

Mecanismos de adaptación en Argentina: el caso del Municipio de Luján Adaptive Mechanisms in Argentina: The Case of Township of Luján

Ana Levintan¹ & María Paula Cicogna²

Copyright: © 2023

Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo.

Esta revista proporciona acceso abierto a todos sus contenidos bajo los términos de la [licencia creative commons](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/) Atribución–NoComercial–SinDerivar 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Tipo de artículo: Resultado de Investigación

Recibido: febrero 12 de 2023

Revisado: marzo 27 de 2023

Aceptado: mayo 30 de 2023

Autoras

1 Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Como parte de su actividad profesional, desde diciembre de 2021 es asesora legislativa en el Honorable Senado de la Argentina. También es pasante en asistencia a proyectos en la Red de Seguridad Humana para América Latina y el Caribe (SEHLAC) e investigadora junior en el Grupo de Investigación en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires. "Desplazamientos forzados por efectos del cambio climático en Argentina: políticas públicas para su protección (2000-2020)"
Correo electrónico: analucialevintan@gmail.com
Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0301-3037>

2 Doctora en Antropología con certificación posdoctoral en Ciencias Humanas y Sociales y Licenciada en Ciencia Política (UBA). Desarrolla desde hace dos décadas investigación básica y aplicada en el ámbito universitario, estatal y en organismos internacionales en líneas de investigación en políticas públicas y derechos humanos en contextos de movilidad humana (en particular en desplazamiento forzado). Dirige desde 2019 el grupo de investigación "Desplazados forzados por desastres en un contexto de cambio climático en Argentina: políticas públicas para su protección".

Actualmente es gestora en educación y docente universitaria de grado y posgrado en Argentina, Colombia y Perú.

Correo electrónico: paula.cicogna@uba.ar

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7716-5629>

Cómo citar:

Levintan, A. & Cicogna, M. P. (2023). Mecanismos locales de adaptación en Argentina: el caso de Luján. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*. 10(1), 41-51
DOI: [10.21500/23825014.6641](https://doi.org/10.21500/23825014.6641)

Resumen

El avance del cambio climático ha comenzado a representar un creciente desafío para los distintos gobiernos, que los interpela a planificar y diseñar nuevas políticas públicas para frenar sus efectos. En el caso de países como los que conforman a América Latina, muchas veces implica un desafío doble, ya que tomar estas decisiones requiere a su vez de la capacidad de financiamiento que posean para concretarlas.

En el presente estudio, se tomará como caso a la Cuenca del Río Luján, en la Provincia de Buenos Aires, República Argentina, que ya tiene antecedentes históricos de ser un área vulnerable a la sucesión de inundaciones, en una zona en que abundantes precipitaciones se han reiterado con mayor frecuencia en los últimos años.

Para los propósitos de este estudio resultó conveniente utilizar una *metodología* de tipo cualitativa, con el empleo de revisión bibliográfica de distintos trabajos realizados en la academia sobre gestión pública, cambio climático y mecanismos de adaptación, normativa nacional y provincial e informes de instituciones gubernamentales y organismos internacionales durante los últimos 20 años. A pesar de las limitaciones con el trabajo de campo presencial a partir del COVID-19, se pudo acudir a las herramientas tecnológicas que se potenciaron a raíz de este contexto, y acceder a distintos testimonios de actores involucrados.

Entre algunas de las conclusiones alcanzadas, una de ellas es que el diseño e implementación de medidas de adaptación resultan cada vez más cruciales, con la ejecución de obras que requieren grandes presupuestos, en los cuales los organismos internacionales intervienen con contraprestaciones. Frente a este panorama, la ciudadanía abre nuevos canales de participación que obliga a los gobiernos a tenerlos en consideración a la hora de la toma de decisiones, incluso con debates y discusiones en su interior.

Palabras clave: cambio climático; gestión pública; mecanismos de adaptación; organismos internacionales; sociedad civil.

 OPEN ACCESS



Abstract

The advance of climate change has begun to represent a growing challenge for different governments, requiring them to plan and to design new public policies to curb its effects. In the case of countries, such as those in Latin America, often implies a double challenge, since making these decisions requires, in turn, the financial capacity to carry them out.

This study will take as a case study the Luján River Basin, in the Province of Buenos Aires, Argentina, which already has a historical record of being an area vulnerable to flooding, in an area where abundant rainfall has occurred more frequently in recent years.

For the purposes of this study, it was convenient to use a qualitative methodology, along with a bibliographic review of different works carried out in academia on public management, climate change, and adaptation mechanisms, national and provincial regulations and reports from governmental insti-

tutions and international organizations during the last 20 years. Despite the limitations of face-to-face fieldwork from COVID-19, it was possible to make use of the technological tools, which were enhanced as a result of this context, and to access different testimonies of the stakeholders involved.

It was concluded that the design and implementation of adaptation measures are becoming increasingly crucial, with the execution of works that require large budgets, in which international organizations intervene with considerations. Faced with this panorama, citizens are opening new channels of participation, which force governments to take them into account when making decisions, by including debates and discussions within the government.

