Gabriela Merlinsky
(compiladora)

Cartografías del conflicto ambiental en Argentina 2

residuos
delta
energía
riesgo
bosques
humedales
ecología urbana
cuencas
cine ambiental
agua
narrativas del desarrollo
vivienda

EDICIONES CICCUS
CLACSO

Cartografías del conflicto ambiental en Argentina II

Cartografías del conflicto ambiental en Argentina II

Gabriela Merlinsky (compiladora)

Sofía Astelarra, Tamara Beltramino, Leonardo Fernández, Soledad Fernández Bouzo, Lorenzo Langbehn, Robin Larsimont, Facundo Martín, Carolina Montera, Delia Ramírez, Andrés Scharager, Mariana Schmidt, Melina Tobías, Virginia Toledo López

EDICIONES CICCUS

CLACSO

Cartografías del conflicto ambiental en Argentina 2 / Facundo Martín ... [et al.] ; compilado por Gabriela Merlinsky. - 1a ed . - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Fundación CICCUS, 2016.
384 p. ; 23 x 16 cm.

ISBN 978-987-693-698-9

1. Cartografía. I. Martín, Facundo II. Merlinsky, Gabriela, comp.
CDD 526

Primera edición: septiembre 2016

Producción, Coordinación y Diseño: Andrea Hamid

© Ediciones CICCUS - 2016
Medrano 288 (C1179AAD)
(54-11) 4981-6318 / 4958-0991
ciccus@ciccus.org.ar
www.ciccus.org.ar

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Secretario Ejecutivo: Pablo Gentili
Directora Académica: Fernanda Saforcada
Área de Acceso abierto al conocimiento y difusión
Coordinador Editorial: Lucas Sablich
Director de Arte: Marcelo Giardino

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latinoamericano de Ciências Sociais
Estados Unidos 1168 | C1101AAX | Ciudad de Buenos Aires, Argentina |
Tel [54 11] 4304 9145 |Fax [54 11] 4305 0875
e-mail: clacsoinst@clacso.edu.ar |web: www.clacso.org

Asdi

CLACSO cuenta con el apoyo de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI)

LA FOTOCOPIA MATA AL LIBRO

Impreso en Argentina
Printed in Argentina

Hecho el depósito que marca la Ley 11723.
Prohibida la reproducción total o parcial del contenido de este libro en cualquier tipo de soporte o formato sin la autorización previa del editor.

Índice

A manera de prólogo. *Arturo Escobar*. 7

Introducción. *Gabriela Merlinsky*. 13

Primera parte. Revisitando el lazo cultura/naturaleza.
La construcción del riesgo y las desigualdades persistentes. 29

Agua, poder y desigualdad socioespacial.
Un nuevo ciclo hidrosocial en Mendoza, Argentina (1990-2015).
Facundo Martín y Robin Larsimont 31

La inundación de la ciudad de Santa Fe y el entramado
de una arena posdesastre (2003-2007).
Tamara Beltramino 57

Disputas por la reinvención del "paraíso deltaico": de los lugares
de la querencia a llegar a una isla y olvidarse de todo.
El caso del conflicto "Colony Park" en la primera sección de islas
del Delta del Paraná.
Sofía Astelarra 81

Acorralados por los pinos. Consecuencias del avance de la
forestación en el Alto Paraná misionero.
Delia Ramírez 111

Segunda Parte. Cuando el problema "sale a la luz".
Discurso ambiental, coaliciones discursivas y redes de actores. 139

Arenas públicas, modelos de desarrollo y políticas de protección
del ambiente: la Ley de Bosques entre "conservación" y "producción".
Lorenzo Langbehn 141

¿Festivalización de la cuestión ambiental? Narrativas del cine en torno
a la modernización ecológica y la justicia ambiental en Buenos Aires.
Soledad Fernández Bouzo 169

Agroenergía y discurso del desarrollo. Un análisis de narrativas regionales y locales a propósito de la producción de biodiesel en Santiago del Estero.
Virginia Toledo López 197

Disciplinar la sociedad a través de la ciudad. Urbanismo y ecología en Buenos Aires y su región durante el Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983).
Leonardo Fernández 227

Tercera parte. La cuestión ambiental metropolitana, derechos y justicia ambiental 257

El acceso al agua en Buenos Aires durante la era posneoliberal: ¿Derecho humano o *commodity*?
Melina Tobías 259

La "eliminación de obstáculos" en la causa Riachuelo: controversias en torno a la relocalización de la Villa 21-24.
Andrés Scharager 287

"De las joyas que tiene el Riachuelo, es una de las más lindas". Política ambiental y ordenamiento del territorio en la cuenca Matanza-Riachuelo, el caso de la Laguna de Rocha.
Mariana Schmidt 315

La gestión de los residuos en disputa. Controversias por la instalación del Centro Ambiental de Recomposición Energética en el partido de La Matanza.
Carolina Montera. 351

Sobre los autores 378

A manera de prólogo

Arturo Escobar

Este valioso y hermoso libro colectivo nos entrega un importante capítulo de lo que podríamos llamar, siguiendo de cerca la imaginación que lo impulsa, la irrupción de lo ambiental en el espacio público argentino. Es una tarea que comenzara hace algunos años bajo el impulso de la profesora Gabriela Merlinsky, quien publicó un primer volumen junto a su grupo de investigación y sus colegas, y que hoy continúa con nuevas apuestas teóricas, propuestas metodológicas y contenidos empíricos. Asistir a este proceso en la República Argentina, para un antropólogo colombiano que lleva algunas décadas trasegando por los caminos de lo que llamamos "ecología política" entre América Latina y los Estados Unidos, y que además es gran admirador de la vida social e intelectual argentina (aunque sin tener un conocimiento íntimo de ella), es tanto un honor como un descubrimiento. Agradezco grandemente, por tanto, la invitación de Gabriela a escribir unas palabras de presentación para este trabajo.

No me queda duda de que la crisis ambiental global, nacional y de cada lugar del planeta –con intensidades diferentes de acuerdo al lugar en donde estemos, al grupo social al que pertenezcamos o a la especie dentro de la cual existamos como seres vivos– es el mayor desafío que enfrentamos los humanos en los albores del tercer milenio. Como lo expresa Gabriela en su introducción, no se trata de una simple patología transitoria que podamos corregir con cualquier tratamiento o paliativo –llámese "desarrollo sostenible", "economía verde", geoingeniería, cambio de hábitos individuales o protocolos para atenuar la pérdida de la biodiversidad (es decir, de la vida) o el cambio climático (es decir, las condiciones del espacio en que vivimos)–. Es una crisis tan profunda que muchos colegas y compañeros de movimientos indígenas, campesinos, afrodescendientes y ambientalistas no dudan en llamar "civilizatoria". En otras palabras, es una crisis causada por los mismos modelos de pensar, ser y conocer que se han asentado en gran parte del mundo, subrepticiamente primero –y por varios siglos– con la implantación progresiva del patriarcado, y más abierta y sistemáticamente con la modernidad y el capitalismo, desde finales del siglo

xviii. Modelos que cada vez un mayor número de personas y grupos sociales adoptan como suyos bajo la presión implacable de las formas globalizadas de economía, cultura, consumo y tecnociencia.

