el campo y la ciudad; los cuales buscaron debilitar los modelos tradicionales de oposición de urbanización y ruralidad, como así también, lograr tensionar la concepción que definía a la ciudad como única manifestación espacial Desarrollo (González Urruela, 1987).

En efecto, un breve repaso sobre los tradicionales modelos urbanos-rurales, como lo es el modelo de círculos concéntricos, sustentado en torno a la lógica de centro-periferia que aborda la gradual disminución (desde el centro hacia las afueras de la ciudad) de la intensidad y densidad del uso de suelo; permitió evidenciar la ausencia de una serie elementos necesarios para la interpretación de nuevas formas de territorialidad propias de los espacios de transición (Galindo y Delgado, 2006).

Las áreas periurbanas, constituidas como la "interface" entre ambos extremos (urbano-rural), ha incomodado debido a la singularidad de sus características físico-espaciales y socioeconómicas, de naturaleza sistémica, en las cuales hay una coexistencia e interdependencia de fenómenos identificados como propiamente urbanos o rurales (Allen, 2003).

Respecto de ello, González Urruela (1987) agrega que "la variedad del espacio periurbano es tal que hace necesario el empleo de varios términos que recojan los rasgos específicos que presentan" (p.440).

No obstante, es posible constatar una serie de factores comunes a todos los periurbanos, ellos son: rasgos morfológicos (sistemas) mixtos ,a causa de la propia convivencia entre lo urbano y lo rural; en

lo que respecta del uso de la tierra, poseen una ocupación laxa y de menor densidad en comparación con la densidad y compactación de la mancha urbana, en donde se mantienen importantes áreas de uso vacante; como así también, la existencia de una vinculación funcional con la ciudad, asociado a los nuevos usos de la espacialidad, en relación a la demandas y crecimiento de la mancha urbana.

El periurbano se constituye en la actualidad en un espacio protagónico en el cual se desarrollan, de manera dinámica, un conjunto de transformaciones ligadas a la presencia de actores e instituciones que integran el sistema productivo local, como así también, por medio del avance de los procesos de urbanización que ejercen a su vez una serie de presiones vinculadas a las demandas habitacionales.

En la Argentina, las investigaciones científicas sobre las áreas periurbanas datan desde finales del 2003, las cuales se han centrado en torno a los grandes conglomerados (Guzmán et al., 2017^c, Zulaica, 2016; Ferraro, Zulaica y Echechuri, 2016; Di Pace y Cardie Bartons, 2012; De Prada et al., 2012; Barsky, 2005; Allen, 2003).

En función de ello, resultó necesario ejercitar los conceptos impartidos y disputados hasta el presente apartado, en torno a una escala intermedia, como lo es el periurbano villamariense; buscando abordar e incorporar las diversas realidades y sistemas que integran dicho objeto de estudio.

5.3.1 El Periurbano villamariense

El Ser Humano interviene y modifica el territorio en función de sus necesidades, por lo que converge en importantes cambios respecto de las estructuras y funcionamiento de los ecosistemas allí presentes; y sobre los cuales se deben efectuar una serie de controles ambientales, políticos, económicos y sociales (Paruelo et al., 2006).

Uno de los principales escenarios que reflejan las modificaciones propiciadas por las actividades antrópicas es el periurbano. En los últimos tiempos, se han desarrollado numerosos enfoques conceptuales y metodológicos en torno a su abordaje, no obstante, todos ellos coinciden en la naturaleza compleja y sistémica del mismo, debido a la existencia de una yuxtaposición de elemento urbanos y rurales (Zulaica, 2016; Galindo y Delgado, 2006; Barsky, 2005; Allen, 2003)

El periurbano villamariense, entendido como una zona que se encuentra en constante transformación, que posee una marcada particularidad en relación a los periurbanos relevados al interior de la Provincia de Buenos Aires por Zulaica (2016) y Barsky (2005); cuyos alcances han sido definidos en función al criterio de límites jurisdiccionales entre los Departamentos que conforman a la provincia, ya que colindan.

No obstante, en lo que respecta al periurbano villamariense, dicha delimitación no podría ser replicada debido a la existencia de una serie competencias nacionales al interior del radio municipal, como por ejemplo la UNVM y la Universidad Tecnológica Nacional-Regional Villa María (en adelante UTNFRVM), los ejes ferroviarios y la Fábrica Militar; sumado a ello, cabe evidenciar que los límites jurisdiccionales entre las diferentes localidades cordobesas no son colindantes, constituyéndose en cambio, en espacios intermunicipales de jurisdicción provincial.

Unos de los principales antecedentes, referidos al abordaje del periurbano de Villa María, han sido una serie de investigaciones llevadas a cabo por la UNVM, que a través de la instrumentación de la ecología

del paisaje, el territorio fue clasificado en torno a una serie de unidades homogéneas (Matteucci, 2006); respecto de ello, Guzmán, Castro, Becker, Furlán y Rodríguez (2016) delimitaron el periurbano en torno a los tipos de usos del suelo, conformando el límite interno desde la última línea continua de amanzanamiento y límite externo el radio municipal. Dicha conceptualización, permitió un abordaje mucho más amplio de las nuevas formas de espacialidad, las cuales discrepan con las premisas del modelo mono céntrico, en la que las áreas periurbanas se caracterizan por la solemne distancia en relación a una centralidad urbana preestablecida.

Guzmán et al. (2017^c) lograron determinar que la ciudad de Villa María alcanza una cobertura radial de 86,23 km² de los cuales el 40% posee una urbanización consolidada y continua; mientras que un 60% de su territorio es periurbano (*Figura N° 10*).



Figura N° 10: Área periurbana de la ciudad de Villa María.
Fuente: *Elaboración Propia.*

Asimismo, establecieron que el periurbano se caracteriza por comprender en su interior un tipo de uso de suelo predominantemente agrícola-ganadera. Sin embargo, dentro de los tipos de usos se identificaron un total de 19 parches (*Figura N° 11*):

- | | |
|---|---|
| P.1: Relictos de Espinal, | P.10: Basurales Clandestinos, |
| P.2: Agrícola Extensiva, | P.11: Planta de tratamiento de efluentes líquidos, |
| P.3: Agrícola Intensiva, | P.12: Parque Industrial y Tecnológico, |
| P.4: Agrícola-Ganadero, | P.13: Fabricaciones Militares Regional Villa María, |
| P.5: Ganadería, | P.14: Villa Albertina, |
| P.6: Tambo, | P.15: Loteos recientes, |
| P.7: Producción Intensiva
de Animales, | P.16: Viviendas y recreación, |
| P.8: Industrial, | P.17: Escuela Granja "Los Amigos", |
| | P.18: Universidad Nacional de Villa María, |

P.9: Extractivo,

P.19: Campos sin actividad.

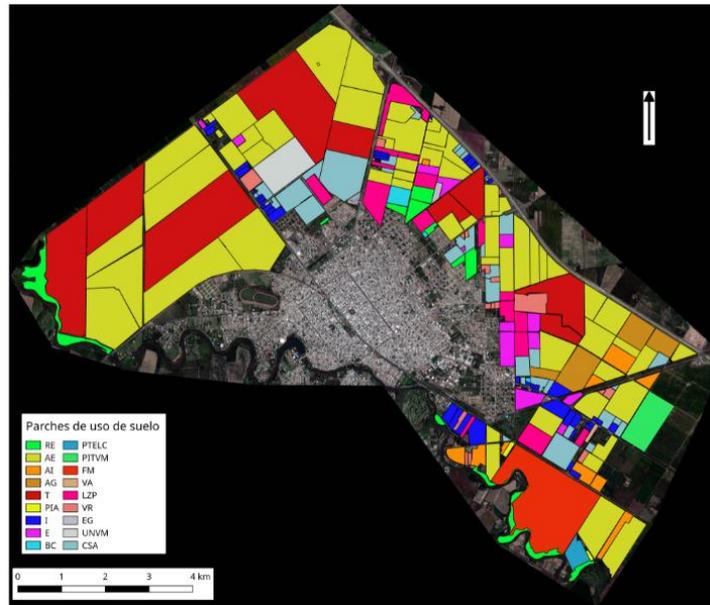


Figura N° 11: Parches de Usos de suelo.

Fuente: Guzmán et al. (2017^c)

De la totalidad de los parches identificados, se logró establecer que 40% del tipo de uso de suelo es agricultura extensiva, un 21% tambos, 6,5% campos sin actividad, 2% agrícola intensivo, 5,5% correspondiente al predio de Fabricaciones Militares Regional Villa María, 4,1% loteos recientes, 1,6% UNVM, 0,4% basurales clandestinos, 1,4% viviendas residenciales de gran superficie y espacios recreativos, 1,4% el Parque Industrial y Tecnológico, entre otros (Guzmán et al., 2017^c). Reafirmando lo establecido previamente donde en el conjunto del territorio periurbano predomina el uso agrícola-ganadero.

Finalmente, entendiendo el sistema natural del periurbano en función de los tipos de usos en el espacio, se puede leer que éstos utilizan al suelo como soporte físico, sumidero, y en algunos casos, como proveedores de servicios; sin embargo, los mismos no son contemplados en la práctica cotidiana de los respectivos emprendimientos productivos establecidos, en periurbano villamariense.

Respecto de ello último, cabe evidenciar que la no contemplación de los Servicios Ambientales, y la sustentabilidad de los mismos, acabará por afectar al propio sistema productivo, como así también a la calidad de vida de los y las villamarienses, debido al carácter irreversible de los impactos ambientales; motivo por el cual, su visibilización y gestión debe de ser incorporado de forma efectiva, en las PP locales por intermedio de un ordenamiento ambiental, e integral, del territorio.

6. Identificación y valoración de los Servicios Ambientales en el periurbano villamariense.

“Cuando las posturas actuales sean capaces de actuar sin considerar los intereses del futuro, entonces el presente tendrá privilegios y el futuro no tendrá derechos”.
(Bromley, 2011)

En continuidad con lo expresado en el apartado anterior, el OAT además de ser un instrumento clave para la planificación y la gestión del territorio, es la máxima expresión política, económica, social y cultural de un espacio determinado (Gómez Orea y Gómez Villarino, 2013).

En el 2007 el Derecho Ambiental argentino instrumentó, por medio de la N° 26.331, el OAT en relación a la protección y mejora de los bosques nativos. Dicho fenómeno se llevó a cabo en sintonía con los procesos de legitimación que atravesaron las herramientas clásicas de conservación, propias del campo de la Economía Ambiental.

En un intento por disputar las valoraciones utilitarias efectuadas sobre la naturaleza, se efectuó un desarrollo metodológico que posibilitó relevar el estado de los ecosistemas, a través de diferentes modelos de gestiones, tenencia y aprovechamiento del suelo.

El proceso metodológico fue operativizado por intermedio de la identificación y valoración de los SA⁴⁷ presentes en el periurbano villamariense, con el propósito de alcanzar un entendimiento respecto de las contribuciones que efectúan los intangibles ambientales, en materia de mejora de la calidad de vida del conjunto de la población.

Debido a la relevancia de la temática resultó necesario, como así también urgente, disputar los conceptos que estructuran a los instrumentos de conservación, basados en una racionalidad neoliberal, en la cual el Estado se debe limitar a garantizar una serie de mínimas condiciones en función de la mercantilización de los bienes comunes. En oposición ello, el desarrollo del presente apartado busca tensionar las lógicas sobre las cuales subyacen las compensaciones instituidas al interior del Derecho Ambiental argentino, a través de la creación de un sistema alternativo y público, en el cual el Estado, en el ejercicio de su rol de soberanía sobre los recursos naturales, legislará sobre las potenciales pérdida de calidad de los SA.

6.1 Servicios Ambientales

Los enfoques clásicos vinculados a la conservación de los recursos naturales han girado en torno al propósito de la preservación de los entornos prístinos; los cuales, si bien son necesarios, han alcanzado una moderada eficiencia frente al accionar antrópico que busca, constantemente, modificar el hábitat natural en función de la satisfacción de las necesidades del Ser Humano (Ibrahim et al., 2007).

A partir de ello, resultó interesante indagar sobre mecanismos alternativos, que asignen valoraciones a la naturaleza y que entiendan al Ser Humano como componente constituyente, y no aislado, de un ecosistema que se encuentra sujeto a constantes modificaciones.

⁴⁷ Si bien se reconoce la existencia de discusiones conceptuales referidas a las diferencias entre la terminología de Servicios Ambientales y la de los Servicios Ecosistémicos, a los fines operativos del presente trabajo, las mismas no fueron abordadas.

La Economía clásica, si bien concede valores de mercado a los bienes y servicios tangibles de la naturaleza (por ejemplo: alimentos, materias primas, agua, suelo, entre otros), omite en su análisis las pérdidas de los intangibles ambientales. En relación a ello, los costos y beneficios ambientales (definidos en términos de “Servicios”), fueron instrumentados por parte de la rama de la Economía Ambiental a través de la asignación de valores de usos; cuya pérdida debe de ser compensada debido al impacto que ejercen sobre la calidad de vida de la población (Aguilera Klink y Alcántara, 2011; Viglizzo, Carreño, Volante y Mosciaro, 2011).

La conservación de los recursos naturales, en vinculación con la valoración de los SA, alcanzó un gran consenso al interior del derecho ambiental argentino siendo incorporados, por primera vez, en la Ley General del Ambiente (Art. N° 9 y N° 10); mientras que, en el año 2007 fueron incorporados al interior de la Ley Nacional N° 26.331, de Presupuestos Mínimos para la Protección de los Bosques Nativos.

Respecto de dicha Ley, cabe evidenciar que posee como particularidad el abordaje de mecanismos de compensación en torno a la pérdida de las funcionalidades de los SA, los cuales fueron tratados en relación a la regulación de la expansión de las fronteras agrícolas (y cualquier otro cambio de uso de suelo), instrumentando a tales fines el OAT.

Asimismo, define a los SA como los beneficios tangibles e intangibles necesarios para la supervivencia del propio sistema natural-biológico, y la mejora de la calidad de vida de los y las habitantes de la Nación, por intermedio las regulaciones hídricas, el mantenimiento de la biodiversidad, la conservación del suelo y de la calidad del agua, fijación de emisiones de gases con efecto invernadero, diversificación, belleza del paisaje y la defensa de la identidad cultural (Capítulo N° 1, Art. N° 5).

Si bien la introducción de un concepto novedoso como SA se constituyó en un significativo avance para el conjunto de las normativas ambientales nacionales, provinciales y locales, Quispe Merovich y Lottici (2011) sostienen que, en la práctica, la instrumentación de la planificación ambiental del territorio, no ha logrado consolidarse en su totalidad; constituyéndose en asignatura pendiente de la institucionalidad argentina en su conjunto.

Por su parte, interesa resaltar que, en sintonía con lo sucedido con la Ley N° 26.331, en el año 2017 Villa María (buscando replicar dicho fenómeno) incorporó los SA al interior del proceso de zonificación del periurbano, a través de la promulgación de la OM N° 7.209 de “Ruralidad Urbana”.

En razón de ello, el periurbano villamariense (entendido como un sistema ya antropizado) debe de ser abordado en función de los SA que proporciona su suelo, que debido a las condiciones particulares de su uso, caracterizado como complejo y de suma vulnerabilidad; las cuales se manifiestan en relación a su relieve llano, con pendientes entre 0 y 1%, cuyo paisaje ha sido modificado principalmente a través del desarrollo de sistemas productivos agrícolas, en consonancia con intervenciones tecnológicas, por lo que acabó por modificar la calidad y estado de los suelos.

A su vez, Villa María posee un régimen de precipitaciones de tipo monzónica, concentrada en períodos cortos, lo cual acaba por intensificar la vulnerabilidad de un territorio caracterizado por registrar 700 y 900 mm precipitaciones medias anuales, a superar los 200 mm en unas pocas semanas⁴⁸. Si a esta situación se le suma el relieve y la pérdida de vegetación por las modificaciones en los sistemas

⁴⁸ Según los registros correspondientes al año 2018.

productivos y urbanos, se obtiene un escenario complejo, y de potencial riesgo (Guzmán, Becker y Bedano, 2018^a).