Keywords: Climate Change; Public Administration; Adaptive Mechanisms; International Organizations; Civil Society.

1. Introducción

La Cuenca del Río Luján en la Provincia de Buenos Aires, República Argentina, ha sido un área controversial y compleja en los últimos años, sobre todo a partir de las últimas grandes inundaciones de la ciudad de Luján en los años 2012 y 2015. Estos hechos han dado lugar a manifestaciones colectivas autoconvocadas, de distintos sectores de la ciudadanía afectada, en reclamo por la concreción de obras que eviten futuras inundaciones. Estas movilizaciones han logrado colocar en la agenda de la gestión pública la necesidad de plantear diversos mecanismos de adaptación que reduzcan la vulnerabilidad de la zona a sufrir los impactos de estos desastres.

El diseño de estos mecanismos cada vez se ve más atravesado por la preponderancia que ocupa una problemática multidimensional a escala global como lo es el cambio climático, y de la cual la Argentina y la Cuenca del Río Luján no se ven exentas. Asimismo, las posibilidades de financiamiento de obras de infraestructuras de gran envergadura para mitigar los efectos de distintos desastres naturales abren un nuevo capítulo acerca de cómo el país accede al financiamiento y cuál es la participación de organismos internacionales en ellas. Y también, la implementación de

mecanismos de adaptación se inserta en un contexto en el que la ciudadanía asume un nuevo rol y exigen una mayor participación en los procesos de toma de decisiones y en la gestión pública.

Este trabajo tiene como objetivos: a) analizar cómo el concepto de cambio climático se ha insertado a nivel local en la gestión pública y a la normativa, y como se plasmó en los mecanismos de adaptación en la Cuenca del Río Luján; b) examinar el papel que han tomado los organismos internacionales de financiamiento en las medidas de adaptación implementadas en la Cuenca del Río Luján; c) describir cómo se ha posicionado la ciudadanía ante la gestión pública sobre la Cuenca del Río Luján y cuál fue su participación en el proceso de diseño de mecanismos de adaptación; y d) identificar cuáles han sido las instancias de encuentro e interacción entre el Estado y la sociedad, a partir de las audiencias públicas realizadas en los últimos años sobre la Cuenca del Río Luján.

Aún el desarrollo de esta temática se encuentra en estadios muy incipientes y quedan numerosos interrogantes y cuestiones a resolver, pero el presente trabajo pretende continuar con las múltiples reflexiones y debates que desde hace años se impulsan desde la sociedad civil y la academia.

2. Metodología

La metodología utilizada para este trabajo es cualitativa, ya que la misma permite una exploración de la cuestión, en profundidad, y a partir del contexto y las interacciones entre los distintos actores sociales que el primero condiciona, poder extraer algunas conclusiones del tema de estudio. A su vez, se tuvo en consideración el análisis de datos estadísticos.

Producto de la pandemia del COVID-19 y las restricciones establecidas, el trabajo de campo no pudo realizarse de manera presencial y también se presentaron algunas limitaciones para contactar a especialistas en la temática, que tuvieran interés o que pudieran participar de entrevistas. Sin embargo, a partir de las alternativas tecnológicas, muchos espacios de participación se efectuaron de manera virtual y la grabación de estos fueron publicados en distintos sitios web, lo cual permitió obtener las diversas posturas de los distintos sectores de la sociedad civil, como el caso de audiencias públicas que se encuentran disponibles vía YouTube, y que de otra manera no habrían podido obtenerse con tal facilidad.

Entre las técnicas de investigación, ha predominado la implementación de herramientas de la metodología cualitativa, como la netnografía (que busca acercarse al problema de investigación con el análisis de las redes dentro de una comunidad virtual). A partir de esta, se seleccionó para el propósito del presente estudio una entrevista estructurada con una integrante de una organización de la sociedad civil sobre la Cuenca del Río Luján, la cual se desarrolló vía Google Meet. Además, se llevó adelante una revisión bibliográfica de distintos trabajos realizados en la academia durante los últimos 20 años, sobre gestión pública, cambio climático y mecanismos de adaptación, normativa nacional e informes de instituciones gubernamentales y organismos internacionales.

A su vez, se utilizó un video publicado por el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, perteneciente al Ministerio de Ambiente de la Provincia de Buenos Aires, República Argentina, en su canal oficial de YouTube, de la Audiencia Pública de Mejoramiento del Tramo Medio del Río Luján – Etapa II “A”, en jurisdicción del partido de Luján. A partir de este se pudieron obtener las opiniones al interior de la ciudadanía, de especialistas, investigadores y

autoridades, a favor y en contra de las obras de infraestructura impulsadas por el gobierno provincial y con financiamiento internacional.

3. Discusión de los resultados

3.1 La inserción de la noción de cambio climático en la gestión pública local y medidas de adaptación para la cuenca del río Luján

Aun siendo incipiente, la República Argentina ha avanzado en materia de cambio climático, reconociendo esta problemática no solo en su gabinete sino también en su legislación. A partir de la Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global N° 27 520, el Estado argentino ha establecido presupuestos mínimos que deben ser dirigidos a concretar medidas frente al cambio climático en todo el territorio nacional y se crea el Gabinete Nacional de Cambio Climático (Ley N° 27 520, 2019).