Esta crisis no existe en abstracto; todos participamos en ella, todos somos ella. Como nos enseñan las vívidas narrativas de los actores y situaciones que encontramos a través de cada uno de los artículos de este libro, la crisis conlleva en realidad una inmensa multiplicidad de situaciones a lo largo y ancho de regiones y países, en ríos, lagos y montañas, en barrios y vecindarios, en deltas y plantaciones, en bosques y desiertos, en la atmósfera tanto como en el subsuelo, en los cuerpos de humanos y de no humanos, en infraestructuras insuficientes o fallidas. En todos aquellos espacios que los ecólogos denominan "ecosistemas" pero que igualmente podríamos llamar los "lugares de la vida". Es esta multiplicidad de espacios la que se hace visible cuando emerge el *conflicto*, categoría central en este libro y noción fundamental de la ecología política. El conflicto, por otro lado, nos vincula fácilmente con la segunda categoría organizadora de este conjunto de estudios: la *cartografía*. Cartografiar los conflictos ambientales, de esta forma, nos conmina a deslizarnos por entre los intersticios de todos estos lugares de la vida que por la conflictividad se vuelven con frecuencia espacios de destrucción, sino de muerte (al menos para muchos no humanos, y a veces también para activistas de los movimientos sociales que intentan su defensa). *Cartografías del conflicto ambiental*, por lo tanto, une la mirada sociológica, preocupada por el conflicto desde perspectivas de poder, con la geográfica, que mapea y escudriña estos conflictos en todo tipo de territorios y lugares a partir de las acciones de instituciones, actores y discursos.

Uno de los pioneros de la ecología política, Joan Martínez Alier, define este campo como el estudio de los conflictos ecológicos distributivos, con lo cual se refiere a las tensiones que surgen alrededor del acceso a, el control de y la destrucción de los recursos naturales y los ecosistemas. Los conflictos ecológicos, por otro lado, implican a menudo una dimensión cultural que puede ser subyacente o abierta –es decir, diferencias en las formas de ver la vida, de valorar la naturaleza o de dar significado a las cosas–. Y yendo un poco más profundo, a veces encontramos anudada en los conflictos una dimensión que podemos denominar "ontológica", pues apunta a los diversos mundos que creamos con nuestros compromisos vitales, a esa dimensión que en el lenguaje popular se

nombra como "cosmología" o "cosmovisión" y que, en última instancia, nos lleva al estrato más fundamental de la existencia: la relación entre el pensamiento y la construcción de mundos. El hecho de que ciertos grupos indígenas o campesinos en América Latina defiendan una montaña o una laguna contra la minería a gran escala argumentando que éstas son seres vivos, por caso, pone de manifiesto la dimensión ontológica a la que nos referimos: no se trata tan sólo de creencias o de elaboraciones simbólicas (como diríamos nosotros los modernos basados en aquella práctica que llamamos ciencia), sino de toda una forma diferente de mundificar la existencia. Para estos grupos, la montaña es "sagrada" porque somos parte de ella, porque el universo es un todo viviente y sólo existimos porque todo lo demás existe.

La dimensión ontológica de los conflictos ambientales –que propone que éstos suelen ser conflictos entre mundos– está motivando una extensión de la ecología política hacia la ontología política, como lo plantean el antropólogo argentino Mario Blaser y la antropóloga peruana Marisol de la Cadena. Encontramos una indicación de esta noción en la primera parte del presente volumen, titulada "Revisitando el lazo cultura/naturaleza". Es bien conocido que la modernidad se constituyó en base a dos grandes divisiones: por un lado, cultura y naturaleza (humanos y no humanos); por el otro, civilizados (europeos) y no civilizados (bárbaros, primitivos, subdesarrollados). A esta ontología de la separación, muchas de las luchas ambientales de hoy en día responden con una defensa de la profunda relacionalidad de la vida, decir, de la ineluctable interrelación e interdependencia de todo lo que existe. El reconocimiento de esta relacionalidad es el fundamento de una verdadera transición hacia un modelo civilizatorio que sane las heridas de la cultura de la desconexión y nos dirija hacia una era y un modo de caminar como seres vivos donde los humanos finalmente aprendamos de nuevo a coexistir con lo no humano de formas mutuamente enriquecedoras. El llamado "giro biocéntrico" –que incluye la lucha por el reconocimiento de los derechos de la naturaleza en algunos países de Sudamérica– es parte de este amplio movimiento de defensa de los mundos relacionales. Encontramos ecos de esta dimensión ontológica de los conflictos en algunos de los artículos del volumen. Por ejemplo, en el conflicto entre junqueros y desarrollistas en el delta del río Paraná, o en las luchas que tratan de rescatar el significado y uso del agua de ciertas estructuras de poder o hasta

en la determinación de ciertos pobladores urbanos de reconstruir el arraigo al lugar cuando se enfrentan a procesos destructivos de sus entornos.

Por eso, como lo argumentan los autores, enfrentar los conflictos ambientales teniendo en cuenta toda esta complejidad requiere mucho más que "cambios de conciencia". Involucra también cambios de estructuras, prácticas institucionales y políticas. Y aún más, implica transformaciones culturales y de la forma de sentir, ser y conocer. Tenemos muchas pautas para estas transformaciones en las acciones, categorías y saberes de los mismos actores y colectivos en lucha, como claramente lo demuestran los casos que recoge este libro. Esta es, de hecho, una de las apuestas teórico-políticas más importantes del volumen: atender seriamente a los sentires y las palabras, categorías, prácticas y conocimientos de los actores que viven los conflictos. Ya sea que se trate del avance de monocultivos, de agrocombustibles o de pinos, los problemas causados por las desigualdades de servicios públicos y ambientales en la ciudad, la mercantilización del agua o el tratamiento de desperdicios y residuos. En todos estos casos encontramos instancias de una imaginación sociológica popular y de discordancia cultural con respecto al modo dominante de ver el mundo y los "recursos", que debe ser siempre el punto de partida del análisis sociológico, antropológico o geográfico de los conflictos.

Con un pie fuertemente anclado en la sociología ambiental y otro en una variedad de disciplinas, la presente antología contribuye a renovar la ecología política. Lo hace, más aún, con un sentido claro de compromiso tanto con el trabajo intelectual como con las luchas, mostrando por qué es necesario considerar simultáneamente la dimensión política de lo ambiental (a veces marginada en los análisis más ecológicos) y la dimensión ecológica de la política (a veces marginada por los colegas de las ciencias sociales). Tomar en serio la importancia crucial de toda la gama de lo no humano *para la constitución de lo humano* –desde los microrganismos que habitan nuestros cuerpos hasta los humedales, esteros, ríos, bosques y territorios– requiere que tomemos en serio lo ecológico. Por otro lado, es de vital importancia siempre prestar la atención debida a las articulaciones discursivas y los aparatos institucionales que construyen y afectan a los no humanos (o a la naturaleza), es decir, la dimensión de la política. A este respecto, encontramos otros aciertos importantes del volumen, con su cuidadoso análisis de actores, instituciones y discursos que circundan lo ambiental en sus dimensiones económicas, ecológicas, culturales y políticas.

Este libro, en definitiva, constituye un valioso ejercicio de cartografía crítica; como tal, examina tanto la construcción actual de territorios y de mundos –rurales, urbanos y la interfaz entre estos– y al mismo tiempo se pregunta por otros mundos posibles, otros territorios de existencia no tan colonizados por el destructivo patrón civilizatorio, capitalista, moderno y patriarcal. Frente al avance despiadado del extractivismo en tantas regiones del mundo, iluminar caminos para vivir de otra manera a través del análisis de luchas muy concretas es, no sólo un acuerdo de la academia crítica, sino un ejercicio de la imaginación sociológica disidente bastante significativo.