En función de lo recientemente descrito, resultó necesario aportar a los procesos de consolidación y aplicabilidad (a escala local) de un esquema alternativo de protección y conservación de los recursos naturales, el cual fue sustentado en torno a las premisas conceptuales efectuadas por la Economía Ecológica, que pregona por la resignificación de las lógicas que sustentan al conjunto de las valoraciones, ejercidas por parte de la Economía Ambiental.

6.2 Establecimiento de un Sistema de Pago por Servicios Ambientales

Los SA son instrumentados por parte de la Economía Ambiental, a través de un esquema de pago o de compensación establecidos en función de los potenciales perjuicios o pérdidas que ocasiona el accionar antrópico, como así también, en relación a los beneficios intangibles que alcanza el Ser Humano por intermedio de sucesivos procesos de apropiación, intervención y transformación de los ecosistemas.

Dichos esquemas, se estructuran en torno a grupos de beneficiarios y propietarios (o tutores de los bienes y SA), los cuales se establecen a partir de la concreta definición del SA, la cual se basa en marcadas lógicas de Mercado y de la esfera privada, que asigna el rol de propietario a aquel quien posea el dominio o la titularidad de los bienes ambientales, y de beneficiarios a aquellos quienes puedan pagar por la conservación y/o restauración de los intangibles ambientales, por intermedio de una serie de “transacciones voluntarias” (Gobbi, 2011; Cordero Camacho, 2008; Ibrahim et al., 2007; Wunder, 2006).

Cabe destacar que los Pagos por SA (en adelante PSA), poseen un mayor porcentaje de adaptabilidad e implementación en aquellos escenarios caracterizados por una eminente amenaza, ya que quienes enfrentan niveles moderados de degradación ambiental tienen más posibilidades de legitimar dichos instrumentos, buscando prevenir el mayor impacto posible; en razón de ello, se podría decir que la implementación de los mismos depende estrechamente del grado de concientización y educación ambiental que posee la población (Wunder, 2006).

Desde otra perspectiva se podría agregar que, la complejidad de los SA se relaciona de manera directa con las valoraciones económicas, que éstas poseen de forma exclusiva, estableciendo de dicha manera una marcada relación respecto de las subjetivas estimaciones que tenga la comunidad sobre ellos que, de ser escasas o negativas, peligraría sus potenciales valoraciones (Barral y Maceira, 2011; Viglizzo et al., 2011; Organización de Estados Americanos, 2008).

Por otra parte, cabe destacar que a partir del 2001 la ONU comenzó a indagar sobre las consecuencias ambientales propias del accionar antrópico, con la finalidad de crear una base científica que aportara a la orientación del accionar necesario para el manejo sustentable de los recursos ecosistémicos; dicha base posibilitó la creación del informe: Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (en adelante MEA) estructurado en torno a un total de cinco volúmenes técnicos y seis informes sintéticos, en el cual fueron involucrados más de 1.300 expertos en todo el mundo⁴⁹.

⁴⁹ <https://www.millenniumassessment.org/en/About.html#1> .

Dicho informe, alcanzó una inmediata aceptación por parte de la comunidad científica internacional, al grado de consolidarse como el principal sustento teórico de las investigaciones vinculadas al abordaje de los SA, por intermedio de la cual fueron delimitadas las siguientes funcionalidades:

1. La protección de los recursos hídricos,
2. Protección de la biodiversidad,
3. Captura de carbono,
4. Y la belleza escénica (Millennium Ecosystem Assessment, 2005).

En contraposición, la Organización para los Estados Americanos afirma que los esquemas de PSA varían en relación a los tipos de servicios identificados, las amenazas susceptibles a ser mitigadas o evitadas y los actores involucrados (OEA, 2008). Respecto de ello, Viglizzo et al. (2011), define a los esquemas de PSA como sistemas verdaderamente complejos, cuyas funcionalidades superan a las delimitadas por el MEA; cabe evidenciar que dicha afirmación se sustenta en relación a las distinciones conceptuales entre los bienes y los servicios ambientales, siendo los primeros entendidos en función de los recursos tangibles de los ecosistemas, mientras que los servicios hacen mención a los “flujos” que se generan a partir de dichos recursos.

En América Latina, el establecimiento de sistemas de valoración y de compensación de los SA, ha encontrado remarcables antecedentes en el país andino del Ecuador (Cordero Camacho, 2008; Martínez de Anguita, Rivera, Beneitez y Cruz, 2006), Bolivia (Wunder, 2006), Colombia (Blanco, Wunder y Navarrete, 2008), Costa Rica (Sáenz Faerron, 2008; Ibrahim et al., 2007), Guatemala (Reyes Gatjens, 2008) y México (Muñoz, 2008). Mientras que en la Argentina, fueron identificados casos de reciente implementación en la ecorregión pampeana, referida al manejo de los servicios hídricos (Jobbágy, 2011; Orúe, Booman y Lateral, 2011); en el caso concreto de la Provincia de Buenos Aires, se evidenció la instrumentación del sistema de PSA en relación a los pastizales y los servicios de soporte de la biodiversidad orientado desde el uso de la tierra (Codesido y Bilencia, 2011) y la Evaluación Ambiental Estratégica del Ordenamiento Territorial del Partido de Balcarce (Barral y Maceira, 2011).

Por su parte, en Salta, fue implementado un OAT que incluyó a los SA, en relación a la protección y conservación de las superficies de áreas de bosques nativos, en consonancia con lo planteado por la Ley Nacional de Presupuestos Mínimos para la Protección de los Bosques Nativos (Grau, Gasparri y Gasparri, 2011; Quispe Merovich y Lottici, 2011; Somma et al., 2011); mientras que en la Provincia del Chaco, más puntualmente en el Departamento de Almirante Brown, fueron relavadas las valoraciones individuales y sociales de los bienes y servicios ecosistémicos (Dagnino, Kees, Vera, Murillo y Lateral, 2011).

Ante esto, cabe evidenciar que la Argentina manifiesta una considerable escasez de estudios sobre la valoración de los SA, en relación a los sistemas antropizados, siendo mayoritariamente trabajos de diagnóstico en sistemas naturales, como lo son los bosques nativos (Vazquez y Zulaica, 2013; Gobbi, 2011).

Dicho fenómeno se relaciona de manera directa con el abordaje que plantea la estructura normativa nacional respecto del uso y el manejo de los intangibles ambientales; los cuales, tal como se evidenció anteriormente, fueron incorporados por primera vez al interior del Derecho Ambiental argentino por

intermedio de la sanción de la Ley Nacional N° 26.331, y que estuvieron orientados al manejo sustentable de ecosistemas que se encontrasen en estado natural, a través del establecimiento de un sistema de compensaciones, materializado en la creación de un Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos⁵⁰ (Capítulo 11, Art. N° 30-N°39).

En este sentido, y según lo normado en el Art. N° 30, dicho fondo fue creado con el objeto de “compensar a las jurisdicciones que conservan los bosques nativos, por los SA que éstos brindan”. Si bien la Ley hace mención a las “jurisdicciones”, en la práctica, las compensaciones son transferidas a manos de los y las titulares de las tierras boscosas, que se comprometan con la zonificación efectuada a partir del OAT que realice el Estado provincial (sin distinción alguna si son de naturaleza pública o privada) y a quienes se debe de destinar el 70% de los recursos del fondo (Quispe Merovich y Lottici, 2011).

A su vez, cabe destacar que el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos, se constituye en uno de los pocos instrumentos de compensaciones que existen a nivel nacional, el cual sería replicado por parte de las normativas provinciales, en continuidad con la lógica primera que sustenta dicho mecanismo, en dónde es el Estado (en sus diversos niveles) quién debe de retribuir, o pagar, a cambio de las prácticas de sustentabilidad como forma de incentivo.

Por su parte, resulta interesante remarcar que el PSA, al ser un esquema novedoso, presenta una serie de ventajas, ya que su implementación aún está en procesos de desarrollo, razón por la cual aún prevalecen ciertas incertidumbres acerca de los tipos de esquemas, sus formas de implementación y su eficacia como posible instrumento de conservación (Gobbi, 2011); posibilitando, una serie de oportunidades en cuanto a la apropiación y resignificación de los conceptos vertebradores.

Por lo cual, resultó necesario tensionar las premisas que sustentan a los mecanismos de pagos, respecto de valoraciones utilitarias, y no en relación con el resguardo del bien común o de la propia valoración de la naturaleza; como así también, en torno al limitado rol de los Estados, los cuales se limitan a garantizar la implementación de dichos mecanismos por intermedio de compensaciones monetarias a aquellos, que, en el caso de la posesión privada de los recursos, son quienes gozan de mayores beneficios.

⁵⁰ Según lo establecido por el Art. N° 31 de dicha Ley, el Fondo está integrado por:

- Partidas presupuestarias específicamente asignadas (las cuales no podrán ser inferiores al 0.3% del Presupuesto Nacional),
- Un 2% del total de las retenciones a las exportaciones de productos provenientes de la Agricultura, Ganadería y sector forestal,
- Préstamos y subsidios, otorgados de manera específica, por parte de organismos nacionales e internacionales,
- Donaciones y legados,
- Todo aporte destinado al cumplimiento de los programas a cargo del Fondo,
- El producido de las ventas de publicaciones u otro tipo de servicios relacionados con la actividad forestal,
- Los recursos no utilizados provenientes de ejercicios anteriores.

6.3 Sistema de compensaciones por Servicios Ambientales: hacia un enfoque alternativo

La Reforma Constitucional de 1994, introdujo una serie de modificaciones en su texto, uno de ellos ha sido lo referido al manejo de los recursos naturales presentes al interior del territorio de la República Argentina, a través de la asignación del “dominio originario” hacia los estados provinciales, por intermedio del Art. 124 de la CN.

Cabe evidenciar que, si bien dicho artículo coincide con una serie de reformas que permitieron reforzar y consolidar el sistema federal argentino, de igual manera, sentó un significativo antecedente al ratificar la potestad del Estado (en este caso provincial), respecto de los recursos naturales, tras consignar el Ambiente sano como un derecho humano⁵¹.

Dichas modificaciones aportaron una serie de antecedentes que, interpretados en clave política, sirvieron para la enunciación de soberanía en torno al dominio y manejo de los recursos naturales por parte del Estado argentino; y marcaron de igual manera un punto de inflexión en torno a las dependencias de enfoques teóricos que arguyen neutralidad o falsos tecnicismos, a la hora de abordar las problemáticas ambientales, buscando evidenciar la existencia de tensiones y correlaciones de fuerzas desiguales, que pretenden ser equilibradas a partir de procesos de resignificación de la conservación ambiental.

En orden de lograr disputar las lógicas de mercado sobre la cual subyace un instrumento el cual, junto a una serie de adaptaciones, es considerado de suma utilidad (como lo es el PSA); se asumió el desafío de proponer un enfoque alternativo que, en sintonía con los principios enunciados en la CN, posicione al Estado como el principal responsable de velar por la protección, conservación y mejora del Medio Ambiente.

Ante esto, cabe evidenciar que los esquemas de PSA, si bien están orientados a la conservación, consigna en su interior la existencia de tensiones y conflictos vinculados a la tenencia de la tierra y su uso, que tratará de armonizar a través de la creación de sistemas de compensaciones que permitan mediar entre intereses, entendidos como antagónicos (Wunder, 2006).

En este sentido, la construcción de un enfoque alternativo ha sido elaborado con la finalidad de disputar los cimientos de la Economía Ambiental sobre los cuales se rigen los diversos esquemas de PSA, a través de la legitimación de valoraciones que superen las limitaciones propias de los enfoques económicos; basados en torno a concepciones utilitaristas de la naturaleza (cuyo aprovechamiento es ejercido en función de la mera satisfacción de las necesidades antrópicas) que giran al compás de las lógicas de mercado, basados en regímenes de propiedades privadas, y materializados a través de las conceptualizaciones de “proveedores de los SA”, quienes deben de ser retribuidos por una serie de acciones que aporten a la conservación del Medio Ambiente.

Respecto de ello, Nieto, Cardona y Agudelo (2015) sostienen que los servicios ecosistémicos poseen una doble valoración: una ecológica, asociada a la oferta de servicios y la vulnerabilidad de dichos sistemas; y una social, posicionada desde la perspectiva de beneficios del bien colectivo, donde se pueden reconocer otras, tales como las culturales. En este sentido, la construcción de enfoque

⁵¹ En sintonía con los principios del Enfoque de Derechos enunciados en el Capítulo N° 2 del presente trabajo.

alternativo, en relación de la instrumentación de un sistema de PSA, busca legitimar ambos tipos de valoraciones a través de su adaptación al interior de la esfera de lo público, dotando al Estado de mayores capacidades que aquellas que le son asignadas por parte de la Economía Ambiental (como mediador).

En relación a dicha afirmación, Bromley (2011) sostiene que los intereses del futuro son protegidos por una estructura de títulos de propiedades privadas de las generaciones actuales, que deben poseer una responsabilidad intergeneracional respecto de la sustentabilidad de los entornos naturales, e intervenidos. No obstante, dicha responsabilidad no puede, ni debe, quedar sujeto a las voluntades individuales o a la “libre” regulación del mercado; es el Estado, en su carácter de garante sobre la potestad de dichos recursos, quien debe de establecer las prioridades ambientales en favor del bien colectivo, a través del establecimiento de marcos normativos que regulen las actividades depredadoras de los bienes y servicios ambientales.

Asimismo cabe evidenciar que, si bien el Derecho Ambiental argentino ha incorporado al interior de su institucionalidad mecanismos de compensaciones por la conservación (en relación a los bosques nativos), tiende a replicar la modalidad propia de la Economía Ambiental, sujeta a las valoraciones económicas de la naturaleza, en función de la cual se busca incentivar prácticas de mejoras y protección de los ecosistemas por parte de los “propietarios” de los recursos, como contraprestación de una serie de beneficios económicos.

La construcción de un enfoque alternativo de conservación, que contemple al Estado en representatividad del conjunto de la sociedad, el cual debe de ser compensado de acuerdo a la pérdida de los SA, demanda de simultáneos procesos que posibiliten la resignificación de aquellos conceptos que posean erróneas connotaciones. En relación a ello, Wunder (2006) argumenta que la instrumentación de una determinada terminología podría activar determinadas asociaciones políticas que podrían influir de manera positiva, o negativa, en la legitimación e implementación de los mismos. En orden de lograr poder reflejar las lógicas sobre las cuales se sustenta el enfoque alternativo propuesto, se sustituyó el concepto de “Pagos” (que se caracteriza por poseer una connotación meramente económica) por el de “Compensaciones”, a los fines de promover el accionar reparador, o remediativo, que deberá desarrollar el agente propietario, a través de la implementación de mejoras de infraestructuras, servicios o extensiones rurales (Cordero Camacho, 2008).

Cabe evidenciar que las compensaciones, por más que no posean una valoración económica, se sostendrán en carácter de obligatoriedad ya que, si bien aportan al incremento de calidad de vida del conjunto de la sociedad, de igual manera se traducirán en significativas mejoras en los propios procesos productivos implicados en el aprovechamiento de los SA.

Otros de los conceptos que se buscó resignificar fue el de proveedores, ya que acaba por forzar la adopción de marcos teóricos poco explicitados; en su lugar se adoptará el concepto de “afectadores”, el cual responde a los aportes elaborados por Scheffer (citado en Paruelo, 2011), quien buscó incorporar una dimensión de mayores rasgos sociales; a través de la cual se entiende por “beneficiarios” al conjunto de la sociedad, mientras que por “afectadores” serán aquellos agentes que de forma deliberada o no afectarán de manera negativa los niveles de provisión de los intangibles ambientales.

Ante esto, importa aclarar que la definición de agentes afectadores, conlleva una contra-cara que es la de los afectados, cuya calidad de vida será perjudicada debido al accionar del primero. No obstante, permite re-direccionar las discusiones hacia la protección, preservación y conservación de los ecosistemas, partiendo del entendimiento de la existencia de responsabilidades ambientales, que está por encima de las lógicas utilitarias del aprovechamiento de los recursos naturales, tan propias del enfoque económico, para poder así hacer prevalecer las valoraciones ecológicas y sociales propuestas por Nieto et al. (2015).