Se halla en la mencionada ley las siguientes definiciones de cambio climático y mecanismos de adaptación, en su Artículo 3°:

- a. Cambio climático: Variación del clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana, que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad climática natural observada durante períodos de tiempo comparables.
- b. Medidas de adaptación: Las políticas, estrategias, acciones, programas y proyectos que puedan prevenir, atenuar o minimizar los daños o impactos asociados al Cambio Climático y explorar y aprovechar las nuevas oportunidades de los eventos climáticos (Ley N° 27 520, 2019).

Al mismo tiempo, se crea un Plan Nacional de Adaptación en las órbitas del Gabinete Nacional de Cambio Climático, que tiene como fin “integrar la adaptación al cambio climático en las estrategias de desarrollo del país, permitiendo reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia a los efectos adversos del cambio climático (...) e involucrar a todos los actores relevantes (...)” (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, s.f).

Respecto al caso en consideración del presente trabajo, en la entrevista realizada a una de las

referentes de una asociación civil de la Cuenca del Río Luján (vía Google Meet), remarca que,

Aún la cuestión del cambio climático es poco abordada e incluso desde las obras llevadas adelante este aspecto aún no es contemplado dentro de las consideraciones. Según algunas previsiones, las lluvias en esta región van a aumentar. Hay muchísimas incertidumbres respecto al cambio climático y que va a pasar, hay tantas variables en juego que nuestro conocimiento del clima todavía adolece de muchos conocimientos. En principio lo que se piensa es que va a haber en el Litoral argentino más lluvias y más intensas, va a caer más agua en menos tiempo y en esas condiciones el sistema se va a sobrecargar. La realidad es que no se han hecho estudios muy serios sobre cuánto va a influir, las previsiones dicen que en principio van a haber lluvias más intensas. ([Entrevista a referente de la sociedad civil, 2021](#))

Los consultores Orlando Reyes y Luis Sánchez de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en un documento publicado por este organismo en el 2015, reunieron las principales medidas de adaptación y mitigación al Cambio Climático de distintos países en América Latina y el Caribe ([Reyes y Sánchez, 2015](#)). Entre las medidas de adaptación recopiladas para el caso de Argentina, encontraron que en su mayoría estas apuntaban a la contención de inundaciones, procurar un uso racional de energía, la creación de fideicomiso para la estructura hídrica y la promoción de investigaciones científicas en distintos sectores claves ([Reyes y Sánchez, 2015, p. 28](#)). Entre los temas más relevantes, para el tema que concierne a este estudio, se tomó el sector hídrico. En este, la República Argentina ha centrado sus esfuerzos, entre otras medidas, en

Realizar obras adicionales de defensa contra inundaciones y de conducción o retención de los excedentes hídricos debido a frecuencia de precipitaciones extremas en áreas urbanas y rurales [...], realizar planes de ordenamiento urbano-ambiental que consideren los niveles de riesgo [...], invertir en equipamiento y el desarrollo de recursos humanos para el sistema de alerta hidrológico [...]. ([Reyes y Sánchez, 2015, p. 41](#))

La entrevistada menciona que, en lo que respecta a las acciones para tratar la cuestión de la Cuenca del Río Luján:

En un inicio, se crea un Comité de Cuencas, que depende del Código de Aguas, quien sería el creador de la autoridad del agua. Esta contaría con una gestión participativa de múltiples sectores de la ciudadanía, organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales, etc. Esto en la práctica, no se cumplía y el mismo Comité contaba con escaso poder para resolver las cosas. ([Entrevista a referente de la sociedad civil, 2021](#)).

A partir de esa situación, se decide crear otro ente autárquico, a través de la Ley Provincial N° 14710 de la Provincia de Buenos Aires en el año 2015, en la que se crea el Comité de Cuenca del Río Luján (en adelante, COMILU). Este fue creado como parte de la necesidad de diseñar un plan y una institución que pueda solicitar y gestionar financiamiento internacional.

En la página web oficial del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, en el área de la dirección Provincial de Hidráulica, se hace mención de las características de la Cuenca del Río Luján y los antecedentes de inundaciones de la misma ([Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, s.f.](#)).

En el año 2015, el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia tomó como medidas, para evitar desastres producto de futuras inundaciones, el desarrollo de un Estudio Plan Integral y Proyecto Obras de Regulación y Saneamiento Río Luján. En el mismo, se diseñaron un conjunto de medidas estructurales y no estructurales. Entre las primeras, se pueden hallar el dragado, canalización y construcción de áreas de retención de excedentes hídricos y puentes; entre las segundas, la implementación de sistemas de alerta temprana, la participación del Comité de Cuenca y acciones para el mantenimiento de las márgenes del río ([Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, s.f.](#)).

3.2 El rol de los organismos internacionales de financiamiento

La Argentina ha reconocido, en el prólogo de la Tercera Comunicación Nacional de la República Argentina a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático del año 2015, que para llevar adelante medidas de adaptación respecto al cambio climático y profundizar sus acciones

en la materia, es crucial el “(...) apoyo que reciba en forma de financiamiento internacional, desarrollo y transferencia de tecnología y creación de capacidades” (*Tercera Comunicación Nacional de la República Argentina a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 2015, p. ii*).