Introducción

Gabriela Merlinsky

Este libro se ha cimentado en torno a una red extensa, un hilo de Ariadna de historias forjadas al calor de exigencias académicas, tesis doctorales, compromisos existenciales y debates colectivos. Esta trama de indagaciones se apoya en sucesivas construcciones y deconstrucciones de la noción de naturaleza. En las páginas que siguen, el lector encontrará potentes narraciones donde la voz de los actores aparece en los fragmentos de entrevistas, mediante imágenes, a través de relatos en primera persona y también en la presentación y análisis sistemático de datos estadísticos. Puestos en un mismo ámbito de enunciación, estos datos y estas historias son también parte de la red, lo que da como resultado una práctica común de elaboración y conquista de nuevos inventarios de problemas comunes.

Los autores que aquí presentan sus trabajos, consideran que los conflictos ambientales no pueden asimilarse a comportamientos patológicos que se explican ya sea por la irracionalidad de los actores que reclaman o por la maldad intrínseca de los actores dominantes. Si diferentes colectivos se movilizan frente a un evento que consideran amenazante para su salud o su modo de vida, o bien para proteger o modificar las cualidades del territorio en el que habitan, esto no se debe a un déficit de información, a un sesgo antitecnológico o a la ignorancia en el manejo de nociones científicas. Los actores reclaman a partir de complejos procesos de mediación simbólica que enlazan la cultura con la percepción, y ello se debe a que la atribución de los riesgos y la elección de cómo vivir son operaciones que se dan al mismo tiempo. Son las controversias entre los actores acerca de diferentes eventos que consideran amenazantes, las que permiten ampliar las opciones disponibles para enfrentar un problema.

Asumiendo esta perspectiva, la estrategia que llevan adelante las autoras y los autores de este libro consiste en seguir tanto a los actores como a las instituciones, y así analizar las formas de negociación y conflicto que se produce entre ellos. Esta perspectiva considera que la emergencia de nuevos actores y problemas enriquece las descripciones de los estados de mundo posibles, y de este modo producen reconfiguraciones del paisaje social.

Esta forma de encarar la investigación, entonces, tiene consecuencias muy importantes en los debates entre disciplinas y en el rol que le cabe a las ciencias sociales en el análisis de los problemas ambientales; porque el enlace entre actores, problemas y soluciones no se puede registrar exclusivamente con las lentes de una sola disciplina, a partir de un solo modelo de ciencia o de una única ontología del conocimiento. Es importante destacar que esta constatación sobre la impronta de lo humano en los problemas ambientales también forma parte de los debates en las denominadas ciencias de la naturaleza. Un ejemplo de eso es la creciente influencia que han ejercido las ideas de Paul Crutzen, quien planteó en 2002 que estamos en una nueva era geológica denominada el "antropoceno", es decir, un nuevo período (no tan nuevo para nuestros cortos períodos históricos de análisis) en el que la huella humana sobre el medio ambiente ha llegado a ser tan formidable que resulta preciso reconocer a nuestra especie como una fuerza geofísica global. Todo esto nos lleva a decir que la cuestión ambiental no puede ser exclusivamente considerada en términos biológicos, demográficos, tecnológicos, sociales o económicos; por el contrario, para un conocimiento más profundo de los fenómenos de nuestro tiempo, es necesario que nos alejemos del dualismo sociedad/naturaleza y que podamos construir nuevas formas de colaboración entre ciencias, disciplinas y saberes locales. Situados en el cruce de disciplinas y saberes, proponemos pensar las redes considerando su peso histórico y buscando caminos empíricos que nos permitan entender de qué modo producen diferentes composiciones de mundo.

En lo que hace al debate político, son los propios actores los que se han revelado como "ingobernables" y poco propensos a aceptar la autoridad científica como último veredicto. Consideremos, por ejemplo, la controversia en torno a las fumigaciones con glifosato en Argentina. Diferentes grupos de pobladores vienen alertando desde hace quince años sobre los impactos en la salud que genera la utilización de agroquímicos en los cultivos masivos de soja transgénica. Estos ciudadanos han llegado a trasladar sus demandas ante instancias judiciales y ya hay un par de casos ejemplares en los que los productores han sido condenados por fumigar zonas urbanas con productos químicos, cuyo alto nivel de toxicidad es extremadamente nocivo para la salud. Pero además, en esta controversia intervino Andrés Carrasco, un científico de alto prestigio internacional que contribuyó con sus estudios de laboratorio a confirmar la peligrosidad del glifosato. Sus in-

vestigaciones generaron discusiones públicas y se convocaron comisiones científicas *ad hoc* que debieron evaluar sus trabajos para dar respuesta a un asunto que se volvió eminentemente político. ¿Qué fue lo que pasó aquí? ¿En qué momento el debate sobre escalas de producción, paquetes tecnológicos y agronegocios se volvió un problema vinculado a la salud pública? Dado que las mujeres son las grandes protagonistas de los movimientos en torno a este tipo de controversias, ¿de qué manera las ciudadanas pudieron llevar adelante, en forma conjunta con los médicos de familia de los "pueblos fumigados", diferentes estudios que fueron construyendo una suerte de hoja de ruta, a la usanza de una epidemiología popular? ¿Por qué este incipiente movimiento plantea sus demandas en términos de "justicia espacial" e "intergeneracional"? ¿A qué se refieren cuando reclaman en nombre de la "justicia ambiental"?

Es fácil observar que el encadenamiento de preguntas va produciendo desplazamientos entre disciplinas. Pero no se trata solamente de pensar cómo vamos a abordar la complejidad científica, lo que puede resolverse mediante estudios interdisciplinarios –como suele decirse habitualmente–. Esta respuesta es todavía insuficiente, en tanto nos enfrentamos a una cuestión social mucho más importante: el debate sobre los modos de apropiación de la naturaleza y sus consecuencias para la vida humana; una discusión en la que los ciudadanos y ciudadanas han decidido participar y también producir conocimientos valiosos.

Este libro quiere aportar a ese debate, a la luz de una cuestión que tradicionalmente ha sido punto de partida para numerosas investigaciones sociológicas y que refiere a la pregunta por los modos de estructuración del conflicto entre actores sociales. Buscamos entender qué sucede cuando los actores se movilizan en disputas por la distribución o la apropiación de los recursos naturales. En esos términos, las preguntas fundamentales intentan dilucidar quiénes son los actores en conflicto, cuáles son los recursos que movilizan y cómo se expresa políticamente la disputa en la constitución de un territorio y en la gestión de su dotación de recursos naturales.

Estas preguntas vienen a unirse a otras que, crecientemente, en distintas geografías del país, han ido planteando diferentes actores y colectivos movilizados: ¿cuáles son las responsabilidades diferenciadas de estos actores respecto a la preservación de los bienes comunes en el largo plazo?; ¿quiénes deben hacerse responsables de mitigar los efectos producidos por el avance de la frontera extractiva?; ¿de qué manera es posible desplazar el debate desde

las aseveraciones de sentido común sobre el crecimiento y el desarrollo hacia una discusión más amplia sobre escenarios de futuro? Cuando establecemos puentes entre esas preguntas, el debate adquiere un sentido político de mayor alcance, no sólo por sus implicancias distributivas sino también porque habilita nuevas discusiones sobre los criterios de justicia social, espacial y ambiental.