A los fines de lograr operativizar el esquema CSA, fue consignado el suelo productivo como principal recurso proveedor, debido a las particularidades de su uso; ya que el periurbano cuenta con una superficie total de 59.886.023 m², de los cuales un total de 39.264.459 m² son utilizados en función de la agricultura extensiva, hortícola y la cría de animales.

Por otra parte, a través de dicho esquema se entiende por *Beneficiarios*, al conjunto de la población villamariense, razón por la cual el Estado Municipal, fue asignado como el principal responsable de velar por la implementación de los mecanismos de compensación, como así también, la representatividad máxima del beneficio común popular, que conserva el poder y la institucionalidad suficiente para pregonar por un proyecto de Desarrollo local estructurado en torno a la conservación del Ambiente.

Por otra parte, como *Afectadores* se entiende al conjunto de los actores que hacen un uso directo e indirecto de los SA que provee el suelo como recurso; sin embargo, a los fines operativos, se buscó delimitar el presente grupo respecto de aquellos que desarrollen una serie de actividades productivas y extractivas de fuerte injerencia sobre el suelo del periurbano, y sobre los cuales regirán las compensaciones que normalizará el Estado Municipal.

Dichas compensaciones se realizarán en el marco del aprovechamiento, y, por lo tanto, el potencial deterioro de los SA, los cuales fueron estimados a través de la instrumentación de una serie de indicadores de Calidad Ambiental.

6.3.1 El Suelo como recurso proveedor

Se entiende por *Recursos* al conjunto de insumos que provee el sistema natural; no obstante, se constituyen en recursos proveedores de SA, cuando le son asignadas unas series de valoraciones (económicas, sociales e incluso culturales) a los fines de ser contemplados al interior de esquemas de CSA.

Respeto de ello, la Ley N° 26.331 se constituyó, al interior del Derecho Ambiental argentino, en la primera normativa centrada en torno a la delimitación de dichos recursos, siendo definidos como proveedores de SA los bosques nativos; creando así un importante marco referencial respecto de la aplicabilidad de las herramientas de conservación y de compensación (Moricz, Cittadini, Barth y Barreda, 2011; Quispe Merovich y Lottici, 2011; Somma et al, 2011).

En este sentido, si bien la ciudad de Villa María no cuenta con áreas boscosas en su territorio, el periurbano manifiesta un elevado grado de intervención de sus ecosistemas debido al predominio de la agricultura extensiva.

Estas intervenciones, se manifiestan a través de un suelo degradado⁵², causado por la práctica del monocultivo, la eliminación de vegetación autóctona y la aplicación de productos nocivos para diferentes especies, atentando contra la cantidad y calidad de los componentes del suelo, lo cual acabará por afectar a los sistemas productivos locales (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, 2012; Cantú, Becker y Bedano, 2008). En razón de ello, resultó conveniente abordar al suelo del periurbano villamariense como un recurso proveedor de SA fundamental.

La definición del suelo como principal proveedor de SA, conlleva una serie de conflictos en los cuales se disputa la defensa de los ecosistemas allí presentes, principalmente la conservación de la vegetación nativa y la biodiversidad, en relación a la producción de alimentos bajo sistemas agrícolas-ganaderos modernos; los cuales se basan en modelos de monocultivos por intermedio de la simplificación e industrialización de dichas tierras (Grau et al., 2011).

Según los aportes efectuados por Campos (citado en Gobbi, 2011) el esquema de CSA posee una premisa referida a que existe una fuerte correlación entre los diferentes tipos de usos del suelo, y sus manejos, con la generación e incremento de los Servicios Ambientales. En función de ello, una vez definido el suelo como recurso proveedor, los SA que éste proporciona, se establecieron en relación a los usos equiparables del suelo (Wunder, 2006).

Es importante aclarar que si bien los conceptos de suelo y de tierra, en numerosos casos son utilizados a modo de sinónimos, resulta necesario resaltar la diferencia entre dichos conceptos. La Tierra es entendida en términos de un "sistema bioproductivo terrestre", que se encuentra conformado por la biota, procesos ecológicos e hidrológicos que se desarrollan en su interior; mientras que el suelo es uno de los principales componentes del sistema-tierra, conformado por los horizontes más cercanos a la superficie, los cuales son el resultado de la interacción entre el clima, los organismos vivos, material parental y del relieve (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, 2012).

El suelo, como recurso de vital importancia, posee una serie de funcionalidades que permiten identificar su estado y la calidad ambiental, ellos son: *Función de Naturalidad*, la cual representa el grado de conservación de la naturaleza prístina, *Función de Fuente de Recursos*, vinculado con los tipos de usos que se pueden efectuar el recurso como potencial proveedor de bienes y servicios; y por último la *Función de Sumidero*, que permite analizar si el suelo actúa como soporte de residuos, efluentes o desechos (Cantú et al., 2008). La interiorización respecto de las funcionalidades que proporciona el suelo como recurso natural, permite identificar los tipos de SA, que auspiciaron de importante soporte del sistema de compensaciones.

La importancia de la conservación del suelo del periurbano villamariense, radica en primera instancia, en torno a que dicho recurso es el único componente capaz de generar condiciones, no solo de soporte para la producción necesaria de alimentos; sino también, aporta nutrientes para las producciones, prevención de inundaciones y regulación de la temperatura, entre otros, mientras que en otra instancia, su conservación se vincula con el hecho de ser un recurso de casi nula capacidad de regeneración (Cantú et al., 2008).

⁵² Un suelo degradado manifiesta una mayor densidad, seguida por la pérdida de porosidad del mismo, reducción de infiltración, pérdida de materia orgánica y pérdida de nutrientes; todo ello disminuye la capacidad de producción del suelo, como así también, su capacidad regenerativa (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, 2012).

Si bien dicha afirmación resalta la complejidad de los procesos de formación, como de renovación de los recursos naturales, de igual forma permite dimensionar los impactos propios del accionar antrópico. No obstante, resulta necesario evidenciar que no todas las actividades ocasionan el mismo grado de degradación; dicha distinción, se vincula a su vez con el reconocimiento de la importancia que radica en la instrumentación de un sistema de CSA en orden de revertir los potenciales riesgos ambientales y garantizar una serie de prácticas más sustentables en el mediano y largo plazo.

Por su parte, según la Carta de Suelos elaborada por Bosnero et al. (2006), el periurbano villamariense posee una predominancia de suelo Clase III_{sc}, es decir que manifiestan una escala intermedia respecto de la calidad de los suelos, siendo óptimos para el desarrollo de actividades de ganadería y evidenciando aceptables rendimientos en materia de la agricultura. No obstante, dichos suelos se caracterizan de igual manera por una serie de deficiencias de drenajes, lo cual se traduce en continuos episodios de erosiones hídricas (escorrentía en manto) debido a la decreciente capacidad de absorción del agua por parte de dichos suelos y las intensas lluvias que se suceden en períodos cortos.

La caracterización del suelo del periurbano, junto a la mención de las principales actividades y uso de la espacialidad que le fueron asignadas, permitió la interiorización respecto de una serie de conflictos ambientales, que se tradujeron en potenciales amenazas hacia los sistemas productivos locales presentes en dichas áreas, como así también, a la calidad de vida de los y las villamarienses.

En orden de lograr revertir las situaciones de amenazas y riesgos ambientales (los cuales dependen en gran parte de las condiciones de sustentabilidad del suelo), fue fundamental la implementación de un sistema de CSA, que se estructure en torno a la valoración de dichos recursos, respaldada por una sólida y compleja base científica que aborde a los socio-ecosistemas desde una mirada interdisciplinaria y sistémica; a modo de contrarrestar el modelo de desarrollo predominante y la intensificación de los sistemas productivos (Guzmán et al. , 2018^a).

6.4 Construcción de una propuesta metodológica

Con el propósito de alcanzar un OT de las áreas rurales que conforman al Partido de Balcarce (Provincia de Buenos Aires) investigadores del INTA (Barral y Maceira, 2011), desarrollaron una Evaluación Ambiental Estratégica, la cual posibilitó la identificación de los impactos que afectan negativamente la provisión de los SA. Una vez definido el suelo productivo como recurso proveedor, el esquema metodológico propuesto consistió en la instrumentación de ecuaciones compuestas por variables climáticas, de terreno y de vegetación; cuyos resultados, posibilitaron identificar los tipos de usos del suelo que acaban por afectar la sustentabilidad de los ecosistemas, los cuales fueron representados a través de una escala de valores (entre el 0 y 100).

Por otra parte, en el marco de desarrollo del proyecto de Cooperación Internacional de la Unión Europea (ELANEM), el cual tuvo como objetivo desarrollar un set mínimo de indicadores ambientales en agro ecosistemas, Cantú et al. (2008) aplicaron en el interior de la Provincia de Córdoba, un esquema capaz de evaluar los riesgos ambientales a los que están expuestas las sustentabilidades del suelo y del agua (recursos que auspician de principales soportes para el desarrollo de las actividades agropecuarias).

El protocolo metodológico vinculado a la construcción de un indicador de la calidad ambiental, consistió en la adaptación de los esquemas de Barral y Maceira (2011), como así también, los efectuados por Cantú et al. (2008). La adopción de dichas metodologías (similares entre sí) se llevó a cabo a partir de la evidenciación de una serie de variables, coincidentes con lo propuesto en el desarrollo de un esquema alternativo de CSA; ellos son el abordaje local (escala municipal) y la delimitación del suelo como recurso proveedor de SA, el cual está centrado en torno a los tipos de usos productivos insertos en los sistemas territoriales que poseen como principal característica el dominio de actividades agrícolas-ganaderas.

Por otra parte, Barral y Maceira (2011), identificaron los siguientes SA: Servicio de protección del suelo, captura de carbono, purificación y provisión de agua, conservación de la biodiversidad, metabolización de los desechos, como así también, el servicio de provisión de bienes de uso directo. No obstante, a los fines operativos del presente trabajo, se buscó centrar el análisis en torno a un solo, a modo que permita ilustrar el mecanismo por intermedio de los cuales se instrumentó una propuesta metodológica genérica, la cual podrá ser adaptada en función de la necesidad de conservación de los más variados SA.

El indicador de la calidad ambiental, fue establecido en relación a las funcionalidades de naturalidad, de provisión y de sumidero, establecidos por Cantú et al. (2008), en complementariedad con los servicios de protección del recurso.

La protección del suelo definida como un SA, consistió en la priorización de su conservación, teniendo en cuenta que la cobertura vegetal es una de las más efectivas en materia de prevención de las erosiones (Barral y Maceira, 2011). Este aspecto fue relevante al momento de vincularlo con los espacios de relictos de espinal presente en la localidad.

Cabe evidenciar la urgencia que reviste la protección de dicho SA, ya que el suelo villamariense se encuentra en una situación de avanzada degradación debido a la intensidad de su uso y ocupación, vinculado a las actividades agrícolas-ganaderas; las cuales están asociados a paquetes tecnológicos que reducen el suelo a un mero soporte físico, limitando de esta manera la capacidad de regeneración del recurso y su capacidad de absorción.

El suelo del periurbano villamariense, manifiesta un perfil heterogéneo de ocupación; en razón de ello, se procedió a adoptar las clasificaciones espaciales que efectuó Guzmán et al. (2018^a), quienes establecieron un total de seis áreas del periurbano, tomando como principal criterio de delimitación las vías de acceso y principales ejes que atraviesan la ciudad de Villa María (*Figura N° 12*).

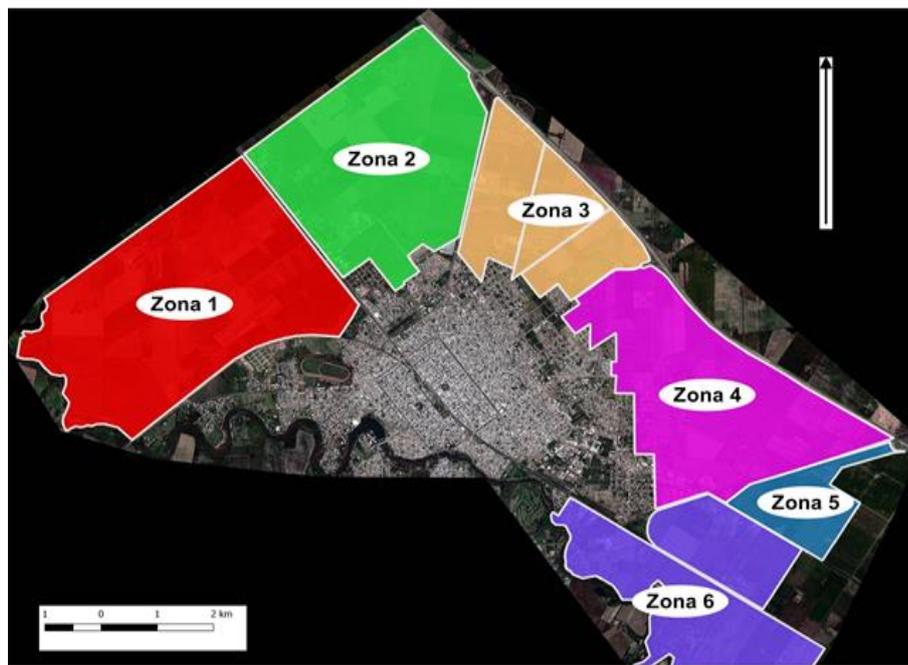


Figura N° 12: Zonas del periurbano villamariense.
Fuente: Elaboración propia.

El diseño del esquema de CSA, consistió en la generación de un indicador ecológico y su operacionalización; el cual fue utilizado para determinar el grado de provisión de los SA, en relación a los distintos tipos de uso de suelo presentes en el periurbano villamariense, identificados como parches (Guzmán et al., 2018^a).

De la totalidad de los 18 parches delimitados⁵³, fueron seleccionadas las actividades productivas predominantes, que ejercen directa intervención del suelo; ellas son las agrícolas extensivas, hortícolas, cría de animales y el tambo. Mientras que el resto de las actividades que utilizan al suelo como en soporte, fueron excluidos del presente análisis.

La zona N° 1, ubicada al Suroeste del Río Ctalamochita, encuentra su delimitación hacia el Sur la extensión del ramal secundario del Ferrocarril San Martín, hacia el Noroeste con la Ruta Nacional N° 9, mientras que al Norte colinda con los límites del radio municipal. Asimismo, posee superficie total de 16.179.252 m², resultando en el análisis una superficie total de 16.060.365 m².

Según se puede observar (*Figura N° 13*), posee una predominancia de suelo agrícola extensivo (8.646.842 m²), seguida por una ocupación del suelo de 6.800.669 m² para el desarrollo exclusivo de las actividades tamberas; en relación a ello, se podría afirmar que la zona posee un exclusivo uso productivo, no obstante, cuenta con una de las mayores superficies de relictos de espinal (cerca del 35%, del total de las superficies con vegetación nativa al interior de Villa María).

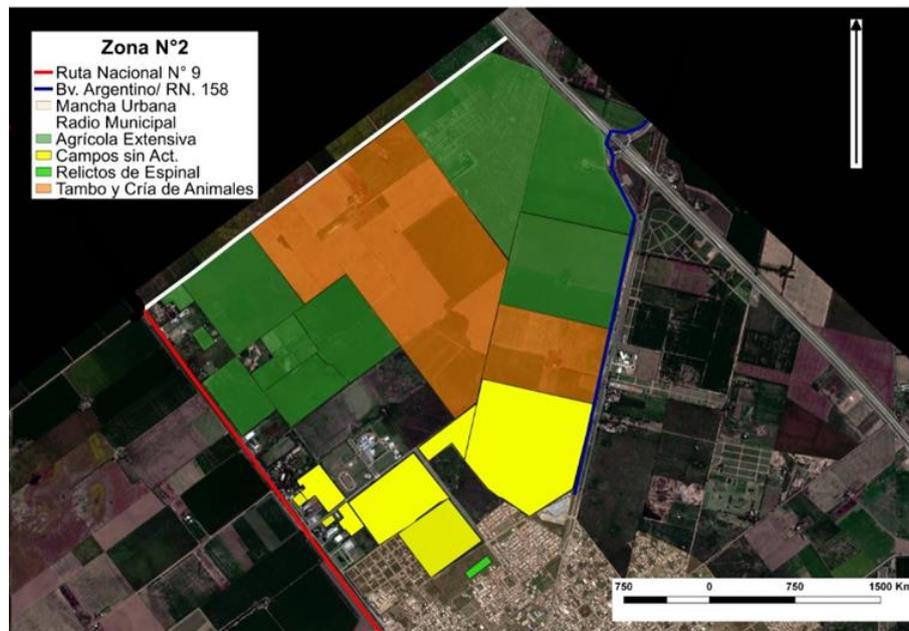
⁵³ Ver Figura N°11.