Las obras de infraestructuras incluidas en un diseño de medidas de adaptación para futuros eventos climáticos extremos requieren un significativo número de recursos, que representaría un gran porcentaje de las partidas presupuestarias locales. En la gran mayoría de los casos, el realizar esos giros de dinero del presupuesto es poco factible para los gobiernos locales, debiendo en muchas ocasiones, desdoblarse las etapas de ejecución de las obras, y forzando a buscar financiamiento privado o de organismos internacionales.

En un informe realizado en el año 2015 por Soledad Aguilar, se enumeran cuáles han sido las principales fuentes de financiamiento climático internacional de la República Argentina entre el año 2010 y 2014, entre los que se hayan: Bancos de Desarrollo y Organizaciones Internacionales (como el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Banco de Desarrollo de América Latina), fondos climáticos y cooperaciones que provienen de acuerdos bilaterales con otros países (*Aguilar, 2015, pp.15-16*).

La participación del financiamiento internacional no es un hecho que se limite solo a la Argentina, sino que a nivel de América Latina y el Caribe también es considerable la cooperación de no solo de organizaciones internacionales donantes sino también de países donantes, cuyo flujo de recursos aportado ha permitido la realización de distintas medidas de adaptación o mitigación, como en el caso del Mercado Voluntario de Carbono en Colombia (*Delgado Cortes, 2021, p. 133*).

En el caso de las obras planificadas para evitar futuras inundaciones en la Cuenca del Río Luján, se impulsa un Plan Integral y Proyecto de Obras de Regulación y Saneamiento del Río Luján, realizado por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires en el año 2015. Para llevar adelante obras de tal magnitud, fue necesario contar con recursos de otros organismos y hacia el año 2016 se inician las negociaciones con el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). Este organismo, en su Informe Ambiental y Social de Evaluación realizado en el mes de mayo de 2016 dentro de los márgenes del Plan de Manejo Integral de la

Cuenca del Río Luján, señala como se darán las contraprestaciones y cuáles eran las posibilidades presupuestarias y financieras del gobierno provincial para el mismo.

En su resumen ejecutivo, señala que:

La ejecución de las acciones estructurales y no estructurales previstas en el Plan de Manejo Integral de la Cuenca del Río Luján tiene un costo total estimado de US\$ 313.8MM. La Provincia de Buenos Aires ha incluido este proyecto dentro de las prioridades de inversión sin embargo, existen restricciones de presupuesto y financiación. Estas restricciones llevaron a la PBA a dividir el proyecto en dos etapas (I y II). La etapa I, asciende a US\$ 158.37MM. De este monto, US\$ 100 MM corresponden al préstamo CAF (63%) y US\$ 58,37 MM son recursos de contrapartida local (37%). La contrapartida local será aportada por el gobierno de la provincia. (*Banco de Desarrollo de América Latina, 2016, p. 1*)

3.3 Interacción Estado-ciudadanía, gestión pública abierta y movilización ciudadana

Es el politólogo Oscar Oszlak quien ha comenzado a delinear uno de los conceptos que más se han extendido en los últimos años y del cual, los gobiernos democráticos se ven más interpelados a considerar, ya sea por legítima voluntad política o por presión social a atender cuestiones sociales cada vez más numerosas en un mundo globalizado e interconectado: el “gobierno abierto”.

Y esto está estrechamente vinculado a demandas de abajo hacia arriba de transparencia, en la rendición de cuentas y responsabilidad de los actos por parte de los gobiernos (*Oszlak, 2013, p. 4*). El autor considera que el gobierno abierto supone crear nuevas reglas de juego en la interacción entre los gobiernos y los ciudadanos (*Oszlak, 2013, p. 6*), que supone una dinámica que no se establece en un sentido (del gobierno a la ciudadanía), sino que es bidireccional. Pero para que esto sea posible, ambos actores deben estar convencidos de tomar este nuevo rol, supone una doble voluntad gobierno-ciudadanía, por la que, en palabras de Oszlak, se necesitan al menos dos condiciones: que los gobiernos estén dispuestos a ser controlados y que los ciudadanos estén dispuestos a controlarlos (*Oszlak, 2013, p. 8*).