Como ha señalado David Harvey, los discursos no existen aislados de las creencias, las relaciones sociales, las estructuras institucionales, las prácticas materiales y las relaciones de poder. Las definiciones de la justicia ambiental toman en cuenta estos dominios, en tanto expresan los argumentos más generales acerca de los principios que regulan el lazo social. Así –siguiendo al autor–, la emergencia de determinados juicios ecológicos ambientales debe ser entendida también como una construcción de proposiciones acerca de la sociedad, como refracciones complejas de todo tipo de luchas que han sido llevadas a cabo en otros ámbitos.

En las páginas que siguen, el lector podrá acceder a diferentes casos y experiencias en los que las preguntas planteadas líneas arriba se formulan y reformulan con elocuencia. Vale destacar que, en primer lugar, son los propios actores que aparecen citados en nuestras investigaciones los que, con compromiso, con valentía, con grandes costos sociales y personales, instalan estos interrogantes al calor de diferentes batallas por la justicia ambiental. Con la aspiración de contribuir a la apertura de nuevos espacios de discusión académicos y políticos, los textos que aquí se presentan buscan proyectar esas líneas de indagación a mediano y largo plazo. Si nuestra tarea como cientistas sociales puede tener algún eco, influencia o utilidad para la comprensión de estos procesos sociales, es bajo la condición de que hagamos ese trabajo de manera analítica, involucrándonos pero también con cierto distanciamiento y, sobre todo, prestando atención a las transformaciones de mediano plazo. Si después de un conflicto "nada es igual" para muchos de los protagonistas, lo que se busca es registrar y analizar qué es lo que efectivamente cambió y qué significan esas transformaciones. Para llevar adelante esta tarea se requiere confrontar literaturas que, desde diferentes regiones de enunciación, nos dan pistas para entender cómo es que diferentes grupos constituidos en tanto "afectados" se han transformado en actores políticos que plantean sus demandas en términos de justicia espacial e intergeneracional.

El gran desafío consiste en establecer cuál ha sido el saldo de estos conflictos en la institucionalización de nuevas orientaciones culturales, en la modificación

de los sistemas de acción y en el conjunto de relaciones sociales estructuradas entre los actores. Un proceso de cambio más duradero implicaría superar las particularidades para pasar al momento de la singularidad institucional; es decir, al momento organizacional. Porque podemos seguir registrando los conflictos y exponiendo los argumentos, pero nada va a cambiar en el largo plazo si estas experiencias no se coordinan en formas organizacionales duraderas. Mientras no se institucionalicen –entendiendo a lo instituyente en un sentido amplio–, en tanto no se conviertan en fuerzas sociales o se materialicen en la creación de nuevas agendas estatales, los conflictos no rebasarán la reiteración de una disputa local y una denuncia con escasas repercusiones en el sistema político.

Esto nos lleva a otro punto importante en este libro: los trabajos aquí reunidos buscan analizar cuáles han sido las respuestas estatales y de qué manera se ha ido conformando (o no) un nuevo ámbito institucional de tratamiento de los problemas ambientales. Esto permite encontrar pistas para entender y explicar cuáles han sido los saldos distributivos de los conflictos mismos y de qué manera cuestionan la orientación exógena de los modelos productivos locales.

Antes de entrar de lleno en el contenido específico de cada apartado, cabe señalar que las cartografías de los conflictos que aquí se presentan no pretenden ser representativas de todas las manifestaciones y movilizaciones ambientales. En todo caso, puestas en relación, configuran un panorama que permite abrir una conversación más amplia acerca de diferentes acciones colectivas y sus contextos. De algún modo es una experiencia de montaje: la continuidad entre los textos abre una nueva perspectiva, logra un carácter transitivo para ir al encuentro con otros y pensar la elaboración de diferentes problemas públicos.

Buscando generar ese diálogo interno entre los textos, invitamos al lector a completar la tarea y proponemos las siguientes líneas de lectura.

Primera parte. Revisitando el lazo cultura/naturaleza. La construcción del riesgo y las desigualdades persistentes

Aquí hemos reunido aquellos artículos que se aproximan a las nociones de cultura y naturaleza de un modo relacional, mostrando de qué manera la atribución colectiva del riesgo está íntimamente relacionada con diferentes modos

históricos de apropiación del territorio. Si, como nos ha enseñado Lévi-Strauss, los términos jamás poseen una significación intrínseca sino de posición, en función de la estructura y el contexto cultural, esto es válido también para las categorías de naturaleza y cultura: éstas son indisociables de los modos en que las personas se perciben a sí mismas y a los otros en un determinado entorno.

En los últimos treinta años, los trabajos de Bruno Latour y Philippe Descola nos han mostrado que la separación naturaleza/cultura es una repartición ontológica que deja al trabajo científico el rol central de "purificar el mundo". En esa tarea, las ciencias tienen la potestad de definir la naturaleza como lo no humano y están habilitadas a decir la verdad únicamente sobre ella, mientras que la política debe lidiar sólo con los valores, cediendo a la ciencia la cuestión de los hechos y la verdad. Esta división entre lo humano y lo no humano contribuye a profundizar las contradicciones de la modernidad y alienta un proceso de aceleración tecnológica y productiva que se proyecta hacia el infinito. Por esa vía perdemos las conexiones y, con ello, la oportunidad de construir un mundo en común.

Los trabajos que se presentan en esta primera parte buscan re-ensamblar esas conexiones y lo hacen mostrando el uso de conceptos híbridos que nos ayudan a pensar la materialidad de los recursos en su relación con lo humano, el poder y los sistemas institucionales.

El artículo de Facundo Martín y Robin Larsimont, "Agua, poder y desigualdad socioespacial. Un nuevo ciclo hidrosocial en Mendoza, Argentina (1990-2015)", pone la mirada en el proceso histórico de construcción de una trama de oasis irrigados que abarcan una pequeña porción del territorio pero que, sin embargo, son el ámbito de mayor concentración de poder político y económico de la provincia. El trabajo analiza de qué manera el flujo del agua está interconectado con las geometrías de poder, a partir de la indagación en nuevos conflictos por el uso del agua subterránea en el oasis Centro o Valle de Uco. En una provincia que está expuesta a episodios crónicos de estrés hídrico, el texto muestra de qué manera el ciclo hidrosocial se ve modificado por la intensificación del uso y acaparamiento del recurso en virtud de la expansión del cultivo de vid hacia las tierras altas de esta región. El sistema de riego localizado y la presencia de acuíferos permiten a los emprendimientos fuertemente capitalizados llegar a zonas agroclimáticas y edáficas ideales para este cultivo, allí donde la producción era imposible hasta su implementación reciente. Los autores no se concentran en el ciclo del agua en su

fluir infinito en el espacio, sino en la compleja red donde los flujos de agua están relacionados con los marcos legales, las obras hidráulicas, las instituciones, los significados simbólicos y las prácticas agroculturales.

En "La inundación de la ciudad de Santa Fe y el entramado de una arena posdesastre (2003-2007)", Tamara Beltramino analiza el proceso de construcción de las inundaciones como un problema de carácter político. Si bien su análisis tiene como punto de partida la inundación ocurrida en el año 2003, su foco de atención está puesto en el modo en que esos acontecimientos se resignifican con posterioridad, en 2007, cuando la ciudad se ve afectada nuevamente por un evento hídrico de similares características.