Figura N° 13: Zona N° 1.
Fuente: Elaboración Propia.

La zona N° 2, que colinda con la zona previamente descrita (*Figura N° 14*), limita hacia el Oeste con la Ruta Nacional N° 9, al Norte con el radio municipal, para el Este limita con el Boulevard Argentino/ Ruta Nacional N° 158, mientras que al Sur lo hace con la mancha urbana. Posee una superficie total de 12.175.085 m², que en función del presente análisis quedó establecida en una superficie de 10.598.058 m²; la cual se compone con un 44% de tipo de uso de suelo agrícola extensiva y 34% tambo.

En relación a ello, resulta importante evidenciar que la zona N° 2 posee uno de los mayores porcentajes de superficies vacantes⁵⁴ (del 17%), en relación del resto de las zonas que conforman el periurbano, mientras que en relación a los relictos, posee una superficie de aproximadamente 17.254 m².



⁵⁴ Por *Vacante*, se refiere a aquellos suelos que presentan rastros de haber sido suelos productivos y que en la actualidad se encuentran expectantes.

Figura N° 14: Zona N° 2.
Fuente: Elaboración Propia.

La zona N° 3 (*Figura N° 15*) ubicada en sentido Noreste respecto de la mancha urbana, fue delimitada en función del Bv. Argentino (prolongación de la Ruta Nacional N° 158) y por la Autovía Córdoba-Rosario (hacia el Noreste), mientras que al Sureste limita con la calle Buenos Aires. Dicha área, posee una superficie de 4.749.915 m², y se encuentra compuesta por una marcada diversidad de tipos de usos de suelos, en la cual se desarrollan actividades agrícolas (con una ocupación del 61% de la superficie), producción tambera (21%) y en considerables menores proporciones, el desarrollo de producciones hortícolas sobre una superficie de 21.526 m².

Respecto de los tipos de usos de suelos no productivos, que conforman dicha área, se logró calcular un porcentaje del 4% de campos sin actividades (209.761 m²), mientras que, en relación a presencia de superficies con vegetación autóctona, cabe evidenciar que la zona N° 3 posee una Zona de Resguardo Ambiental (OM N° 6.118), referida a la protección y conservación de un total de 437.245 m² de vegetación autóctona.

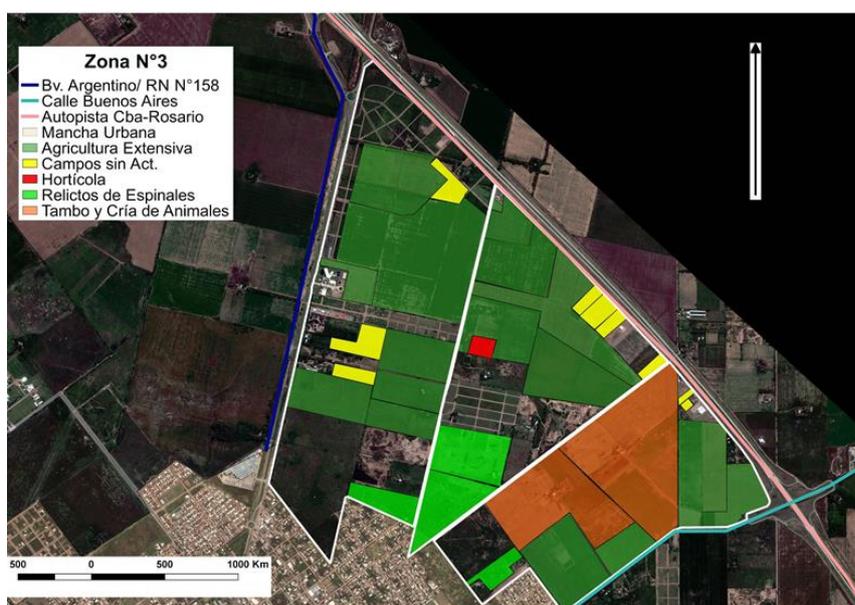


Figura N° 15: Zona N° 3.
Fuente: Elaboración Propia.

Localizada en el lado Este del periurbano, la zona N° 4 limita en sentido Noroeste con calle Buenos Aires, Suroeste con la mancha urbana, en dirección Sureste es bordeada por la Ruta Provincial N° 2 y la Ruta Nacional N° 9, mientras que el Noreste de dicha área es delimitada por la Autovía Córdoba-Rosario.

Por su parte, si posee una superficie total de 11.844.100 m², cabe remarcar que a los fines del presente análisis fueron excluidos las actividades productivas que efectúan un uso directo del suelo, por lo que arrojó una superficie de 9.579.369 m². La zona N° 4, en coincidencia con la gran generalidad de las áreas previamente detalladas, posee un suelo predominantemente agrícola (con una superficie de 3.941.898 m²), no obstante, a diferencia del

resto de las zonas que conforman el periurbano villamariense, su suelo manifiesta una amplia heterogeneidad en materia de uso; en la cual se desarrolla la ganadería (1.428.512 m² vinculados con la actividad tambera y 1.464.482 m² para la cría de animales), y la horticultura con una superficie de 350.344 m².

Asimismo, posee una distribución espacial similar a la zona N° 2, en la que colindan los parches de campos sin actividades y los de relictos de espinal; los cuales limitan a su vez con los suelos ya urbanizados (*Figura N° 16*).

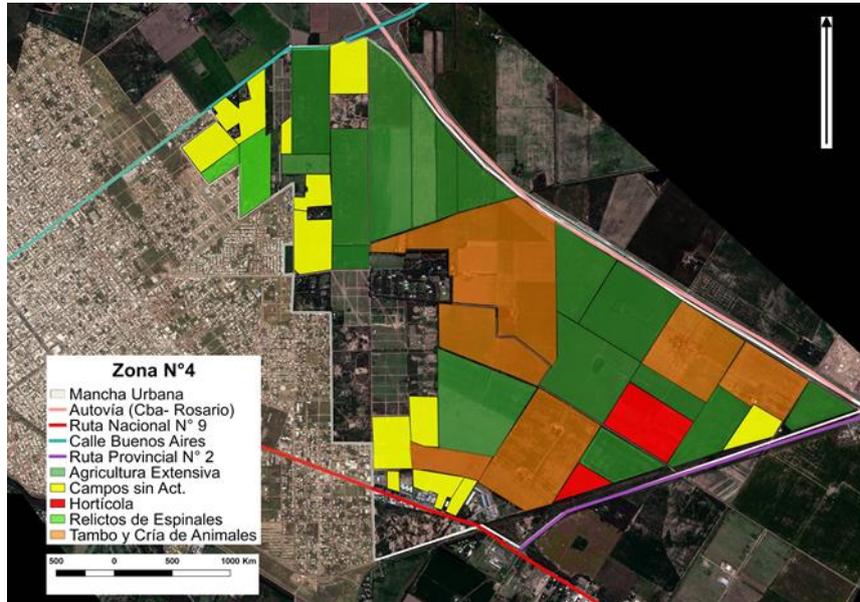


Figura N° 16: Zona N° 4.
Fuente: Elaboración Propia.

Por otra parte, la zona N° 5 (*Figura N° 17*) ubicada en dirección Sureste del periurbano villamariense, limita al Noroeste con la Ruta Provincial N° 2, en sentido Este el límite del radio municipal mientras que el Sur de dicha área limita con la Ruta Nacional N° 9.

Con una superficie de análisis de 1.611.705 m² (de un total de 2.578.792 m²), se estructura con un 55% de suelo vinculado a la producción de monocultivo, si bien dicha área posee uno de los mayores grados de suelo agrícola extensiva, también lo es en relación de la frutihorticultura, con una superficie de 99.432 m² (del 6%). Asimismo, dicha zona posee 193.087 m² con suelos vacantes de uso.



Figura N° 17: Zona N° 5.
Fuente: Elaboración Propia.

La zona N° 6 ubicada al Sureste, respecto de la mancha urbana, posee una superficie total de 10.399.088 m², de los cuales, para el análisis quedó reducida aproximadamente a la mitad (5.968.524 m²). El Suroeste y Sur de dicha área colinda con el Río Ctalamochita, mientras que en el sentido Sureste y Este lo hace respecto del límite del radio municipal; asimismo, la extensión Noreste de dicha área es bordeada por el Ruta Nacional N° 9 (*Figura N° 18*).

Respecto de la caracterización de la zona, en primera instancia cabe evidenciar que dicha área, si bien posee un suelo predominantemente agrícola extensiva (38%), alberga en su interior más de la mitad del total de las producciones hortícolas villamariense (concretamente, el 60%) con una superficie de 705.710 m²; en relación a la cría de animales, tales como ovejas, cerdos y granjas de pollos, ocupa una superficie de 589.908 m².

Por otra parte, en relación a los suelos que no poseen una funcionalidad productiva, se logró identificar que la presente zona posee un total de 509.753 m² de tierras vacantes, como así también 484.900 m² de superficie con relictos de espinal (lo cual representa el 27% del total de la vegetación autóctona del periurbano villamariense).

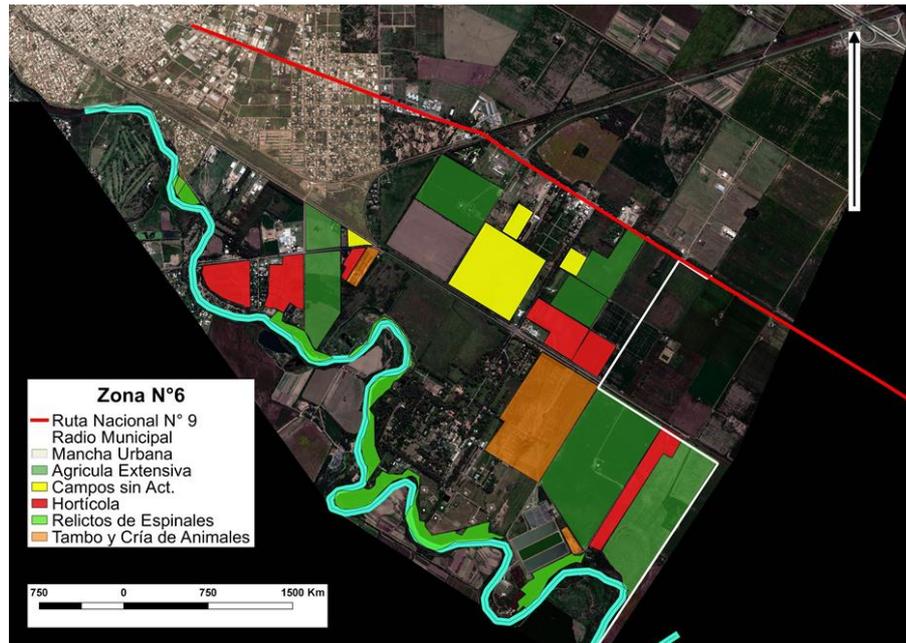


Figura N° 18: Zona N° 6.
Fuente: Elaboración Propia.

En líneas de lo propuesto recientemente, se adoptó la metodología de Cantú et al. (2008) para la normalización de dicho indicador, donde los valores medidos (V_m) fueron transformados en valores normalizados (V_n) de acuerdo a una escala 0-1; en la cual el 0 representa la peor condición mientras que el 1 la mejor condición de la calidad ambiental.

En este sentido, cabe evidenciar que el significado de los valores jerarquizados va a variar en función del tipo de uso de suelo abordado; razón por la cual, se pueden obtener dos tipos de ecuaciones:

- A. Cuando el valor medido es máximo, represente la mejor condición de la calidad ambiental ($V_n=1$) por ejemplo, cuando se identifica un suelo que posee una cobertura vegetal del 100%; mientras que el valor mínimo refleja la peor condición (suelos desnudos):

$$V_n = \frac{V_m - V_{min}}{V_{máx} - V_{min}}$$

- B. Cuando el valor máximo medido refleja la peor situación ambiental ($V_n=0$) por ejemplo, cuando el suelo posee una cobertura del 100% de producción agrícola; mientras que el valor mínimo refleja la mejor condición:

$$V_n = 1 - \frac{V_m - V_{min}}{V_{máx} - V_{min}}$$

Es importante remarcar que las estimaciones de los valores normalizados fueron aplicados en función de la discriminación de los diversos tipos de usos de suelo, ya que no todas las intervenciones

antrópicas poseen el mismo grado de impacto respecto de los entornos naturales. La medición de los valores se realizó en relación de la superficie ocupada respecto de la superficie total de la zona.

Es por ello que los valores referidos al desarrollo de las actividades productivas, tales como la agricultura extensiva, horticultura, tambos y cría de animales, el valor máximo representa la peor situación ambiental ($Vn=0$), debido a la presencia de un mayor grado de intervención de los ecosistemas, que expresan una degradación de los SA del suelo (*Tabla N° 1*).

Tabla N° 1: Indicador de Calidad Ambiental referido al uso del suelo.

	Total Superficie (m ²)	Agri. Extensiva (m ²)	Hortícola (m ²)	Tambo y Cría de Animales (m ²)	Total Sup. Actividades (TSA)	TSA/Total superficie	Valor Normalizado
Zona 1	16.060.365	8.646.842		6.800.669	15.447.512	0,96	0
Zona 2	10.019.573	4.649.165		3.561.883	8.211.049	0,82	0,97
Zona 3	4.508.841	2.918.416	21.526	921.891	3.861.834	0,86	0,59
Zona 4	8.554.680	3.941.898	350.344	2.892.994	7.185.237	0,84	0,68
Zona 5	1.177.864	885.345	99.432		984.777	0,84	0,70
Zona 6	4.568.701	2.278.428	705.710	589.908	3.574.047	0,78	1

Asimismo, fueron incorporadas los campos sin actividades y relictos de espinal, a los fines de alcanzar un análisis referido al estado de conservación de dicho recurso (*Tabla N° 2*); el cual se estructuró en torno a una lógica invertida, por intermedio de la cual, el valor máximo medido refleja la mejor condición ambiental ($Vn=1$).

Tabla N° 2: Indicador de Calidad Ambiental referido a la conservación del suelo.

	Total Superficie (m ²)	Relictos de Espinal (RE)	Campos sin Actividades (CsA)	(RE)+ (CsA)/Total superficie	Valor Normalizado

Zona 1	16.060.365	612.853		0,04	0
Zona 2	10.019.573	17.254	1.791.269	0,18	0,97
Zona 3	4.508.841	437.245	209.761	0,14	0,59
Zona 4	8.554.680	213.027	1.156.414	0,16	0,68
Zona 5	1.177.864		193.087	0,16	0,70
Zona 6	4.568.701	484.900	509.753	0,22	1

Resulta necesario puntualizar nuevamente sobre las representaciones que poseen cada uno de los valores que conforman al indicador; éste último fue normalizado a través de una escala, la cual la obtención del 0 como valor advierte un ambiente deteriorado, mientras que el 1 refleja un estado de máxima sustentabilidad del recurso. En relación a los valores normalizados, el máximo obtenido en función del uso del suelo, indicará la peor condición, y respecto de la conservación del suelo, el valor normalizado máximo expone la mejor.

Una vez alcanzada la caracterización espacial de las seis áreas que conforman al periurbano villamariense, se procedió a la sistematización y el análisis de la información obtenida en función de la instrumentación del indicador de calidad ambiental, el cual refleja el estado de provisión de los SA del suelo productivo.