Estas ideas se retoman en el Decreto N°1172/2003, en los siguientes extractos:

[...] constituye un objetivo de esta administración fortalecer la relación entre el Estado y la Sociedad Civil, en el convencimiento de que esta alianza estratégica es imprescindible para concretar las reformas institucionales necesarias para desarrollar una democracia legítima, transparente y eficiente. (Decreto N° 1172/2003, República Argentina)

[...] para lograr el saneamiento de las Instituciones debe darse un lugar primordial a los mecanismos que incrementan la transparencia de los actos de gobierno, a los que permiten un igualitario acceso a la información y a los que amplían la participación de la sociedad en los procesos decisorios de la administración. (Decreto N° 1172/2003, República Argentina)

En el caso del presente estudio, se puede decir que la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones y diseño de políticas públicas que involucran medidas de adaptación comienza a tomar fuerza a partir de la inundación ocurrida en el año 2012 en la localidad de Luján (aunque se observan primeros antecedentes de grupos autoconvocados a partir de otras grandes inundaciones que ocurrieron durante la década de 1980). Este hecho se ha convertido, según la licenciada [Alejandra Valverde \(2017, p. 3\)](#), en un punto de inflexión de la participación ciudadana, quien comienza a movilizarse y a señalar que estos hechos no son solo de la naturaleza, sino que intervienen factores humanos, modificando el territorio ([Valverde, 2017, p. 3](#)); acompañado del reclamo de ser considerados y escuchados a la hora de definir acciones a seguir.

Y con el impacto de una inundación de iguales magnitudes en el año 2015, un conjunto de vecinos y vecinas, especialistas en materia ambiental y urbanística, y asociaciones ambientales y sociales, empezaron a proponer, desde abajo, distintas medidas para implementar en el territorio afectado por las inundaciones, que deberían ser consideradas en los futuros planes integrales que se ejecutarán, teniendo como paradigma al Cambio Climático ([Baldivieso y Koutsovitis, 2015](#)).

Y en línea con la noción de gobierno abierto, se puede tomar el ejemplo de las Audiencias Públicas, las cuales, en la República Argentina, han sido reconocidas normativamente a partir del Decreto N° 1172/2003 de Acceso a la Información Pública. En este decreto, se considera que:

[...] la Audiencia Pública habilita la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones a través de un espacio institucional en el que todos aquellos que puedan sentirse afectados, manifiesten su conocimiento o experiencia y presenten su perspectiva individual, grupal o colectiva respecto de la decisión a adoptarse. Dichas opiniones —no obstante su carácter no vinculante— deben ser consideradas adecuadamente, estableciéndose la obligación de la autoridad de fundamentar sus desestimaciones. (Decreto N° 1172/2003, República Argentina).

Su reglamentación, entre otros instrumentos, es un reflejo de

la voluntad del Poder Ejecutivo Nacional de emprender una reforma política integral para una nueva cultura orientada a mejorar la calidad de la democracia garantizando, en cada uno de los casos, el máximo flujo informativo entre los actores sociales y sus autoridades a fin de asegurar el ejercicio responsable del poder. (Decreto N° 1172/2003, República Argentina)

3.4 La promoción de audiencias públicas para las obras del río Luján y su recepción en la ciudadanía

A pesar de todas las ventajas que ofrece el gobierno abierto ([Oszlak, 2013](#)), los gobiernos en muchas ocasiones se ven reticentes a poner, al acceso de toda la ciudadanía, información de carácter sensible e incluirla en la toma de decisiones.

Para este punto, se han tomado diversos extractos de los expositores de la Audiencia Pública sobre Mejoramiento del Tramo Medio del Río Luján - Etapa II "A", organizada por el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, el cual depende del Ministerio de Ambiente de la Provincia de Buenos Aires, Argentina en diciembre del 2021. A pesar de que, producto de la pandemia del COVID-19, se posibilitó la participación en las mismas, de manera remota, algunos sectores de la ciudadanía manifestaron su descontento ante la falta de consultas previas al inicio de las obras por las cuales estos se verían afectados.

Una participante, afirmó que:

[...] estas obras son ilegales, ya que las audiencias públicas han iniciado una vez iniciadas las obras, esto es una vergüenza de todo punto de vista. (...) nos deberíamos expresar en instancias como el

COMILU, por más que no sea al final vinculante nuestra participación, cosa que también vamos a empezar de a poco a cambiar a través de nuestra participación. (Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, 2021).

En tanto que otra participante adujo que: “la Ley de Tratamiento de Aguas de la Provincia exige un Comité sobre Cuencas, las organizaciones no están siendo parte, ya tenemos acá otra irregularidad, tiene que llegar a instancias judiciales” (Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, 2021).

Por otro lado, un participante concluyó que “esto podría ser una estafa para toda la ciudadanía porque hacer una audiencia pública cuando ya las obras están comenzadas, ya arrancamos mal. Es muy evidente que las cosas están muy mal desde el principio” (Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, 2021).

Otro miembro de la ciudadanía que participó de la Audiencia Pública aseveró que

como todos los compañeros dijeron, me parece muy triste que esta audiencia no sea vinculante, esto debería haberse hecho antes y es muy triste como vecino de Pilar, crecí aquí, tengo 30 años, y no se consulte realmente a las personas que participan o viven cerca del río. (Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, 2021)

Un integrante de la comunidad indígena guaraní, considera importante que “se vuelvan a replantear las obras, con la participación abierta y multicultural” (Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, 2021).

Un participante, perteneciente a una asamblea civil, denunció que

solo se ha llamado a audiencia pública por presión social o por una cautelar y pone todo tipo de dificultades para la participación social [...]. Esta (audiencia pública) es extemporánea pues se convocó cuando ya las obras estaban comenzadas. No tiene estudios de impactos acumulativos, sin que el COMILU dé lugar a la participación social con los consejos consultivos locales y honorarios. Todo lo mencionado conforma la violación de leyes por incumplimiento de los deberes de funcionario público [...] (Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, 2021).