La autora nos muestra de qué manera la construcción de la inundación como problema social está atravesada por diferentes procesos de calificación del riesgo. Si el desastre desestabiliza las certidumbres, interpela a los responsables, produce redefiniciones en los criterios de asignación de las políticas sociales y sus merecimientos, la calma aparente del posdesastre reabre un debate público de mayor alcance. En este período de mediana duración, definir quiénes son los responsables por el daño ambiental se vuelve un asunto político complejo, dado que los actores sociales utilizan las creencias sobre los riesgos para atribuir responsabilidades, demandar justificaciones, determinar las culpas, consolidar las relaciones de poder, definir un proyecto cultural y fijar las fronteras entre grupos sociales.

En este marco, al observar de qué manera la ocupación del espacio y la búsqueda de intersticios en la trama urbana explican las probabilidades de sufrir los daños ocasionados por las inundaciones, la autora hace visible la marca indeleble de la segregación urbana.

Los trabajos de Sofía Astelarra y Delia Ramírez remiten a aquellos conflictos de distribución que, como diría Arturo Escobar, surgen de la diferencia entre el poder efectivo asociado a las prácticas y los significados particulares de la cultura. En ambos casos, se trata de conflictos que refieren a la definición de la vida, donde las luchas por el significado son centrales para la estructuración de lo social.

En "Disputas por la reinvención del 'paraíso deltaico': de los lugares de la querencia a llegar a una isla y olvidarse de todo. El caso del conflicto 'Colony Park' en la primera sección de islas del Delta del Paraná", Sofía Astelarra analiza una disputa originada por la irrupción violenta de un emprendimiento inmobiliario que pro-

duce alteraciones profundas en sitios de humedal, territorios que han coevolucionado con el modo de vida de sus habitantes, los junqueros. La autora sigue los pasos de la construcción de este espacio y su singularidad ecológica, mostrando que la formación de las islas es una parte fundante del modo de vida de estos pobladores, quienes se autorreconocen como propiciadores de la naturaleza. En los discursos que hacen referencia al emprendimiento inmobiliario, por el contrario, la construcción de un entorno "natural" artificializado obedece al imperativo de la seguridad, el control de los cuerpos y de "la naturaleza". Sofía Astelarra nos propone pensar en el recorrido de esa cuerda tensa que enfrenta, por un lado, la idea de gozar la simulación de una vida feliz en un paraíso exclusivo y, por el otro, la defensa de un territorio de vida. De este último lado de la cuerda se hace presente una dimensión afectiva que es crucial al momento de desplegar la voluntad de poder de los actores.

Por su parte, el trabajo de Delia Ramírez, "Acorralados por los pinos. Consecuencias del avance de la forestación en el Alto Paraná misionero", aborda los impactos del avance de la forestación intensiva en el municipio de Puerto Piray, focalizando su trabajo en la colonia de Piray km 18, una población que históricamente vivió de la actividad forestal y que actualmente se encuentra "arrinconada por los pinos".

Como apunta la autora, en Misiones se observa una reconversión productiva singular: los árboles de la selva paranaense no han sido reemplazados por soja sino por otros árboles. Si bien esta provincia puede aparecer como un "manchón verde", ello no implica necesariamente un resguardo de las condiciones ambientales del territorio. Las experiencias de vida y los modos de organización de la comunidad, tal como son relatadas en el texto, nos presentan un conflicto ambiental de larga data asociado a la apropiación de un recurso natural. El conflicto se desplaza cuando se modifica el estilo de manejo del recurso, lo que amenaza la reproducción social de un grupo humano. Si estos grupos fueron atraídos en décadas pasadas por la empresa forestal para trabajar como aserradores, en la actualidad, las innovaciones tecnológicas del proceso extractivo los han expulsado. Se vuelve ineludible, entonces, la repolitización de las luchas por la tierra, un aspecto muy importante que este trabajo viene a actualizar.

Segunda Parte. Cuando el problema "sale a la luz". Discurso ambiental, coaliciones discursivas y redes de actores

En esta sección hemos reunido los trabajos que establecen una aproximación hermenéutica para la comprensión de los problemas ambientales. Desde esa perspectiva, los problemas se vuelven visibles (por lo tanto, decibles y analizables) en arenas públicas, donde la construcción de narrativas y tramas discursivas juega un rol central. Como ningún intercambio argumentativo despliega la totalidad de los supuestos que están implícitos en el enjambre de imágenes asociadas a la naturaleza, los autores de estos trabajos seleccionan y analizan un recorrido de *story lines* específicas. El criterio de selección se orienta a detectar la formación de "coaliciones discursivas". Según Maarten Hajer, estos agrupamientos reúnen a diferentes actores que, por razones diversas, adhieren a determinados conceptos y definiciones, aun cuando no los interpreten del mismo modo y aunque sean muy diferentes las prácticas que los sostienen. Al analizar a los actores, sus posiciones, disposiciones y discursos en un plano relacional, podemos entender cómo es posible que determinados conjuntos de creencias se sostengan –e incluso se legitimen– mediante narrativas en las que un sector determinado puede imponer a otros el sentido de interpretación de un problema. Si, al decir de Pierre Bourdieu, el mundo social es representación social y voluntad, las narrativas del ambiente y las narrativas sobre el desarrollo están presentes en la descripción que los grupos sociales hacen de sí mismos y de los otros. Esto último juega un rol central en el proceso de dotación de sentido y, al observarlo de manera crítica, se pueden problematizar los discursos hegemónicos y desentrañar cuáles son los mecanismos de dominación que sostienen prácticas que habilitan la mercantilización de los bienes comunes y la expropiación de los territorios.

Esta forma de mirar el lazo entre los procesos sociales y la construcción de problemas ambientales nos permite, además, poner en cuestión el mito de la toma de conciencia. Nos referimos más específicamente a ese modo de atribución de sentido –que circula en los medios de comunicación y hasta en ciertos programas educativos– desde el cual se nos dice que la solución a las encrucijadas que como especie enfrentamos ante al agotamiento de los recursos naturales descansa en una "toma de conciencia" acerca de los problemas ambientales. En ese diagnóstico hay una visión indiferenciada de las responsabilidades y las consecuencias de la

denominada "crisis ambiental", lectura en base a la cual no pocas veces se propone una estrategia de resolución de los problemas atada a hábitos de consumo, dinámicas de mercado y adhesión individual a valores utilitaristas.

Los artículos que integran esta segunda parte contribuyen de diferentes maneras a derribar ese mito y nos ayudan a entender que, más allá del aparente consenso en torno a la crisis ambiental, es posible identificar la existencia de redes de actores que, al defender causas ambientales, lo hacen desde diferentes enfoques, posiciones y disposiciones de género, etnia, y clase social, donde se filtran también los intereses económicos de poderosas corporaciones.