Como resultado final la medición máxima dio un valor de 0,96 en lo que respecta al uso del suelo productivo, sobre el cual se desarrolla la agricultura extensiva, frutihorticultura, actividad tambera y la cría de animales; lo cual evidencia, en la generalidad de los casos, la sobreexplotación del recurso debido al agotamiento de los SA. Respecto de la conservación del suelo, se identificó una medición mínima de 0,04, lo cual alertó sobre un suelo escasamente conservado; ya que en la actualidad se preserva una superficie de 1.765.281 m² (tan solo el 3% del periurbano) de vegetación autóctono, altamente dispersa y condicionada por los tipos de usos de los suelos colindantes. En un análisis más detallado se logró identificar que los valores críticos, mencionados recientemente, pertenecen a la zona N°1, la cual si bien se constituye en el área más extensa, su suelo ha sido intervenido con fines productivos, concentrando de dicha manera, cerca del 40% de la agricultura extensiva villamariense. Por su parte, rememorando su caracterización, resulta interesante contrastar dicha información con el hecho de que dicha zona cuenta con una de las mayores superficies de relictos de espinal en las zonas de rivera; los cuales, no obstante, resultaron ser escasos en comparación con el impacto de las actividades antrópicas, razón por la cual dicha área posee la peor calidad ambiental, evidenciando una sobreexplotación del suelo ($Vn=0$).

En contraste a dicho panorama, la zona N° 6 registró el máximo valor normalizado ($Vn= 1$) el cual se estructuró en función de un valor medido mínimo de 0,78; mientras que la conservación del suelo, logró una medición máxima de 0,22; constituyéndose de en el área que presenta las mejores condiciones ambientales en el periurbano. Esta zona se caracteriza por su heterogénea espacialidad, en la cual los

suelos productivos (intensivo como extensivos) coexisten en total proximidad. Asimismo, uno de los aspectos que contribuyeron a consolidar la zona N° 6 como una de las de mayor sustentabilidad, se vinculan con el hecho de que la misma posee uno de los menores superficies dedicadas al desarrollo de la agricultura extensiva (del 10% sobre el total); mientras que comprende en su interior el 60% de las hortícolas existentes en el periurbano villamariense, actividad que posee un menor grado de impacto negativo sobre el suelo, las cuales están vinculadas a sus modalidades de producción.

Además se constituye en una las mayores⁵⁵ superficies con relictos de vegetación autónoma, lo cual junto a un total de superficie de 589908 m² de campos vacantes, permiten asegurar a corto plazo mínimas condiciones de conservación del suelo como recurso.

Ciertamente, el análisis respecto de las zonas que presentan condiciones opuestas en relación a la sustentabilidad del suelo como proveedor de SA, se efectúa respecto de un actual escenario, no obstante, resultó de vital importancia la incorporación de las excepciones del indicador; lo cual se vinculó con la suposición de efectuar el abordaje sobre una realidad, marcadamente, dinámica.

En ilustración de dichas excepciones, se podrían señalar una serie de casos, uno de ellos es el relacionado con la zona N° 3 que, si bien se caracteriza por una situación intermedia en relación a la conservación del suelo (obtuvo un valor medido de 0,14), en un escenario futuro, la sustentabilidad de dicha área podría peligrar ante la inminente expansión de la mancha urbana, la cual (por criterio de proximidad) acabaría por avanzar sobre un total de 437.245 m² de vegetación autóctona (que representa el 25% del total de las superficies con relicto de espinal), que proporcionan importantes funcionalidades naturalidad, fuente de recursos y de sumidero.

En relación a ello último cabe evidenciar que si bien, parte de dicha superficie, se constituyó en Zona de Resguardo Ambiental (OM N° 6.118), lo cierto es que dichas tierras son de posesión privada, razón por la cual su potencial uso dependerá de las voluntades e intereses de sus propietarios, quienes podrán sucumbir ante la potencial especulación inmobiliaria.

En líneas similares, otras de las excepciones que interesa resaltar es la referida con la zona N° 2, que comprende la mayor superficie de campos sin actividades (que se constituye en el 46% del total de las áreas vacantes de uso al interior del periurbano), lo cual garantiza elevadas condiciones de sustentabilidad ($Vn= 0,97$); no obstante, dichos parches, si bien no representan un estado óptimo de conservación, no poseen el mismo grado de explotación del recurso que las actividades productivas.

En este sentido, las mínimas funcionalidades ambientales que ofrecen los campos sin actividad de la zona N° 2 enfrentan, a mediano plazo, un riesgo inminente de intervención vinculado con la ampliación del Bv. España (*Figura N° 19*), el cual se constituye en uno de los principales ejes viales de la ciudad. Dicha obra, sustentada en torno a la necesidad de generar proximidad entre el campus de la UNVM y el Hospital Pasteur, incentiva la expansión de la mancha urbana, incrementando de dicha manera la presión y demanda social en relación al uso de las áreas vacantes más próximas.

⁵⁵ Siendo la Zona N° 1 la que posee la máxima superficie respecto del total.

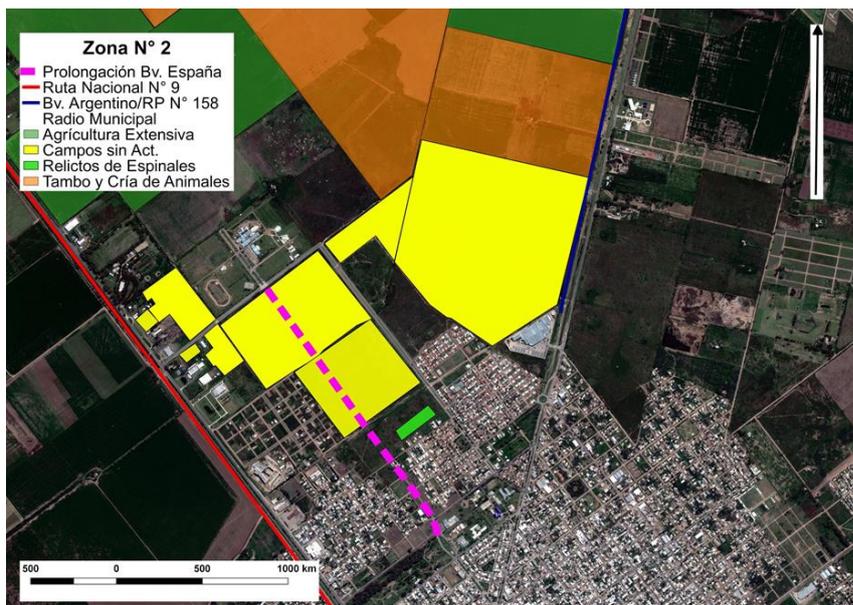


Figura N° 19: Zona N° 2- Extensión Bv. España.
Fuente: Elaboración Propia.

6.5 Compensación por los Servicios Ambientales: una decisión política

Cuando se habla de un sistema sostenible, generalmente se lo referencia desde una dimensionalidad económica en la que se tiende a suponer que una actividad productiva persistirá en el tiempo siempre y cuando se generen excedentes de ganancias. No obstante, la sustentabilidad también depende del grado de deterioro de los recursos naturales, el cual se manifiesta a través del agotamiento de los funcionalidades y servicios ambientales (Cantú et al., 2008).

En razón de ello, la metodología que conforma al sistema de compensaciones, se estructuró en torno a la dimensionalidad ambiental, sin excluir del análisis los aspectos propios del sistema productivo radicado en el periurbano (el cual posee como predominio la actividad agrícola ganadera).

Dicha integración fue llevada a cabo en relación a los tipos de usos del suelo establecidos en la ordenanza de “Ruralidad Urbana” (OM N° 7.209), la cual fue elaborado con el objetivo de integrar, de forma sustentable, la totalidad de las actividades presentes en el periurbano, ya que las ordenanzas precedentes (OM. N° 6.401 y N° 6.402) tan sólo regulaban 4: uso comercial, industrial, institucional y habitacional.

El relevamiento de los suelos productivos, posibilitó constatar la lineal relación existente entre un espacio altamente intervenido (como lo es el cultivo de la soja), y las afecciones ambientales negativas, las cuales derivan en la proximidad de las capas freáticas respecto de la superficie y la disminución de la capacidad de absorción del agua por parte del suelo, sustanciándose de dicha manera los excesos hídricos (Jobbágy, 2017).

Villa María ha manifestado con regularidad, episodios de inundaciones vinculados, entre otras cosas, a las precipitaciones que se depositan en suelos agotados, lo cual constituye un conflicto ambiental latente. A modo de contrarrestar dichos riesgos, la instrumentación del indicador posibilitó ensayar un

escenario óptimo, en materia de la calidad ambiental, el cual estuviese caracterizado por una heterogeneidad y proporcionalidad respecto de los tipos de usos del suelo.

Por su parte, si bien el indicador de calidad ambiental se constituye en una valiosa herramienta a la hora de identificar los potenciales riesgos y las mejores condiciones ambientales; la misma resultaría ser estéril, de no lograr aportar los lineamientos necesarios para la consolidación de políticas locales, orientadas al abordaje integral del territorio; cuya integralidad se alcanza a partir de la inclusión de las actividades agrícolas (siendo éstas predominantes) en los complejos procesos de planificación de la ciudad.

En este sentido, los aportes efectuados por Silva Pérez (2010) sirvieron para exponer la marcada injerencia territorial que poseen las actividades productivas, lo cual no ha sido plenamente asumido por parte de las instituciones públicas, quienes las abordan en función de su naturaleza privada, desvinculadas de la planificación y regulación territorial.

A los fines de subsanar dichas situaciones, la construcción del sistema de CSA fue abordado con el propósito de dotar al Estado municipal de información estratégica, vinculada con los cambios en los usos del suelo; mientras que en segunda instancia, la aplicabilidad del sistema se llevó a cabo en función a lo establecido por las OM N° 7.209 y N° 7.215, las cuales establecen la necesidad de incentivar actividades productivas de bajo impacto ambiental, como así también la protección de los espacios con relictos de vegetación nativa.

En cumplimiento de lo propuesto, resultó preciso continuar profundizando el esquema local de compensaciones, en base a las adaptaciones de los aportes efectuados por Guzmán et al. (2017^c), respecto de una serie de variables próximas a ser incorporadas a los fines de alcanzar una planificación integral del territorial, en el mediano y largo plazo.

El indicador permite identificar el estado actual de la calidad ambiental, por lo que su aplicabilidad no serviría, respecto de los potenciales cambios; lo cual reviste de significativa urgencia, ya que el sistema-territorio abordado se caracteriza por su dinamicidad.

Respecto de ello se establecieron una serie de coeficientes, organizados en escala del 1 al 100, en relación a los tipos de cobertura, abordados en el desarrollo metodológico anterior. Dichos coeficientes fueron instrumentados, a los fines de alcanzar una ponderación de los valores normalizados (de las áreas que comprenden los parches sujetos a ser modificados), respecto del tipo de uso precedente.

Las ponderaciones orientadas a la maximización de las condiciones ambientales de los ecosistemas, fueron establecidas en relación a los usos del suelo, sin embargo, entre dichos tipos fueron incluidos los parches de campos sin actividades; que, si bien carecen de usos, conservan en funcionalidades ambientales significativas, razón por lo cual, los coeficientes se expresarán en términos de “coberturas”.

En continuidad con la descripción de la presente metodología, cabe evidenciar que los coeficientes instrumentados, alcanzaron una mayor asignación de valor aquellos tipos de coberturas sobre los cuales se demandarán menores compensaciones, debido al reducido impacto negativo (*Tabla N° 3*).

Tabla N°3: Tabla de coeficientes.

Coberturas del suelo (C)

Vegetación Autóctona	100
Agricultura Intensiva	75
Campos Sin Actividades	50
Ganadería	25
Agricultura Extensiva	1

Una vez asignados los coeficientes propios del esquema metodológico vinculados a los potenciales cambios de tipos de usos de suelo, su cálculo se expresaría de la siguiente manera:

$$(Vn * C)$$

Esta ecuación presenta una condición, relacionada a los casos donde el valor normalizado sea cero sólo se considerará el coeficiente, a fin de no perder el valor de la sección.

Por su parte, si bien el futuro alberga una infinidad de escenarios y de desenlaces, el ordenamiento y la planificación territorial son una de las pocas herramientas que posibilitan moldear los cambios relacionados a los constantes procesos de expansión y crecimiento de la mancha urbana; los cuales no deben de ser instrumentados de manera independiente a un proyecto político, el cual se encuentra empapado de complejos procesos de resignificación del territorio (Gómez Orea y Gómez Villarino, 2013).

En orden de incluir las variables, que el Estado municipal considere que deban de ser contempladas en el análisis del cambio de uso de suelo, fueron desarrollados una serie de lineamientos vinculados a los factores que resultasen afectadas; tales como las cuestiones referidos a la infraestructura, la generación de residuos y la productividad; los cuales se sumarán a la ecuación que multiplica la calidad ambiental de un área determinada, junto al coeficiente de cobertura de la actividad potencial.

Cabe evidenciar que los lineamientos fueron desarrollados a modo de ejemplificación respecto de la posibilidad de incluir una diversidad de variables que posibiliten un abordaje integral del territorio; no obstante, su fehaciente aplicabilidad va a depender en gran manera del decisor político, ya que la misma se constituye en una elección de gobierno, fuertemente relacionada con su proyecto territorial. La pérdida de productividad (*PPA*), estimada a través de los costos que posee los emprendimientos radicados en el periurbano, deberán de incorporados al cálculo en el eventual cambio de un emprendimiento productivo, de bajo impacto ambiental, por otra de tipo no productivo (comercial, residencial, institucional, etc.); asimismo es importante marcar que dicho eje responde a los objetivos planteados en las ordenanzas municipales N° 7.215 y N° 7.209, referidas al incentivo y protección de este tipo de actividades.

Otros de los lineamientos potenciales a ser contemplados, es el referido a la zonificación (*Z*) de la ciudad de Villa María, incorporado en la ordenanza de "Ruralidad Urbana", por intermedio de la cual fueron normados una serie de tipos de usos de la espacialidad, tipificados por áreas, según las condiciones geomorfológicas. A modo de ejemplo, dicho eje podría ser cuantificado a través del

establecimiento de una escala de valores, en la cual se le asignará una mayor puntuación a los usos que difieran, respecto del planificado.

De la misma manera, la generación de residuos sólidos urbanos (*RSU*) es una de las variables que debe de ser contemplada en pos de alcanzar un cambio ecológicamente sustentable; si bien su generación varía en función de los tipos de actividades o de usos, la misma deberá ser estimada de acuerdo a la capacidad de generación de residuos de cada individuo u emprendimiento (según sea el caso), precio de transporte y de disposición final de los desechos.

En igual sentido, se podría efectuar una valoración por urbanización (*VU*), la cual refiere a los costos vinculados con la extensión de los servicios públicos básicos y transporte público (provisión de agua potable, energía eléctrica y gas natural) hacia aquellos parches anteriormente desarrollaban actividades productivas primarias; como así también el costo de la totalidad de infraestructura exigida por la normativa villamariense. Asimismo, el presente eje lograría su instrumentación a través de la multiplicación de los coeficientes referidos a cada uno de los tipos de servicios requeridos; a modo de obtener una certera estimación de los costos referidos a los procesos de urbanización.

Por su parte interesa resaltar que, si los ejes establecidos podrían ser determinados en unidades monetarias, los resultados obtenidos en función de la aplicabilidad de la ecuación, se traducirán en compensaciones ambientales (de directa o indirecta injerencia), las cuales serán establecidas por parte del gobierno villamariense, en respuesta a las zonificaciones previstas como así también, de acuerdo a la gravedad de las afecciones ambientales.

Sujeto a potenciales modificaciones por parte del Estado municipal, el esquema metodológico centrado en los potenciales cambios de tipos de usos de suelo quedaría expresado de la siguiente manera:

$$Vn * C + (PPA + Z + RSU + VU) = CSA$$

Cabe aclarar que, cualquiera sea la valoración ejercida a través de la elaboración de un esquema alternativo de CSA, se debe de priorizar su carácter instrumentativo respecto del abordaje de las problemáticas ambientales, y no un objetivo en sí.