3.5 Visiones a favor y en contra de las obras integrales en la cuenca del río Luján y las visiones contrapuestas al interior de la ciudadanía

Respecto a este último aspecto, se han hallado sectores de la sociedad civil que están a favor de las obras realizadas:

Un participante, integrante a una asociación civil que se gestionó a partir de las últimas grandes inundaciones de la localidad de Luján, Provincia de Buenos Aires, compartió que

nosotros nos consideramos particularmente damnificados del tema de la inundación del río, hay una particularidad de que el río pasa por el medio de la ciudad y cada vez que nos inundamos, se nos complica. Yo me inundo particularmente, mi casa queda bajo el agua, mis vecinos se quedan bajo el agua. Y la verdad es que uno escucha todos los argumentos, que son válidos, cuidando la ecología (...) pero también quiero que se pongan en el lugar de nosotros para que en algún punto entiendan lo que nos pasa cuando nos inundamos. Generalmente, cuando nos inundamos es días de lluvia, de frío y la verdad que no está bueno pasar dos o tres noches lloviendo el techo de tu casa, cuidando que además no te roben. Y somos los vecinos los que muchas veces damos una mano al que está al lado, y tengamos una carpa o una canoa, que nos lleve un paquete de velas que nos lleven para iluminarnos y calentarnos, porque tampoco tenemos luz. Las obras estructurales que se están llevando a cabo y que se van a llevar a cabo en el tramo que está entre la ruta 6 y 7, a nosotros nos beneficia enormemente eso. ¿Por qué? Porque es una salida rápida que tiene la ciudad de Luján de agua. (Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, 2021).

Mientras que, por otro lado, aquellos que están en contra de las obras provienen de diversos sectores, desde organizaciones de la sociedad civil, ambientalistas, especialistas, miembros de pueblos originarios y otros ciudadanos. Entre ellos, se encuentran los siguientes testimonios:

Respecto a la entrevista que se realizó con una referente de una asociación civil vinculada a la Cuenca del Río Luján, señala que los desarrollos inmobiliarios que han crecido exponencialmente en la zona en los últimos años han generado un serio perjuicio en la cuenca.

Los desarrolladores inmobiliarios rellenan humedales que además eran la mayoría, tierras públicas, que es un tema importante, porque los humedales son de dominio público. Rellenaron estos humedales [...]. Entonces hicieron un montón de plata pero el conflicto que generó lo pagamos todo con estas obras. (Entrevista a referente de la sociedad civil, 2021)

A partir de estas afirmaciones, vincula también el concepto de externalidades ambientales y las líneas de ribera. Aclaró que

la mayoría de los ríos no tienen delimitado lo que se llama la línea de ribera. Es una línea imaginaria que dice hasta dónde llega el río, tomando consideraciones cuestiones geológicas, hidrológicas, científico técnicas, que dicen que el río se mueve, se ensancha, se achica, tiene movimiento el agua, entonces dice llega hasta acá el río, que incluye sus cauces y parte de las riberas. En la Argentina, todos los ríos, los lagos no tanto, son públicos. Entonces el cauce y sus riberas son de dominio público, son de todos los argentinos, que no pueden ser comprados ni vendidos excepto que haya una ley del Congreso Nacional que lo habilite. Esto lo dice el Código Civil y Comercial de la Nación [...]. (Entrevista a referente de la sociedad civil, 2021)

Denuncia que,

hay una violación permanente de las leyes, esa es la cuestión [...]. La desorganización territorial que vemos está muy asociada a una falta de políticas de tierras, Siempre lo ambiental está muy relacionado y cruzado con lo social [...]. El tema de los derechos ambientales forma parte de los derechos humanos, como un derecho fundamental, es más, la Constitución nuestra en el artículo 41 'tenemos derecho a un ambiente sano' [...]. (Entrevista a referente de la sociedad civil, 2021)

Un participante de la Audiencia Pública, miembro de una asamblea civil, sentenció que

Las obras que ya se están realizando en la cuenca del Río Luján repiten como fotocopia el trágico plan de saneamiento y control de inundaciones del Río Reconquista (...). Ya conocemos los resultados de este tipo de obras hidráulicas y las consecuencias son que no sólo esparcen más aún la contaminación con el consabido impacto sobre la salud humana, animal y vegetal, sino que además la tremenda

deuda externa para el final empeorar exponencialmente la situación que motivó el plan, que nunca ataca las cuestiones de fondo. (Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, 2021)

Frente a la controversia que se abrió en la Audiencia Pública por la aparente falta de consideración de la situación de los inundados por parte de las agrupaciones ambientalistas, algunos integrantes de estas últimas sostuvieron que

nos quieren hacer sentir como los inhumanos de esta situación, pero sí que pensamos en ellos, mucho más que ellos mismos, porque pensamos que estas obras no van a resolver el problema que tienen (...) no solo van a afectar el ambiente y tampoco van a resolver el problema de las inundaciones (...) ese cambio debe resolver los temas previos sino que además tenemos que controlar que no generen nuevos problemas. (Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, 2021)

Otra integrante adhirió al discurso anterior y señaló que "si el objetivo de la obra es evitar futuras inundaciones, entonces la solución es ensanchar el cauce y rectificar más de un tercio del río" (Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, 2021). Esto iría en desmedro de los humedales, cuyos beneficios son "evitar crecidas, acumular y purificar el agua, abastecer napas y servicios ecosistémicos, entre muchos otros. Si a las obras públicas, no a este tipo de obras, nunca debería haberse aprobado" (Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, 2021).