El trabajo de Lorenzo Langbhen, "Arenas públicas, modelos de desarrollo y políticas de protección del ambiente: la Ley de Bosques entre 'conservación' y 'producción'" se ocupa de mostrar de qué manera es problematizada la cuestión de los bosques nativos en un análisis que toma en cuenta su paso por diferentes arenas públicas. Siguiendo el proceso que va de la sanción de la Ley Nacional de Protección de Bosques Nativos a su posterior implementación a través del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos en la provincia de Salta, el trabajo de Langbhen nos muestra que en cada una de esas arenas públicas prevalecen diversas interpretaciones del problema. Esto permite ver desde un ángulo diferente de qué manera se produce la tensión entre el nivel federal y las provincias, precisamente porque si no son idénticas las coaliciones discursivas que se construyen en el Parlamento nacional y en la Legislatura salteña, tampoco son equivalentes los actores e intereses que contribuyen a construir un argumento sobre el problema de los bosques. De esta manera, el trabajo permite entender cuál es la complejidad y la densidad involucrada en la dinámica de elaboración de un problema ambiental y su tratamiento como asunto institucional. Esto nos acerca a una visión compleja de las políticas públicas, entendidas como el resultado de un proceso controvertido, dentro del cual el cierre o la clausura discursiva de un problema está sujeto a reinterpretaciones y presiones por parte de determinados grupos de interés.

Soledad Fernández Bouzo ha decidido bucear en otras aguas para analizar el mismo tema. En su artículo "¿Festivalización de la cuestión ambiental? Narrativas del cine en torno a la modernización ecológica y la justicia ambiental en Buenos Aires", la autora se propone estudiar la construcción imaginal de las causas ambientales, tal como se presentan en diferentes espacios públicos de circulación de obras

cinematográficas. Según observa, la selección de las películas que van a ser exhibidas es muy importante, pero también lo es el análisis de las imágenes que quedan inscriptas en tanto formas de enmarcar un problema ambiental. Al indagar en torno de la circulación de películas y documentales en diferentes muestras, ciclos y festivales de cine ambiental, la autora nos ayuda a entender de qué manera esas imágenes se desplazan, se traducen y son movilizadas por diferentes actores.

Los documentales son puestos en sus contextos (dispositivos) de circulación, tomando en cuenta los cambios de escala y las temporalidades. Con ello, la autora nos muestra cómo es que estas obras audiovisuales que invocan a la naturaleza y al ambiente son susceptibles de múltiples traducciones. De este modo, es posible ver que la presentación y los recorridos de esas imágenes, en tanto causas ambientales, están asociados, por un lado, con la creación de circuitos de consumo verde que se apoyan en el discurso de la modernización ecológica y, por otro, con narrativas de movilización y conflicto que a menudo se inscriben en la retórica de la justicia ambiental y los derechos humanos.

El trabajo de Virginia Toledo López, "Agroenergía y discurso del desarrollo. Un análisis de narrativas regionales y locales a propósito de la producción de biodiesel en Santiago del Estero", aborda el fenómeno por el cual se observa la intensificación de un proceso de agriculturización en la región norte del país, un territorio en el que hasta hace pocas décadas no existía una producción intensiva del monocultivo de soja en una escala tal como la conocemos en la actualidad. Se trata de espacios en los que el sistema agroalimentario redefine arreglos territoriales, moldea procesos políticos y habilita nuevos significados en torno a las narrativas del desarrollo.

El propósito del artículo es analizar justamente las narrativas del desarrollo que permiten explicar la construcción de los procesos de significación en relación al valor del emprendimiento y sus modos de inserción en la vida local. La autora argumenta que el *ethos* neodesarrollista predominante se apoya en imaginarios regionales de larga data que oponen el desarrollo a su contracara: la exclusión. Se articula así un discurso hegemónico, donde diferentes argumentos y actores van construyendo una visión particular alrededor de la planta de biodiesel asociada a los imaginarios de progreso y movilidad social, que si bien son aspiraciones y expectativas que tienen origen en el pasado, actualmente son moldeadas desde un discurso de responsabilidad social empresaria.

El artículo de Leonardo Fernández, "Disciplinar la sociedad a través de la ciudad. Urbanismo y ecología en Buenos Aires y su región durante el Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983)", nos aporta una clave de interpretación sobre la impronta que la última dictadura militar tuvo en el planeamiento metropolitano de Buenos Aires. El texto busca mostrar las tensiones y conflictos entre aquellos urbanistas que eran la usina de las ideas de la época sobre la ciudad y que, a su vez, ejercían una influencia muy importante en la definición e implementación de megaproyectos urbanos. A partir del análisis de los textos del período, el autor pone en evidencia una impronta conservadora expresada en una propuesta de ecología urbana que buscaba producir una frontera física para detener la conurbación. Si las políticas de la dictadura tenían como objetivo producir un disciplinamiento social, la propuesta del "cinturón ecológico" permitió generar un anillo verde que, mediante un operativo de expropiaciones, facilitó el control territorial sobre la metrópolis. Y si la emergencia de determinados juicios ecológicos ambientales debe ser entendida también como una construcción de argumentos y prácticas sociales, el texto nos muestra el modo contradictorio en que se fueron articulando los discursos ambientales con los imperativos de la seguridad interna. Una forma muy sugerente de explorar en las profundidades de un oscuro y funesto período histórico sobre el que todavía queda mucho por decir.

Tercera parte. La cuestión ambiental metropolitana, derechos y justicia ambiental

Cuando las señales de alarma en torno a los problemas urbanos superan y rebasan aquello que antes se definía como una cuestión vinculada al crecimiento y la industrialización, estamos ante la presencia –al decir de Henri Lefebvre– de una auténtica revolución urbana. En este sentido, es preciso concebir a la ciudad como "una red de mallas desiguales", que no sólo representa una morfología del espacio urbano distinta, sino que se expresa en diferentes maneras de vivir, donde se ponen en contradicción sistemas de valores y de fines. Si la ciudad es un espacio que permite observar la práctica social y las contradicciones de una sociedad, cobra relevancia el análisis del modo en que las políticas urbanas –y más recientemente, las políticas ambientales– inciden, moldean y establecen vinculaciones entre actores y sistemas de redes. Y esto es así porque

la provisión de servicios de agua y saneamiento, las redes de transporte, la disposición de los residuos sólidos urbanos y la gestión de las políticas de hábitat están en el centro de la disputa por el espacio urbano.

En la metrópolis de Buenos Aires, esto se puede constatar en el surgimiento de diferentes demandas colectivas en las que los actores se movilizan para ejercer el control sobre su ámbito territorial, cuestionando, de ese modo, la desigualdad urbano-ambiental. Los pobladores, organizados bajo la forma de asambleas ciudadanas autoconvocadas, colectivos multisectoriales, foros hídricos, comisiones y juntas vecinales, reclaman por la protección de sitios no urbanizados, rechazan la implantación de infraestructuras y proyectos inmobiliarios, piden la inspección en torno de la contaminación asociada a ciertas actividades o usos del espacio, exigen la provisión de agua potable y saneamiento, y reclaman por políticas de suelo urbano para los sectores populares. Se trata de grupos y comunidades que se movilizan y ponen en cuestión derechos significativos como el derecho humano al agua, el derecho a la vivienda, la defensa de sitios de protección ambiental y el derecho a un ambiente sano, entendido como el reclamo que sustenta y enmarca la defensa de la vida.