Adicionalmente, interesa puntualizar que, si bien la propuesta metodológica buscó hacer hincapié sobre la dimensionalidad ambiental, que incluyen los aspectos sociales y económicos de cierta forma, se podría complementar a los fines de integrar las dimensiones económicas y sociales, proporcionando así los lineamientos generales para la formulación de PP que se estructuren en torno a una planificación integral y sistémica.

Conclusiones

La valoración de los SA, identificados en torno al uso del suelo del periurbano villamariense, permite evidenciar y enfatizar, las afecciones negativas que caracterizan la intervención y el accionar antrópico en los ecosistemas; por lo que se constituye en un componente artifice de la planificación integral del territorio.

Por su parte, la construcción de un sistema de CSA proporciona los lineamientos necesarios para moldear, a mediano y largo plazo, el uso de la espacialidad, en función de la concreción de un proyecto gubernamental determinado; mientras que en simultáneo apunta a reforzar la autonomía y soberanía del Estado municipal, respecto al manejo de su sistema territorial.

La identificación de los debates académicos, existentes en torno a la conceptualización del “Desarrollo” y el “Ambiente”, posibilitó evidenciar una serie de coincidencias entre dichos conceptos, cuyos significados son el resultado de numerosos procesos de adjetivaciones, los cuales están atravesados por lógicas de índole económicas, sociales y culturales. Asimismo, poseen una naturaleza compleja y sistémica, por lo que la definición de dichos conceptos responde a una contienda de marcada impronta política.

En este sentido, la Dimensión Ambiental del Desarrollo, si bien en primera instancia, permitió ejercitar un enfoque interdisciplinario, evidenciando el grado de transversalidad que poseen ambos conceptos respecto de la generalidad de las temáticas; de igual manera, puso en evidencia una serie de problemáticas, que, en un pasado, han tenido un escaso grado de injerencia en el campo de las PP.

El análisis efectuado sobre de las PPA, a través del desarrollo de las perspectivas del enfoque del Derecho y el Interpretativo, denotaron que, si bien la CN reivindica la potestad de los recursos naturales por parte de los Estados Provinciales, lo cierto es que no se alcanzó una real transferencia en las normativas ambientales (en sus más diversos niveles) que responda a las características y necesidades del propio territorio.

Por su parte, el abordaje de la institucionalidad nacional, inspiró la necesidad de profundizar el análisis a escala local, orientado a la búsqueda de antecedentes referidos al auge del municipalismo argentino. Las aproximaciones efectuadas evidenciar la existencia de dos modelos municipales, diferenciados en torno a sus bases, alcances y condicionalidades.

Los continuos procesos de descentralización del aparato estatal, junto a la reforma constituyente de 1994, si bien generaron significativos antecedentes, ciertamente los nuevos esquemas de gobernanza local se consolidaron a partir de la crisis de institucionalidad los cuales, en función al criterio de proximidad, posicionaron al Estado Municipal, con capacidades plenas, en un rol protagónico.

No obstante, el análisis llevado a cabo en torno a las normativas ambientales, evidenciaron el reducido grado de autonomía que poseen los municipios respecto al manejo de su territorio; un ejemplo de ello, es lo normado en la Ley Provincial N° 10.208, la cual por intermedio de los Art. N° 30 y N° 33, establece la obligatoriedad de las licencias ambientales otorgadas, de forma exclusiva, por parte del Estado Provincial, constituyéndose en un significativo retroceso. En orden de disputar dichas lógicas, resultó indispensable promocionar la instrumentación de una herramienta de conservación que posibilite el incremento de las capacidades institucionales municipales.

Por su parte, la identificación de la dimensionalidad ambiental al interior de las políticas y normativa villamarienses, la construcción de un esquema de clasificación de las normativas oficiales, en función de los instrumentos de la política y la gestión ambiental detallados en el Art. N° 8 de la Ley General del Ambiente (N° 25.675); aportaron a la construcción de un diagnóstico que contrastar la aplicabilidad de los principios ordenadores de la gestión ambiental, como así también los principales lineamientos de la estructura normativa ambiental de Villa María. En función de dicha clasificación, se concluyó que el marco legal se caracteriza por contar con un desarrollo normativo fraccionado, orientado principalmente a la regulación de las actividades antrópicas; mientras que, en segunda instancia, aborda las cuestiones ambientales por intermedio de la reglamentación del uso del suelo; los cuales son materializados por intermedio de la creación de planos de zonificación de la ciudad, creación de zonas de resguardo ambiental, y el OT.

No obstante, resulta necesario evidenciar que si bien, Villa María posee pronunciamiento en torno a las cuestiones ambientales, incorporados en los distintos estamentos e instrumentos institucionales; sin embargo, posee un abordaje meramente enunciativo y preventivo, vinculado con la ausencia de una visión integral del ambiente, propio de los enfoques tradicionales.

El sistema productivo presente en la localidad, presentó diversos motores de tracciones como ser, el Ferrocarril, el Mercado de Abasto, Fabricaciones Militares, el Parque Industrial Tecnológico y posteriormente la consolidación de las Universidades Nacionales; siendo una constante, en el tiempo, la actividad agrícola ganadera, la cual posicionó a Villa María como ciudad cabecera de la cuenca lechera de la región.

En el año 2008, por intermedio de la Ley Provincial N° 9.509, fueron incorporados al radio municipal territorios rurales; lo cual posicionó al periurbano villamariense en un espacio protagónico, en el que se desarrollan de manera simultánea una gran diversidad de fenómenos, vinculados con el uso de la espacialidad. Dichos cambios, incidieron en la necesidad de establecer un nuevo plano de zonificación del territorio; plasmado en la sanción de la OM N° 7.209.

Por su parte, el enunciado de los SA en la OM N° 7.209, efectuó un salto paradigmático en la construcción de las normativas locales que posibilitó la proposición de un sistema de CSA, que integra la gran mayoría de los componentes ausentes para alcanzar una planificación integral del territorio.

La construcción de un sistema de CSA, si bien fue pensado en torno a la necesidad de incorporar instrumentos y saberes científicos para las gestiones gubernamentales, no por ello fue reducido a un falso tecnicismo. En relación a ello, resulta necesario remarcar que, la elección de la presente temática, estuvo inspirada en la necesidad de efectuar un desempeño académico y profesional, que trascienda al mero diagnóstico, en pos de aportar a la resolución de una problemática determinada, a través de la construcción de una herramienta que se adapte a las características y necesidades contextuales del sistema territorial abordado.

En este sentido la metodología construida y propuesta será de gran utilidad si se logra articular con los lineamientos gubernamentales, pudiendo ser ampliados y complementados por intermedio de variables sociales, culturales y económicas, sumamente significativas para el manejo integral del territorio. Dicha afirmación denota la necesidad de incrementar los conocimientos, cuyo desenlace podría condicionar la instrumentación de la herramienta, como así también el grado de eficiencia de sus resultados;

vinculada con la exploración del entramado administrativo e institucional que faciliten su implementación. Asimismo, para alcanzar un mayor grado de precisión se debe perfeccionar el indicador con el objetivo de precisar el estado óptimo de cada parche de uso de suelo.

Si bien se focalizó en el Recurso suelo, el abordaje metodológico permite ser replicable y adaptable a otros tipos de recursos proveedores de SA.

Finalmente, resulta necesario enfatizar que la construcción de una herramienta metodológica vinculada con la CSA es fundamental para la gestión del suelo municipal de Villa María, el cual dará inicio a una serie de procesos que busquen garantizar la conservación de los SA, y posibiliten contener o reorientar los procesos de expansiones urbanas sobre el periurbano.

Bibliografía

- Ábalos, M. G. (2003). El régimen municipal argentino, después de la reforma nacional de 1994. *Cuestiones Constitucionales*, (8), 3-45.
- Allen, A. (2003). La interfase periurbana como escenario de cambio y acción hacia la sustentabilidad del desarrollo. *Centro de Estudios del Desarrollo*, (53), 1-15.
- Almeyra, G. y Cruz Marín, E. (2009). De la racionalidad económica a la crisis y de allí a las alternativas, entrevista a Enrique Leff. *Colección OSAL, Consejo latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)*, 10, 161-169.
- Aguilera Klink, F. y Alcántara, V. (2011). De la Economía Ambiental a la Economía Ecológica. En F. Aguilera Klink y V. Alcántara (Ed.), *De la Economía Ambiental a la Economía Ecológica* (9-20). Barcelona, España: CIP-Ecosocial.
- Arceo, E. y Basualdo, E. (2006). Los cambios de los sectores dominantes en América Latina bajo el neoliberalismo. *Tendencias globales y experiencias nacionales*, 15-26.
- Barral, M. P. y Maceira, N. O. (2011). Evaluación ambiental estratégica del ordenamiento territorial. Un estudio de caso para el Partido de Balcarce basado sobre el análisis de servicios ecosistémicos. En P. Lateral, E. G. Jobbágy y J. M. Paruelo (Ed.), *Valoración de los servicios ecosistémicos: conceptos, herramientas y aplicaciones para el ordenamiento territorial* (443-460). Buenos Aires, Argentina: Ediciones INTA.
- Barsky, A. (2005). El periurbano productivo, un espacio en constante transformación. Introducción al estado del debate, con referencias al caso de Buenos Aires. *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 9 (194), 1-36.
- Bellet, S. C. y Torné, L. J. M. (15 de mayo de 2004). Mirada a otros espacios urbanos: las ciudades intermedias. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. VIII (165), 1-28.
- Bifani, P. (1999). *Medio ambiente y desarrollo sostenible*. Madrid, España: Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África (IEPALA).
- Blanco, T. B., Wunder, S. y Navarrete, F. (2008). La experiencia colombiana en esquemas de pagos por servicios ambientales. En S. C., Ortega (Ed.), *Reconocimiento de los servicios ambientales: Una oportunidad para la gestión de los recursos naturales en Colombia* (109-116). Bogotá, Colombia: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- Blutman, G. (1999). *Modelos políticos de descentralización municipal*. Buenos Aires, Argentina: EUDEBA.
- Bosnero, H., Pappalardo, J., Sanabria, J., Carnero, M. y Bustos, V. (2006). *Carta de Suelos de la República Argentina*. Córdoba, Argentina: Ediciones INTA.
- Brañes, R. (2001). *El desarrollo del Derecho Ambiental Latinoamericano y su aplicación. Informe sobre los cambios jurídicos después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*. Ciudad de México DF, México: PNUMA.
- Bromley, D. W. (2011). Títulos de propiedad, mercados inexistentes e incertidumbre ambiental. En F. Aguilera Klink y V. Alcántara (Ed.), *De la Economía Ambiental a la Economía Ecológica* (9-20). Barcelona, España: CIP-Ecosocial.

- Cantú, M. P., Becker, A. R. y Bedano, J. C. (2008). Evaluación de la sustentabilidad Ambiental en Sistemas Agropecuarios. Desarrollo y aplicación de la metodología del proyecto REDESAR (PICTR 439/03). Río Cuarto, Argentina: Fundación UNRC.
- Cao, H. (noviembre de 2003). El fracaso del proceso descentralizador argentino. Una aproximación desde la crítica a sus supuestos conceptuales. Conferencia llevada a cabo En Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración, Córdoba, Argentina.
- Cardoso, F. H., & Faletto, E. (1970). Desarrollo y dependencia: perspectivas teóricas en el análisis sociológico. Sociología del desarrollo; Seminario sobre aspectos teóricos y metodológicos, Buenos Aires, Argentina.
- Carignano, C., Rröhling, D., Degiovanni, S. y Cioccale, M. (2014). Geología de Superficie, Geomorfología. En Relatorio del XIX. Conferencia llevada a cabo en el Congreso Geológico Argentino, Córdoba, Argentina.
- Carta Orgánica de la ciudad de Villa María. (1996). Recuperado de <http://www.concejovillamaria.gob.ar/institucional/>. (Fecha ha de visita)
- Carvajal Burbano, A. (2011). Desarrollo Local: Manual Básico para Agentes de Desarrollo Local y otros actores. Recuperado de <https://eumed.net/>
- Castoldi, L. R. y Eber, I. E. (2016). Relevamiento y caracterización del sector hortícola en el cinturón verde de Villa María- Villa Nueva (Informe de Pasantías Académicas). Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Básicas y Aplicadas, Universidad Nacional de Villa María, Villa María, Argentina.
- Centro Estadístico de la Municipalidad de Villa María. (2018). Mercado de Trabajo. Ciudad de Villa María. Indicadores Sociales (ETH) primer trimestre de 2018. Recuperado de <https://portal-villamaria.opendata.arcgis.com/>. (Fecha ha de visita)
- Codesido, M. y Bilenca, D. (2011). Los pastizales y el servicio de soporte de la biodiversidad: respuesta de la riqueza de aves terrestres a los usos de la tierra en la Provincia de Buenos Aires. En P. Lateral, E. G. Jobbágy y J. M. Paruelo (Ed.), Valoración de los servicios ecosistémicos: conceptos, herramientas y aplicaciones para el ordenamiento territorial (511-528). Buenos Aires, Argentina: Ediciones INTA.
- CEPAL. Comisión Económica Para América Latina. (2002). La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: oportunidades y desafíos.
- CEPAL. Comisión Económica Para América Latina. (1981). Sunkel O. La Dimensión Ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina (5). Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/2197>
- Constitución de la Nación Argentina. (1994). Recuperado de <http://www.biblioteca.org.ar/libros/201250.pdf>
- Constitución de la Provincia de Córdoba. (1987). Recuperado de <http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/%28vLeyesxNro%29/CP00?OpenDocument>

- Cordero Camacho, D. (2008). Esquemas de pagos por servicios ambientales para la conservación de cuencas hidrográficas en el Ecuador. *Investigación Agraria: Sistemas y Recursos Forestales*, 17 (1), 54-66.
- Cravacuore, D. (2016). Gobiernos locales en Argentina. En J. M. Ruano de la Fuente y M. Camilo Vial Cossani. (Eds.), *Manual de Gobiernos Locales en Iberoamérica* (pp.15-40). Santiago de Chile, Chile: CLAD.
- Dagnino, L., Kees, S., Vera, M., Murillo, N. y Larterra, P. (2011). Variabilidad individual e intersectorial en la valoración social de bienes y servicios ecosistémicos dentro del Dpto. de Almirante Brown, Provincia de Chaco. En P. Larterra, E. G. Jobbágy y J. M. Paruelo (Ed.), *Valoración de los servicios ecosistémicos: conceptos, herramientas y aplicaciones para el ordenamiento territorial* (333-348). Buenos Aires, Argentina: Ediciones INTA.
- De Prada, J., Degioanni, A., Cisneros, J., Galfioni, M. y Cantero, A. (2012). Diseño y evaluación de propuestas de ordenamiento de territorio: La urbanización sobre tierras rurales. XLIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Agraria, Corrientes, Argentina.
- Di Pace M., y Cardie Bartons, H. (2012). *Ecología Urbana*. Buenos Aires, Argentina: Editorial UNGS.
- Escobar, A. (1998). *La invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas, Venezuela: Editorial Norma.
- Fals Borda, O. (1979). *El problema de cómo investigar la realidad para transformarla*. Bogotá, Colombia: Tercer Mundo.
- Ferraro, R., Zulaica, L., y Echechuri, H. (2016). *Exurbia, los límites móviles del Mar del Plata*. Argentina: Ed Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Foa Torres, J. (2017). Ambiente, neoliberalismo y deuda en América Latina. En M. T. Piñero y M.S. Bonetto (Eds.), *Tensiones en la Democracia argentina: Rupturas y continuidades en torno al neoliberalismo* (155-176). Córdoba, Argentina: Editorial de Estudios Avanzados.
- Foa Torres, J. (2011). Una evaluación crítica de los estudios de políticas públicas ambientales. Hacia un análisis discursivo y de crítica a la ideología de las políticas. *Pensamiento Plural*, (9), 98-129. Recuperado de [http:// www.ufpel.edu.br/ips/ppgcs/pensamientoplural/edicoes/09/78-265-1.pdf](http://www.ufpel.edu.br/ips/ppgcs/pensamientoplural/edicoes/09/78-265-1.pdf)
- Galeano, E. (18 de mayo de 2010). Somos todos culpables de la ruina del planeta. El Portal de la Economía Solidaria. Recuperado de <https://www.economiasolidaria.org/noticias/somos-todos-culpables-eduardo-galeano>
- Galicchio, E. (mayo 2004). El desarrollo local en América Latina. Estrategia política basada en la construcción de capital social. *Desarrollo con inclusión y equidad: sus implicancias desde lo local*. Seminario realizado por SEHAS, Córdoba, Argentina.
- Galindo, C. y Delgado J. (2006). Los espacios emergentes de la dinámica rural-urbana. *Revista Latinoamericana de Economía*, 37 (147), 187-276.
- Gallopín, G. (2003). *Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.