Una participante acusó que estas obras no harían más que destruir el río, y "destruir un río es crimen, esa es la primera razón de todas. Es un atraso además con la experiencia de otros países que ya aprendieron de obras pasadas y están recuperando las vidas de sus ríos" (Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, 2021). Otro participante mencionó el mismo punto que la anterior expositora sobre el atraso que implican este tipo de obras, haciendo alusión a que desde el gobierno provincial se sigue apostando a este tipo de proyectos que se sabe que no han funcionado en otras partes del mundo, incluso a sabiendas que no hay un análisis de impactos acumulativos en el estudio de impacto ambiental, lo cual es ilegal [...]. (Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, 2021).

La referente entrevistada para esta investigación, también afirmó que

esto es viejo ya de hacer obras hidráulicas, es un paradigma que ahora está yendo a lo que se llama construir con la naturaleza. Entonces en todas las disciplinas estamos viendo que hay un cambio de paradigma, porque así no va más [...]. (Entrevista a referente de la sociedad civil, 2021)

Una participante, profesional especializada en gestión de cuencas, coincidió con todas las posiciones en contra de esta obra y

lamentó mucho que se reincida en este tipo de obras. Las causas originales no se solucionan [...] vemos que el río va empeorando e incluso por las empresas de obras civiles que están trabajando en el río, que casualmente coinciden con las que intervienen a aumentar la cota, los refulados, todo lo que se hace para construir los barrios cerrados, que da una idea de que acá hay un círculo vicioso. Canalizar, destruir meandros, impactar sobre los albardones y sobre los ríos no solucionan los problemas. Lo único que nos protege de las inundaciones es el humedal existente [...]. (Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, 2021)

Un participante, de una asociación socio ambiental, manifestó que

estamos ante una situación de colapso climático y ecológico, vivenciando la mayor cantidad de extinciones de especies provocadas por el ser humano en los últimos cincuenta años, perdimos 2/3 partes de la masa viva que teníamos, reptiles, aves, mamíferos, por esta actividad humana [...]. Los ingenieros que hablan de este proyecto están pensando en trabajar sobre un lugar donde no hay habitantes, como si los únicos habitantes en la vera del río fuésemos los humanos. Hay flora y fauna que no se habla, que queremos seguir abrazando en contra de la especulación inmobiliaria, para no asumir o arruinar todos los errores que hemos hecho como humanidad. Basta, hay que detener esta destrucción. (Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, 2021)

Un participante perteneciente a un pueblo originario destacó que

estamos en la región tanto de la Cuenca del Luján (...) y lo que queremos aportar es una mirada de

la cosmovisión como habitantes desde la Cuenca, preocupados por las obras que se quieren llevar a cabo en ambas. (...) no se hace ninguna alusión a recuperar una cultura multidiversa, pluricultural en lo que son las cuencas pero si se hace mención a que se está estudiando hace mucho tiempo esto con técnica, con ingeniería, con las universidades, pero hay poca participación para que todas las comunidades indígenas participemos, demos nuestra mirada. (Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, 2021)

Otro participante, menciona que

estas obras dicen ser mejoras y en realidad son temporales, dado que la cuenca es algo que se modifica constantemente, lleva años de elaboración para que nosotros vengamos a destruirla. Al mismo tiempo, no hay ningún relevamiento en el impacto ambiental, quizás ustedes lo han visto y me puedan corregir, de las especies artrópodos, insectos y otros tipos de seres vivos, solamente se hace hincapié en algunas especies de plantas y muy breve. (Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, 2021)

La referente entrevistada para el presente estudio menciona que hay varias causas de fondo que deben tenerse en consideración para analizar las inundaciones:

quienes dirigen las obras tienen una visión absolutamente hidráulica de la situación [...] yo no sé si alguna obra hidráulica no se debería hacer para ensanchar el río, pero lo que decimos [...] es que primero traten de solucionar las causas y después ver si hay necesidad de hacer alguna obra hidráulica. (Entrevista a referente de la sociedad civil, 2021)

4. Conclusiones y recomendaciones

Se ha llegado a la conclusión que, a partir de los efectos del cambio climático, los Estados se han visto obligados a invertir cada vez grandes partidas presupuestarias a la concreción de obras que eviten sus efectos más nocivos para las ciudades y sus habitantes, y en el caso de Argentina, a buscar financiamientos para los mismos, que en mayor medida provienen de la participación de organismos internacionales.