Los trabajos de Melina Tobías, Andrés Scharager, Mariana Schmidt y Carolina Montera muestran diferentes aristas de los conflictos entre sistemas de valores y de fines, los que en el largo plazo han sido moldeados por la desigualdad ambiental metropolitana. Estos artículos nos presentan diversos modos de habitar en la cuenca Matanza-Riachuelo, un territorio que se presenta como caso testigo de las abismales diferencias entre grupos sociales respecto a sus posibilidades de acceder al suelo urbano de calidad. Si el modo en que fluyen las aguas de la cuenca es una condición históricamente legible de la relación *localizada* entre sociedad y naturaleza, los problemas ambientales que aparecen expuestos en estos trabajos no son otra cosa que la cara aumentada y magnificada de las contradicciones de un crecimiento metropolitano a espaldas y a expensas de los ríos, con asimetrías en la cobertura de los servicios urbanos y bajo un patrón de ocupación del suelo que empuja a los sectores populares a vivir en los sitios contaminados y en las áreas bajas e inundables de la ciudad.

El trabajo de Melina Tobías, "El acceso al agua en Buenos Aires durante la era posneoliberal: ¿Derecho humano o *commodity*?", se propone analizar el proce-

so de reestatización del servicio de agua y saneamiento desde un enfoque de derechos. La autora se interroga en qué medida la gestión estatal ha logrado trascender una visión que concibe al recurso como un bien económico regido por los principios de mercado, para avanzar hacia el cumplimiento del "derecho humano al agua"; es decir, hacia la universalización del servicio. Para responder a la pregunta, no sólo indaga en las visiones dominantes sino también analiza el modo en que estas ideas y nociones se materializan en los procesos de gestión.

La relevancia que asume este caso en la historia reciente se debe a las dimensiones del área de prestación –que comprende la Ciudad de Buenos Aires y diecisiete partidos de la Región Metropolitana–, pero también a la magnitud y el volumen de inversiones que supone el plan de Agua y Saneamientos (AySA) para expandir la cobertura al conjunto de la población –más de diez millones de personas– que habita en el área de concesión.

Al introducir una mirada que revisa los avances y retrocesos de los últimos nueve años, el trabajo permite entender de qué manera la gestión y manipulación de las redes de agua despliegan una materialidad que produce desigualdades persistentes, que tienen un impacto muy importante en el modo de producir ciudad y en las asimetrías regionales en el acceso a los servicios urbanos.

El artículo de Andrés Scharager, "La 'eliminación de obstáculos' en la causa Riachuelo: controversias en torno a la relocalización de la Villa 21-24", pone el foco de análisis en la experiencia de organización de las familias de este barrio, quienes están directamente implicadas en una sentencia judicial que ordena la recomposición ambiental del Riachuelo y que, en función de esa medida, exige el desplazamiento de las viviendas asentadas en los márgenes del río, en el área denominada "camino de sirga". El trabajo analiza las disputas en medio de una compleja trama de implementación de políticas públicas, a partir de un fallo que pone en relación a una multiplicidad de actores con intereses divergentes. Uno de los efectos no previstos de la sentencia judicial es la territorialización del conflicto por el acceso al suelo urbano. En lo que refiere a la exigibilidad de derechos, el trabajo de Andrés Scharager nos muestra que las demandas referidas al derecho a la vivienda han sido redefinidas y reconfiguradas en distintas experiencias de resistencia y/o negociación con diferentes autoridades, operadores estatales y mediadores legales. Los habitantes de la Villa 21-24, al defender su arraigo al lugar, han ido construyendo nuevos significados en torno a qué quiere decir ha-

bitar la ciudad y en referencia a lo que consideran una vivienda digna. Esto permite mirar de forma crítica los procesos de desplazamiento, desde una perspectiva que pone de relieve el derecho a habitar en la ciudad.

"'De las joyas que tiene el Riachuelo, es una de las más lindas'. Política ambiental y ordenamiento del territorio en la cuenca Matanza-Riachuelo, el caso de la Laguna de Rocha", el artículo de Mariana Schmidt, analiza el conflicto en torno a la declaración de un área protegida, tomando como punto de inflexión el año 2012, cuando la Legislatura provincial estableció la creación de la Reserva Natural Integral y Mixta Laguna de Rocha en el municipio de Esteban Echeverría. La autora plantea un argumento que otorga relevancia a la generalización de este conflicto, desde el momento en que los colectivos movilizados lograron establecer vinculaciones entre las históricas reivindicaciones por la Laguna de Rocha y la causa judicial por la recomposición ambiental del Riachuelo. A partir de entonces, esta reserva natural y otras áreas de protección ambiental se fueron convirtiendo en una línea de acción para la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR), y en una ventana de oportunidad para mostrar los aspectos positivos de un vasto territorio que, en el imaginario colectivo, ha estado predominantemente asociado a las ideas de contaminación, suciedad y enfermedad. Este proceso de reconocimiento permitió que la cuestión del patrimonio natural, en estrecha relación con el ordenamiento ambiental del territorio, se volviera un asunto público susceptible de ser legislado y gestionado. Sin embargo, la autora nos muestra que la judicialización del conflicto es insuficiente para resolver el problema, dado que el mismo proceso ha generado una reestructuración del campo de la política ambiental. De este modo, la efectiva puesta en práctica de aquello que en los papeles se declaró proteger ha desatado toda una serie de tensiones y debates entre un gran abanico de actores e intereses.

El trabajo de Carolina Montera, "La gestión de los residuos en disputa. Controversias por la instalación del Centro Ambiental de Recomposición Energética en el partido de La Matanza", reflexiona en torno a la gestión municipal de los residuos metropolitanos, analizando el conflicto en torno a la instalación de una nueva planta de tratamiento impulsada por el gobierno local. Este emprendimiento, que ha sido promocionado por el municipio como una estrategia alternativa y superadora respecto del modelo de los rellenos sanitarios, sin embargo ha sido fuertemente cuestionado por organizaciones ambientales de larga trayectoria, que plantean formas abiertas de oposición al proyecto. Un elemento clave para entender estas

acciones colectivas tiene que ver con un proceso previo de organización local en el que los vecinos se movilizaron para exigir el cierre del relleno sanitario de González Catán, el que todavía continúa en operación. En este proceso, los grupos vecinales fueron conformando redes junto a otros grupos para oponerse a la implantación de nuevos rellenos sanitarios en toda la Región Metropolitana de Buenos Aires. Precisamente han sido estas organizaciones las que, en los últimos quince años, han tenido una fuerte incidencia en la construcción del problema público de los residuos sólidos urbanos. Varios de los argumentos que fueron moldeados al calor de esas luchas se reactualizan en la discusión de esta nueva propuesta, que consiste en el establecimiento de una planta de incineración de los residuos para su posterior reutilización como fuente de energía. Analizando en profundidad las controversias sociotécnicas, Carolina Montera expone de qué manera el enlace entre conflictos y actores contribuye a elaborar inventarios de problemas y perspectivas de análisis de mediana duración. Con ello, pone en duda el valor de una implantación específica en el marco de un proyecto de largo plazo que tiene como horizonte la gestión integral de los residuos sólidos urbanos a escala metropolitana.

En los doce artículos que componen este libro no sólo se busca registrar el potencial creador y productor que tienen estas experiencias, sino también aportar a lo que Arturo Escobar denomina una "ecología política de la diferencia". Los textos nos acercan a escenarios privilegiados de observación que ayudan a entender de qué modo se han hecho presentes diferentes y novedosos lenguajes de valoración en torno a los bienes de la naturaleza y el territorio. Los autores y las autoras nos hablan de un proceso de elaboración de repertorios de problemas y nos muestran que los conflictos ambientales suponen algo más que el ambiente. Al reactualizar las disputas por la tenencia de la tierra, por el uso del suelo, por la apropiación de la renta, por los significados culturales, por el reparto de poder entre las jurisdicciones o por la discusión sobre quién asume los costos ambientales, estas experiencias nos abren horizontes para pensar y construir la diferencia.