- García, D. y Priotto, G. (2009). Educación Ambiental: Aportes políticos y pedagógicos en la construcción del campo de la Educación Ambiental. Recuperado de <http://www.sustentabilidades.usach.cl/sites/sustentable/files/paginas/11.pdf>
- García, S. M. y Méndez, N. P. (2004). Los sistemas productivos regionales desde la perspectiva del análisis de redes. *Redes: revista hispana para el análisis de redes sociales*, 6 (3), 1-26.
- Gobbi, J. (2011). Pago por Servicios Ambientales: ¿Qué son y cómo funcionan? En P. Laterra, E. G. Jobbágy y J. M. Paruelo (Ed.), *Valoración de los servicios ecosistémicos: conceptos, herramientas y aplicaciones para el ordenamiento territorial* (293- 314). Buenos Aires, Argentina: Ediciones INTA.
- Gómez Orea, D., y Villarino, M. T. G. (2013). *Evaluación de impacto ambiental*. Madrid, España: Mundi-Prensa Libros.
- Gómez Orea, D. y Gómez Villarino, A. (2013). *Ordenación Territorial*. Madrid, España: Ediciones Mundi-Prensa Libros.
- González Urruela, E. (1987). La evolución de los estudios sobre las áreas periurbanas. *Anales de geografía de la Universidad Complutense* (7), 339-448.
- Graglia, E. (2006). Municipalismo y regionalización en Argentina: el caso de Córdoba. *Konrad Adenauer Stiftung*, 23 (1), 53-80.
- Grau, H., Gasparri, N. y Gasparri M. (2011). Cambio y eficiencia de uso en el territorio en el Chaco argentino: el conflicto entre producción de alimentos y conservación de naturaleza en distintas escalas. En P. Laterra, E. G. Jobbágy y J. M. Paruelo (Ed.), *Valoración de los servicios ecosistémicos: conceptos, herramientas y aplicaciones para el ordenamiento territorial* (391-408). Buenos Aires, Argentina: Ediciones INTA.
- Granado, P. (1975). *Villa Nueva. Un pueblo con Historia*. Córdoba, Argentina: Editorial Cemedco.
- Griffin, K. (2001). Desarrollo humano: origen, evolución e impacto. En Güell, P. I., & Unceta, K. (Eds.). *Ensayos sobre el desarrollo humano* (Vol. 8). Icaria Editorial.
- Gudynas, E. (2010). Desarrollo Sostenible: Una guía básica de conceptos y tendencias hacia otra economía. *Revista Latinoamericana de Economía Social y Solidaria*, 4(6),43-66.
- Guimarães, R. P. (1998). *Aterrizando una cometa: Indicadores territoriales de sustentabilidad*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Guzmán, L. A., Becker, A. R., Bedano, J. C. (2018^a). Avances y análisis en la construcción de indicadores de presión, estado y respuesta para la calidad ambiental en el periurbano de Villa María, Córdoba, Argentina. *Revista Geográfica Digital*, 15 (29),1-11.
- Guzmán, L. A., Becker, A. R. y Etchegaray, G. L. (2018^b). Inclusión de la Ruralidad en la planificación urbana de Villa María, Córdoba, Argentina. Manuscrito no publicado, Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Básicas y Aplicadas, Universidad Nacional de Villa María, Argentina.
- Guzmán, L. A., Becker, A. R., Morán, I., Mizdraje, D. A., Carriazo, S. R., Castro, R. y Rodríguez, M. J. (2017^a). Abordaje de los Servicios Ambientales en el Periurbano, Villa María, Córdoba, Argentina. En III Congreso Nacional de Ciencia y Tecnología Ambiental, Santa Fe, Argentina.

- Guzmán, L. A., Mizdraje, D.A., Becker, A.R., Morán, I., Etchegaray, G., Rodríguez M.J. (2017^b). Identificación de actores y sistema productivo local de Villa María, Córdoba. IV Congreso Internacional de Ambiente y Energías Renovables, Villa María, Argentina.
- Guzmán, L. A., Suárez, M. V. y Carriazo, S. R. (2017^c). Proyecto: La Ruralidad Urbana de la ciudad de Villa María. Generación de una PP. "Lo que sembramos ahora lo van a cosechar generaciones futuras". Manuscrito no publicado, Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Básicas y Aplicadas de la Universidad Nacional de Villa María y Municipalidad de Villa María, Argentina.
- Guzmán, L.A., Castro, R., Becker, A., Furlán, M. L., y Rodríguez J.M. (2016). Delimitación de parches de uso del suelo en la zona periurbana de Villa María, Córdoba, Argentina. *Revista Mapping* 25 (177). 32-39.
- Guzmán, L. A., Becker, A., Bedano, J. C., Furlan, M. L., Rodríguez, M. J. y Tuninetti, L. E. (2007). Diversidad en el uso del suelo en el periurbano de Villa María. En II Jornada de Desarrollo Local Regional. Reflexiones y diálogos para la acción. Primer encuentro de escuelas de gobierno, Villa María, Argentina.
- Ibrahim, M., Gobbi, J., Casasola, F., Chacón, M., Ríos, N., Tobar, D., Villanueva, C. y Sepúlveda, C. (2007). Enfoques alternativos de pagos por servicios ambientales: Experiencia del proyecto Silvopastoril. In G. Platais & S. Pagiola. (Ed.), *Ecomarkets: Costa Rica's experience with payments for environmental services* (1-20). San José, Costa Rica: Worldbank.
- INDEC. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2010). Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda. Recuperado de https://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=41&id_tema_3=135.
- Jobbágy, E. (17 de abril de 2017). El suelo no absorbe el agua. Página 12. Recuperado de https://www.pagina12.com.ar/32250-el-suelo-no-absorbe-el-agua?fbclid=IwAR1Qbn-FgpTbBslqyuuSpS-5_Nshu_6UFJILTPheYxImIGyPxs-yGOkD8.
- Jobbágy, E. (2011). Servicios hídricos de los ecosistemas y su relación con el uso de la tierra en la llanura Chaco-pampeana. En P. Laterra, E. G. Jobbágy y J. M. Paruelo (Ed.), *Valoración de los servicios ecosistémicos: conceptos, herramientas y aplicaciones para el ordenamiento territorial* (163-184). Buenos Aires, Argentina: Ediciones INTA.
- Juliá, M. S. (2013). La formulación de políticas ambientales desde su origen. En M.S. Juliá, C. Del Campo y J. Foa Torres (Eds.), *Formulación de Políticas Públicas Ambientales: Los casos de "Aguas", "Bosque Nativo" y "Residuos Peligrosos"* (pp. 33-55). Córdoba, Argentina: Lerner Editora SRL.
- Juliá, M. S. y Foa Torres J. (2013). La política ambiental como variable objeto de análisis. En M.S. Juliá, C. Del Campo y J. Foa Torres (Ed.), *Formulación de Políticas Públicas Ambientales: Los casos de "Aguas", "Bosque Nativo" y "Residuos Peligrosos"* (pp. 57-93). Córdoba, Argentina: Lerner Editora SRL.
- Latouche, S. (2007). *Sobrevivir al desarrollo*. Barcelona, España: Icaria
- Ley Nacional N° 25.675. Ley General del Ambiente. Buenos Aires, 27 de noviembre de 2002. Recuperado de <http://www.opds.gba.gov.ar/sites/default/files/LEY%2025675.pdf>.

- Ley Provincial N° 7343. Principios rectores para la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del Ambiente. Córdoba, 27 de septiembre de 1985. Recuperado de <http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/0/49475DE2735678FC83257643005D659F?OpenDocument&Highlight=0,ambiente>.
- Ley Provincial N° 8.102 “Orgánica de Municipios y Comunas” . Recuperado de <http://www.cba.gov.ar/legislacion-municipios-y-comunas/>.
- Ley Provincial N° 9.164. Córdoba, 2004. Recuperado de http://magya.cba.gov.ar/upload/Ley_9164_Productos_Quimicos_y_Biologicos_de_Usos_Agropecuarios.pdf.
- Ley Provincial N° 9.509. Córdoba, 2008. Recuperado de https://boletinoficial.cba.gov.ar/wp-content/4p96humuzp/2014/12/040908_seccion1.pdf.
- Ley Provincial N° 9.814. Ley de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la Provincia de Córdoba. Córdoba, 10 de agosto de 2010. Recuperado de <http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/85a69a561f9ea43d03257234006a8594/603dce7a084735f10325777c006cce5f?OpenDocument>.
- Ley Provincial N° 10.208. Política Ambiental Provincial. Córdoba, 27 de junio de 2014. Recuperado de <http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/85a69a561f9ea43d03257234006a8594/f6c53fd19cefc4403257d08005e0f8c?OpenDocument>.
- López, B. F., Rubio Recio, J. M. y Cuadrat, J. M. (1992). Geografía Física. Madrid, España: Ediciones Cátedra.
- López, S. (2006). El desarrollo local: reflexiones acerca de la distancia entre la teoría y la práctica. En Villar, A. & Rofman, A. (Compiladores) Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate. Buenos Aires, Argentina: Espacio.
- López, S. R. y Tecco, C. (noviembre de 2003). El papel de las instituciones formales e informales en la gobernabilidad local. Conferencia llevada a cabo En Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración, Córdoba, Argentina.
- Madoery, O. (2016). *Los desarrollos latinoamericanos y sus controversias*. Ushuaia, Argentina: Ediciones UNTDF.
- Madoery, O. (2011). Política y territorio en Argentina. Revista eletrônica do Programa em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado, 1(1), 24-39.
- Manzanal, M., Arzeno, M., y Nardi, M. A. (2011). Desarrollo, territorio y desigualdad en la globalización: Conflictos actuales en la agricultura familiar del nordeste de Misiones, Argentina. Mundo agrario, 12(23), 00-00.
- Martínez Alier, J. (2004). Los conflictos ecológicos-distributivos y los indicadores de sustentabilidad. Revista Iberoamericana de Economía Ecológica, 1, 21-30.
- Martínez Alier, J. (2008). Conflictos ecológicos y justicia ambiental. Papeles de relaciones ecosociales y cambio global, (103), 11-27.
- Martínez de Anguita, P., Rivera, S., Beneitez, J. M., y Cruz, F. (2006). Establecimiento de un mecanismo de pago por servicios ambientales sobre un soporte GIS en la cuenca del río Calan, Honduras.

- GeoFocus. Revista Internacional de Ciencia y Tecnología de la Información Geográfica, (6), 152-181.
- Massolo, L. (2015). Gestión ambiental y desarrollo sostenible: aspectos generales. En Massolo, L. (Ed.), Introducción a las herramientas de la gestión ambiental (9-25). Mar del Plata, Argentina: Editorial de la Universidad de La Plata.
- Matteucci, S. D. (2006). Ecología de Paisajes ¿Qué es hoy en día? En S. D. Matteucci (Ed.), Fronteras (1-7). Ciudad de Buenos Aires, Argentina: Editorial Fronteras.
- Medellín Torres, P. (2004). La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas.
- Millennium Ecosystem Assessment, MEA. (2005). Evaluación de los ecosistemas del milenio. Recuperado de <https://www.millenniumassessment.org/documents/document.439.aspx.pdf>.
- Moricz, M., Cittadini, R., Barth, I. y Barreda, M. (2011). Servicios ecosistémicos y cuestión ambiental. Reflexiones a partir de la implementación de la Ley de Bosques Nativos. En P. Lateralra, E. G. Jobbágy y J. M. Paruelo (Ed.), Valoración de los servicios ecosistémicos: conceptos, herramientas y aplicaciones para el ordenamiento territorial (349-358). Buenos Aires, Argentina: Ediciones INTA.
- Muñoz, C. (2008). Pagar por los servicios hidrológicos del bosque en México. En S. C., Ortega (Ed.), Reconocimiento de los servicios ambientales: Una oportunidad para la gestión de los recursos naturales en Colombia (79-100). Bogotá, Colombia: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- Nieto, M., Cardona, L. F. y Agudelo, C. (2015). Servicios ecosistémicos: provisión y regulación hídrica en los páramos. Bogotá, Colombia: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt.
- Nonna, S. (2014). Derecho Ambiental en Argentina. Temiminós Revista Científica, 3(1), 155-173.
- North, D. (1998). La teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano. Barcelona. PNUD. Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- OIR. Observatorio Integral de la Región. (2013). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010-INDEC. Resultados definitivos de población para la Provincia y el Dpto. General San Martín. Recuperado de <http://extension.unvm.edu.ar/wp-content/uploads/2016/03/Informe-Censo-2010-Resultados-definitivos-de-poblaci%C3%B3n-para-la-provincia-y-el-Dpto.-Gral.-San-Mart%C3%ADn.pdf>.
- Ordenanza Municipal N° 4.615. Villa María, 2000. Recuperado de <https://digesto.concejovillamaria.gob.ar/buscador/detalle/ordenanza/2766/>.
- Ordenanza Municipal N° 5.094. Villa María, 2002. Recuperado de <https://digesto.concejovillamaria.gob.ar/buscador/detalle/ordenanza/2281/>.
- Ordenanza Municipal N° 5.127. Villa María, 2003. Recuperado de <https://digesto.concejovillamaria.gob.ar/buscador/detalle/ordenanza/2248/>.
- Ordenanza Municipal N° 5.264. Villa María, 2003. Recuperado de <https://digesto.concejovillamaria.gob.ar/buscador/detalle/ordenanza/2111/>.

- Ordenanza Municipal N° 5.636. Villa María, 2004. Recuperado de <https://digesto.concejovillamaria.gob.ar/buscador/detalle/ordenanza/2012/>.
- Ordenanza Municipal N° 5.650. Villa María, 2006. Recuperado de <https://digesto.concejovillamaria.gob.ar/buscador/detalle/ordenanza/1553/>.
- Ordenanza Municipal N° 5.703. Villa María, 2006. Recuperado de <https://digesto.concejovillamaria.gob.ar/buscador/detalle/ordenanza/1500/>.
- Ordenanza Municipal N° 5.800. Villa María, 2007. Recuperado de <https://digesto.concejovillamaria.gob.ar/buscador/detalle/ordenanza/1403/>.
- Ordenanza Municipal N° 5.867. Villa María, 2007. Recuperado de <https://digesto.concejovillamaria.gob.ar/buscador/detalle/ordenanza/1297/>.
- Ordenanza Municipal N° 5.929. Villa María, 2008. Recuperado de <https://digesto.concejovillamaria.gob.ar/buscador/detalle/ordenanza/1229/>.
- Ordenanza Municipal N° 6.118. Villa María, 2009. Recuperado de <https://digesto.concejovillamaria.gob.ar/buscador/detalle/ordenanza/991/>.
- Ordenanza Municipal N° 6.223. Villa María, 2010. Recuperado de <https://digesto.concejovillamaria.gob.ar/buscador/detalle/ordenanza/935/>.
- Ordenanza Municipal N° 6.271. Villa María, 2010. Recuperado de <https://digesto.concejovillamaria.gob.ar/buscador/detalle/ordenanza/886/>.
- Ordenanza Municipal N° 6.301. Villa María, 2010. Recuperado de <https://digesto.concejovillamaria.gob.ar/buscador/detalle/ordenanza/1612/>.
- Ordenanza Municipal N° 6.335. Villa María, 2011. Recuperado de <https://digesto.concejovillamaria.gob.ar/buscador/detalle/ordenanza/1646/>.
- Ordenanza Municipal N° 6.401. Villa María, 2011. Recuperado de <https://digesto.concejovillamaria.gob.ar/buscador/detalle/ordenanza/1712/>.
- Ordenanza Municipal N° 6.402. Villa María, 2011. Recuperado de <https://digesto.concejovillamaria.gob.ar/buscador/detalle/ordenanza/1713/>.
- Ordenanza Municipal N° 6.650. Villa María, 2013. Recuperado de <https://digesto.concejovillamaria.gob.ar/buscador/detalle/ordenanza/474/>.
- Ordenanza Municipal N° 6.971. Villa María, 2015. Recuperado de <https://www.villamaria.gob.ar/boletin-oficial>.
- Ordenanza Municipal N° 7.040. Villa María, 2016. Recuperado de <https://digesto.concejovillamaria.gob.ar/buscador/detalle/ordenanza/169/>.
- Ordenanza Municipal N° 7.125. Villa María, 2017. Recuperado de <https://digesto.concejovillamaria.gob.ar/buscador/detalle/ordenanza/291/>.
- Ordenanza Municipal N° 7.209. Villa María, 2017. Recuperado de <https://digesto.concejovillamaria.gob.ar/buscador/detalle/ordenanza/801/>.
- Ordenanza Municipal N° 7.319. Villa María, 2018. Recuperado de <https://digesto.concejovillamaria.gob.ar/buscador/detalle/ordenanza/1943/>.
- Organización de Estados Americanos, OEA. (2008). Guía conceptual y metodológica para el diseño de esquemas de pagos por servicios ambientales en Latinoamérica y el Caribe.