A su vez, la presencia de diversos sectores de la ciudadanía abre un nuevo paradigma de gestión pública hacia un gobierno abierto, que reconoce que la

participación de estos actores no puede ser desestimada a la hora del diseño de políticas públicas. Es el caso de la Cuenca del Río Luján, aun inclusive con debates y discusiones en su interior, un ejemplo de cómo la ciudadanía ha logrado abrir nuevos espacios de discusión y participación, promoviendo que se instalen nuevas cuestiones sociales y políticas públicas, de abajo hacia arriba, en la agenda pública.

A partir del recorrido realizado en el presente estudio, se formulan las siguientes recomendaciones:

Es un desafío de cara a los próximos años para la República Argentina, seguir trabajando en la implementación de normativa a nivel nacional, provincial y municipal sobre ambiente y cambio climático, que pueda establecer los márgenes para luego implementar, con mayor efectividad y conciencia, mecanismos de adaptación en el territorio.

Es imperioso que se trabaje todo lo posible para la construcción de un diálogo coordinado y fluido entre el Estado y diferentes sectores de la sociedad, que abra nuevas instancias de discusión para que el diseño de políticas públicas y mecanismos de adaptación y mitigación a los efectos del cambio climático no se determine únicamente de manera unidireccional, de arriba-abajo, sino que se promueva la posibilidad de que se generen de abajo-arriba. En el caso del Comité de Cuenca del Río Luján (COMILU), es necesario que funcione como punto de encuentro de distintas posturas de la ciudadanía que integre a la mayor cantidad de voces posibles. En ese sentido, a mediados de 2023 comenzó a funcionar el Consejo Consultivo Honorario dentro del Comité.

A partir de lo extraído de distintos espacios de participación de la ciudadanía, se recomienda que la gestión pública contemple el desigual impacto que tiene la modificación del uso del suelo para los distintos sectores sociales, se implementen medidas de control y planeamiento del desarrollo urbano sobre áreas hídricas cruciales, que de no hacerlo de manera consciente, podría producir alteraciones en el territorio, deviniendo en un futuro, en un serio perjuicio ante episodios climáticos recurrentes en una zona de llanura vulnerable a ciertos factores, entre ellos, el incremento de precipitaciones, los cuales cuando confluyen, provocan grandes inundaciones.

5. Referencias

- Aguilar, S. (2015). *Relevamiento y caracterización de Instrumentos de Financiamiento Climático Internacional*. Tercera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, República Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/relevamiento-internacional-instrumentos-financieros.pdf>
- Baldiviezo, J., & Koutsovitis, M. (2015). *Inundaciones en la Cuenca del Río Luján: frente a la desidia de los gobiernos, la comunidad propone soluciones reales*. Observatorio Ciudad. <https://observatoriociudad.org/inundaciones-en-la-cuenca-del-rio-lujan-frente-a-la-desidia-de-los-gobiernos-la-comunidad-propone-soluciones-reales/>
- Banco de Desarrollo de América Latina (2016). *Plan de Manejo Integral de la Cuenca del Río Luján: Informe Ambiental y Social de la situación*. Banco de Desarrollo de América Latina – CAF. https://www.caf.com/media/6755/ias-lujan_arg_mm_ja-v12.pdf
- Delgado, M. (2021). International Cooperation, Promoting of the Voluntary Market for Carbon Certificates, Colombia 2014-2020. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 8(2), 125-138. <https://doi.org/10.21500/23825014.5663>
- Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (s.f). *Hidráulica: Cuenca del Río Luján*. https://www.gba.gob.ar/hidraulica/conurbano_y_area_metropolitana/cuenca_rio_lujan
- Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (2015, 5 de marzo). Ley Provincial N° 14710: *Creación del Comité de Cuenca del Río Luján (COMILU)*. <https://normas.gba.gob.ar/documentos/BOaNKlko.html>
- Información Legislativa, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. (2019). Ley N° 27520: *Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global*. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anejos/345000-349999/345380/norma.htm>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (s.f). *Adaptación al Cambio Climático*. <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/cambio-climatico/adaptacion>

- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. (2003). Decreto N° 1172/ 2003: *Acceso a la Información Pública*. Información Legislativa. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/norma.htm>
- Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (2021, 22 de diciembre). *Continuación de la Audiencia Pública- Mejoramiento del Tramo Medio del Río Luján – Etapa II “A”*. Ministerio de Ambiente de la Provincia de Buenos Aires. <https://www.youtube.com/watch?v=LJzd549xzQA>
- Oszlak, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe. <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>
- Reyes, O., & Sánchez, L. (2015). *Medidas de adaptación y mitigación frente al cambio climático en América Latina y el Caribe: una revisión general*. Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39781/1/S1501265_es.pdf
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo sustentable de la Nación. (2015). *Tercera Comunicación Nacional de la República Argentina a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. <https://unfccc.int/resource/docs/natc/argnc3s.pdf>
- Valverde, A. (2017). *Inundaciones, Vulnerabilidad Social en la Gestión del Riesgo: la Cuenca Superior del Río Luján como caso de estudio (Buenos Aires, Argentina)*. Red Argentina de Geografía Física. https://redargentinadegeografiafisica.files.wordpress.com/2017/11/eje7_valverde-alejandra.pdf