- Recuperado de https://www.oas.org/DSD/Spanish/PSA/Guia_Conceptual_y_Metodologica_PSA_Draft_2.pdf.
- Orúe, M., Booman, G. y Laterra, P. (2011). Uso de la tierra, configuración del paisaje y el filtrado de sedimentos y nutrientes por humedales y vegetación ribereña. En P. Laterra, E. G. Jobbágy y J. M. Paruelo (Ed.), Valoración de los servicios ecosistémicos: conceptos, herramientas y aplicaciones para el ordenamiento territorial (237-264). Buenos Aires, Argentina: Ediciones INTA.
- Paruelo, J. M., Guerschman, J. P., Piñeiro, G., Jobbágy, E. G., Verón, S. R., Baldi, G., y Baeza, S. (2006). Cambios en el uso de la tierra en la Argentina y Uruguay: Marcos conceptuales para su análisis. *Agrociencia*, 10 (2), 47-61.
- Paruelo, J. (2011). Valoración de servicios ecosistémicos y planificación del uso del territorio ¿es necesario hablar de dinero?. En P. Laterra, E. G. Jobbágy y J. M. Paruelo (Ed.), Valoración de los servicios ecosistémicos: conceptos, herramientas y aplicaciones para el ordenamiento territorial (121-140). Buenos Aires, Argentina: Ediciones INTA.
- Peters, B. G. (1975). *American Public policy*. Franklin Wats Pubs. Nueva York. 1975.
- Quispe Merovich, C. y Lottici, M. (2011). Los desafíos del ordenamiento ambiental del territorio y los servicios ecosistémicos en la Ley de Bosques Nativos. En P. Laterra, E. G. Jobbágy y J. M. Paruelo (Ed.), Valoración de los servicios ecosistémicos: conceptos, herramientas y aplicaciones para el ordenamiento territorial (315-332). Buenos Aires, Argentina: Ediciones INTA.
- Rendón, O. V. (2008). Irma Adelman: Falacias de la teoría del Desarrollo y sus implicaciones de política. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, 14(1), 361-366.
- Resolución COFEMA N°92 /2004. Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental. Ushuaia, 17 de septiembre de 2004. Recuperado de <http://cofema.ambiente.gob.ar/?aplicacion=normativa&IdNorma=184&IdSeccion=32>.
- Reyes, G. (2001). Principales teorías sobre el Desarrollo económico y social. *Nómadas* (4), 1-23.
- Reyes Gatjens, V. (2008). Esquemas de compensación por servicios hidrológicos: caso de Guatemala. En S. C., Ortega (Ed.), Reconocimiento de los servicios ambientales: Una oportunidad para la gestión de los recursos naturales en Colombia (101-108). Bogotá, Colombia: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- Rosales, M. (2011). Descentralización en América Latina y tareas del municipalismo. *Colección ideas*, 12 (120), 1-37.
- Rostow, W. W. (1965). *Las etapas del crecimiento económico: un manifiesto no comunista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ruano de la Fuente, J. M. y Camilo Vial Cossani, M. (Eds.). (2016). *Manual de Gobiernos Locales en Iberoamérica*. Santiago de Chile, Chile: CLAD.
- Rüedi, R. S. (2016). *Historia de Villa María*. Villa María, Argentina: El Narval Ediciones.
- Sabsay, D. (2003). Constitución y Ambiente en el marco del desarrollo sustentable. En M. E. Di Paola (Ed.), *Simposio de Jueces y Fiscales de América Latina: Aplicación y Cumplimiento de la normativa ambiental* (33-44). Buenos Aires, Argentina: Leograf S.R.L.

- Sáenz Faerron, A. (2008). Fonafifo: Más de una década de acción (Costa Rica). En S. C., Ortega (Ed.), Reconocimiento de los servicios ambientales: Una oportunidad para la gestión de los recursos naturales en Colombia (51-78). Bogotá, Colombia: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. (2012). Informe sobre el estado del Ambiente. Recuperado de <http://www.fundacionber.org.ar/CardenalAmarillo/assets/informe-sobre-el-estado-del-ambiente-2012.pdf>.
- Seggiaro, C. (2015). La economía argentina. Villa María, Argentina: eduvim.
- Sen, A. (2000). El desarrollo como libertad. *Gaceta Ecológica* (55), 14-20.
- Servicio Meteorológico Nacional (2018). Recuperado de <https://www.smn.gob.ar/>.
- Silva Pérez, R. (2010). Multifuncionalidad agraria y territorio. Algunas reflexiones y propuestas de análisis. *EURE*, 36 (109), 5-33.
- Somma, D. J., Volante, J., Lizárraga, L., Boasso, M., Mosciaro, M. J., Morales Poclava, M. C., Abdo, M., Castrillo, S., Zamora, J. P., Reynolds, K. y Ramos J. (2011). Aplicación de análisis multicriterio-multiobjetivo como base de un sistema espacial de soporte de decisiones para la planificación del uso sustentable del territorio en regiones forestales. Caso de estudio: los bosques nativos de la Provincia de Salta. En P. Laterra, E. G. Jobbágy y J. M. Paruelo (Ed.), *Valoración de los servicios ecosistémicos: conceptos, herramientas y aplicaciones para el ordenamiento territorial* (409-442). Buenos Aires, Argentina: Ediciones INTA.
- Streeten, P. (1986). *Lo primero es lo primero. Satisfacer las necesidades humanas básicas en los países en Desarrollo*. Madrid, España: Editorial Tecnos.
- Uribe, T. O., Mastrangelo, M., Torrez, D. V., Piaz, A., Vallejos M., Sáenz Ceja J. E., Gallego, F., Monserrat F. S., Calzada P. L., Soler, M. F., Mellano E. N., Flores F. J., Mairhofer G. R. L., Espino G. Z., Salguero L. M. B., Peralta M. C. M., Ochoa O., Volkow P. L., Sala J. E., Rose S. I., Weeks M., García A. D., Reyes G. B. I., Carmona A, Videla C. F., González F. S. C., Buss F. M. E., Carapia L. G., Cruz N. M., Hermoza T. R., Benet D., Venegas Y., Balvanera P., Mwampamba H. T., Chavero L. E., Noellemeyer E., Maass M. (2015). Estudios transdisciplinarios en socio-ecosistemas: Reflexiones teóricas y su aplicación en contextos latinoamericanos. *Investigación ambiental Ciencia y política pública*. 6(2) 123-136.
- Valcárcel, M. (2006). Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el Desarrollo. Documento de investigación. Departamento de Ciencias Sociales. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Valls, M. (1992). *Derecho Ambiental*. Abeledo Perrot, Buenos Aires.
- Vazquez, P. S. y Zulaica, M. L. (2013). Intensificación agrícola y pérdida de servicios ambientales en el Partido de Azul (Buenos Aires, Argentina) entre 2002-2010. *Revista Sociedade & Natureza*, 25 (3), 543-556.
- Viglizzo, E., Carreño, L., Volante, J., Mosciaro, M. (2011). Valuación de bienes y servicios ecosistémicos: ¿Verdad objetiva o cuento de la buena pipa? En P. Laterra, E. G. Jobbágy y J. M. Paruelo (Ed.), *Valoración de los servicios ecosistémicos: conceptos, herramientas y aplicaciones para el ordenamiento territorial* (17-38). Buenos Aires, Argentina: Ediciones INTA.
- Wunder, S. (2006). *Pagos por servicios ambientales: principios básicos esenciales*. Indonesia: CIFOR

- Zaffaroni, E. R. (2011). La Pachamama y el humano. Recuperado de http://therightsofnature.org/wp-content/uploads/pdfs/Espanol/Zaffaroni_Pachamama_Humano_s.f..pdf.
- Zulaica, M. L. (2010). Transformaciones territoriales en el sector sur del periurbano marplatense: causas y consecuencias ambientales (Tesis de Doctorado en Geografía). Universidad Nacional Del Sur, Bahía Blanca, Argentina.

Anexos

Clasificación de las normativas ambientales de Villa María:

FECHA	N° ORDENANZA	TEMA	INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA Y GESTIÓN AMBIENTAL (Ley. 25.675, Art. 8)	APARTADOS
13/4/2000	4.615	Protección del Ambiente	Ordenamiento Ambiental del Territorio	Cap. II, Art. N° 5, Inc.
			Evaluación de Impacto Ambiental	Cap. III, Art. N° 7 y 8.
			Sistema de control sobre las actividades antrópicas	Cap. II, Art. N°5, Inc. B, D, G y H.
			Educación Ambiental	Cap. II, Art. N° 5, Inc. E
			Sistema de diagnóstico e información Ambiental	
			Régimen económico de promoción del Desarrollo Sustentable	Cap. II, Art. N°5, Inc. G y H.
19/12/2002	5.094	Red Municipal de Atención Primaria Ambiental.	Ordenamiento Ambiental del Territorio	
			Evaluación de Impacto Ambiental	
			Sistema de control sobre las actividades antrópicas	
			Educación Ambiental	
			Sistema de diagnóstico e información Ambiental	
			Régimen económico de promoción del Desarrollo Sustentable	
04/12/2003	5.264	Regulación del fraccionamiento de las tierras.	Ordenamiento Ambiental del Territorio	Cap. I
			Evaluación de Impacto Ambiental	
			Sistema de control sobre las actividades antrópicas	
*29/03/2007	5.800	Modificatoria O.M N° 5264.	Educación Ambiental	
			Sistema de diagnóstico e información Ambiental	

*14/04/2011	6.335	Modificatoria O.M N° 5264.	Régimen económico de promoción del Desarrollo Sustentable	
30/03/2006	5.650	Declaración de Emergencia Ambiental.	Ordenamiento Ambiental del Territorio	
			Evaluación de Impacto Ambiental	
			Sistema de control sobre las actividades antrópicas	Cap. I, Art. N° 1 y 2.
			Educación Ambiental	
			Sistema de diagnóstico e información Ambiental	
			Régimen económico de promoción del Desarrollo Sustentable	
			Ordenamiento Ambiental del Territorio	Art. N° 1,2 y 3.
			Evaluación de Impacto Ambiental	
06/09/2007	5.867	Creación reserva natural: El Algarrobal.	Sistema de control sobre las actividades antrópicas	
			Educación Ambiental	Art. N° 5
			Sistema de diagnóstico e información Ambiental	
			Régimen económico de promoción del Desarrollo Sustentable	
31/10/2008	6.031	Creación de Programa "Contaminación Blanca".	Ordenamiento Ambiental del Territorio	
			Evaluación de Impacto Ambiental	
			Sistema de control sobre las actividades antrópicas	O.M N° 6.031: Art. N° 1 O.M N° 6.233: Art. N° 1
*17/06/2010	6.223	Creación programa de sustitución de envases y/o bolsas de polietileno o similares.	Educación Ambiental	O.M N° 6.031: Art. N° 2 O.M N° 6.233: Cap. II,
			Sistema de diagnóstico e información Ambiental	O.M N° 6.233: Cap. II, Art. N° 3 Inc. 1.
			Régimen económico de promoción del Desarrollo Sustentable	

20/08/2009	6.118	Creación zona de Resguardo Ambiental (Adhesión Ley Provincial N° 9.164).	Ordenamiento Ambiental del Territorio	O.M N° 6.118: Título I,
			Evaluación de Impacto Ambiental	
*16/03/2006	5.636	Adhesión a Ley Provincial N° 9.164.	Sistema de control sobre las actividades antrópicas	O.M N° 6.118: Título II. O.M N° 7.319: Art. N° 1.
			Educación Ambiental	O.M N° 7.319: Art. N° 2.
*11/09/2018	7.319	Prohibición de uso de herbicidas en zonas no contempladas por la O.M N° 6.118.	Sistema de diagnóstico e información Ambiental	
			Régimen económico de promoción del Desarrollo Sustentable	
10/08/2010	5.703	Designación día de la "Limpieza Ciudadana".	Ordenamiento Ambiental del Territorio	
			Evaluación de Impacto Ambiental	
			Sistema de control sobre las actividades antrópicas	Art. N° 1, 4, 5, 6, 7 y 8.
			Educación Ambiental	Art. N° 2 y 3.
			Sistema de diagnóstico e información Ambiental	
			Régimen económico de promoción del Desarrollo Sustentable	
18/11/2010	6.271	Regulación de volcamiento de efluentes de origen industrial, comercial y de	Ordenamiento Ambiental del Territorio	
			Evaluación de Impacto Ambiental	
			Sistema de control sobre las actividades antrópicas	Título I, Cap. I, Art. N° 1 y 2.
			Educación Ambiental	

		servicios.	Sistema de diagnóstico e información Ambiental Régimen económico de promoción del Desarrollo Sustentable	
20/10/2011	6.401	Regulación de mensura y fraccionamiento de las tierras en el radio de Villa María.	Ordenamiento Ambiental del Territorio Evaluación de Impacto Ambiental Sistema de control sobre las actividades antrópicas Educación Ambiental Sistema de diagnóstico e información Ambiental Régimen económico de promoción del Desarrollo Sustentable	Cap. I, Art. N° 1, 2 y 3.
20/10/2011	6.402	Código de Edificación.	Ordenamiento Ambiental del Territorio Evaluación de Impacto Ambiental Sistema de control sobre las actividades antrópicas Educación Ambiental Sistema de diagnóstico e información Ambiental Régimen económico de promoción del Desarrollo Sustentable	Art. N° 1.
15/05/2013	6.650	Creación de Observatorio Ambiental.	Ordenamiento Ambiental del Territorio Evaluación de Impacto Ambiental Sistema de control sobre las actividades antrópicas Educación Ambiental Sistema de diagnóstico e información Ambiental Régimen económico de promoción del Desarrollo Sustentable	Art. N° 1, 5 y 6.

25/08/2016	7.044	Creación Comité de Cuenca del Río Ctalamuchita.	Ordenamiento Ambiental del Territorio	Art. N°2 y Art. N° 4, Inc.
			Evaluación de Impacto Ambiental	
			Sistema de control sobre las actividades antrópicas	
			Educación Ambiental	
			Sistema de diagnóstico e información Ambiental	Art. N° 4, Inc. A.
			Régimen económico de promoción del Desarrollo Sustentable	
30/03/2017	7.125	Protección y Conservación de Bosques Naturales y Vegetación Autóctona.	Ordenamiento Ambiental del Territorio	Art. N° 1, 2; Art. N° 4, Inc. A, D, E, F; Art. N°
			Evaluación de Impacto Ambiental	
			Sistema de control sobre las actividades antrópicas	Art. N° 1 y 3.
			Educación Ambiental	
			Sistema de diagnóstico e información Ambiental	Art. N° 4, Inc. B, C, y D.
			Régimen económico de promoción del Desarrollo Sustentable	