Estas prácticas, situadas en una lógica de articulación entre diferencias, son las que permiten ampliar el campo de lo pensable. En otros términos, se trata de intensificar los procesos democráticos, ensanchando y complejizando el espacio de la política.

Primera parte

Revisitando el lazo cultura/naturaleza. La construcción del riesgo y las desigualdades persistentes

Agua, poder y desigualdad socioespacial. Un nuevo ciclo hidrosocial en Mendoza, Argentina (1990-2015)

Facundo Martín
Robin Larsimont

Introducción

En la provincia de Mendoza, la manipulación histórica del agua que fluye por los ríos descendentes de la cordillera de los Andes ha configurado una fuerte fragmentación territorial. El patrón resultante exhibe la presencia de oasis artificiales de riego, una suerte de islas verdes en medio de vastos espacios desérticos no irrigados y relativamente despoblados, que han sido calificados como "espacios invisibles" (Montaña, 2012). Los oasis irrigados, caracterizados por una densa red de distribución superficial de agua, concentran la gran mayoría de la población provincial, repartida en los principales centros urbanos y zonas agroindustriales de la provincia.

Sin embargo, en estas dos últimas décadas se viene conformando un nuevo esquema de circulación del agua (Swyngedouw, 2004) en relación a las estrategias de territorialización del capital a partir de la ampliación de los oasis, más allá de esa histórica red hídrica superficial.[1] De aquí resultó, por una parte, la producción de territorios irrigados, relativamente autónomos y –como veremos– amenazadores de la característica y centenaria organización social y política del riego en Mendoza. Por otra parte, implicó en cierta medida una actualización de configuraciones espaciales desiguales de larga data en torno del manejo del agua.

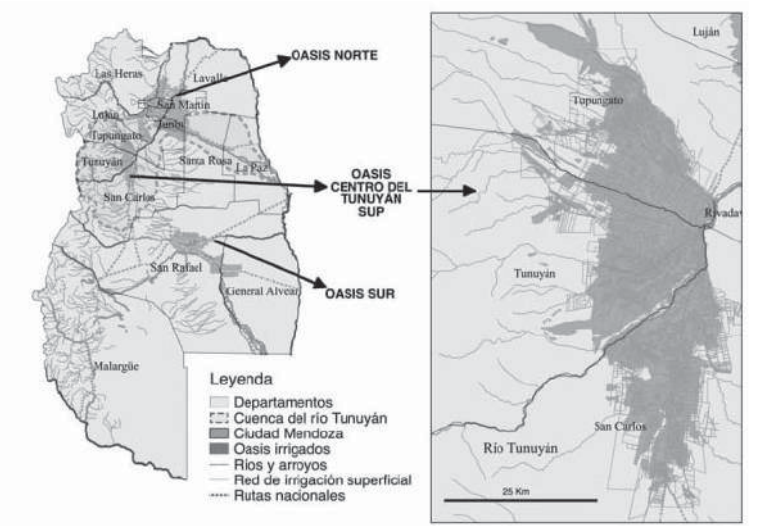
1 Destacamos cuatro principales oasis: (1) el oasis Norte, alimentado por los ríos Mendoza y Tunuyán inferior, que abarca el Área Metropolitana de Mendoza (AMM), principal centro urbano e industrial de la provincia; (2) el oasis Centro, alimentado por el río Tunuyán superior (también conocido como Valle de Uco); (3) el oasis Sur, conformado por los ríos Diamante y Atuel, y (4) el oasis de Malargüe, de menor importancia, que se ubica al extremo sur de la provincia y está alimentado por el río homónimo. Estos enclaves agro-urbano-industriales concentran el 98,5% de la población –de un total de 1.741.610 habitantes– sobre apenas un 3% de la superficie provincial (INDEC, 2010). Una nota periodística del diario *Los Andes* (02/09/2013) menciona un estudio realizado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable que señala un aumento de este porcentaje oficial, de 3% a 4,8%.

Aunque este proceso se ha desplegado en la periferia de todos los oasis irrigados provinciales, viene cobrando particular relevancia en el caso del oasis del río Tunuyán superior o Valle de Uco (véase Mapa 1) debido a la conjunción de sus factores bioclimáticos y a la globalización del sistema agroalimentario. Este oasis abarca los departamentos de San Carlos, Tunuyán y Tupungato, y está alimentado fundamentalmente por el río Tunuyán a lo largo del tramo superior de su cuenca. Por lo tanto, en adelante lo referiremos como oasis del río Tunuyán superior.

El objetivo de este trabajo radica, entonces, en dar cuenta de la emergencia de un nuevo *ciclo hidrosocial* (Swyngedouw, 2004; Linton y Budds, 2013) en la provincia de Mendoza, a partir del análisis de su expresión paradigmática en el tramo superior del río Tunuyán.

Sostenemos que estamos frente a un nuevo ciclo hidrosocial, contrastante con aquel otro ciclo centenario basado en el acceso al recurso hídrico a través de derechos de agua superficial. Este nuevo ciclo, emergente desde mediados de los años noventa, está claramente caracterizado por la gobernanza de la extracción de agua subterránea en zonas altas de la cuenca del río Tunuyán superior, lo que implica el surgimiento de nuevos actores así como una reorganización, a la vez que una ruptura de las geometrías de poder en relación al acceso y control del suelo irrigado.

Mapa 1. Cuenca del río Tunuyán Superior, provincia de Mendoza



Fuente: Elaboración propia.

Qué entendemos por ciclo hidrosocial

En estas últimas décadas, la cuestión del agua se ha convertido en uno de los principales temas ambientales de debate a escala mundial. Paralelamente, en el ámbito académico se multiplicaron las perspectivas críticas en torno al abordaje conceptual y teórico de las diversas problemáticas que involucran al agua, de su papel en la compleja relación sociedad-naturaleza y de las relaciones de poder que atraviesan su gestión (Larsimont y Grosso, 2014). Consideramos, por lo tanto, que el análisis de las transformaciones socioambientales en torno a la producción y reproducción de los oasis de riego de las tierras secas de Mendoza ganaría en complejidad si fuera articulado con nuevos enfoques críticos sobre la relación agua-sociedad.

En este sentido destacamos, dentro del amplio abanico de los *water studies*, la contribución de la ecología política, por hacer especial hincapié en considerar el papel del agua en la producción y reproducción del poder (Loftus, 2009). La originalidad de este abordaje reside en el intento de visibilizar los múltiples y heterogéneos actores y las escalas de análisis que involucran los procesos de acceso al agua y su control. En esta línea, Erik Swyngedouw (2004 y 2009)[2] fue pionero en reconsiderar teóricamente las dimensiones materiales, simbólicas y discursivas de la circulación del agua. Según este autor, dicha circulación es un proceso híbrido, socio-natural, que encarna aspectos políticos, económicos, sociales y ecológicos a diferentes escalas, y su estudio refleja cómo los flujos de agua, de capital y de poder están materialmente unidos (Swyngedouw, 2004). Analizar esta circulación del agua en Mendoza nos invita, por un lado, a cuestionar los intereses, ideologías, narrativas y ciencias que justificaron las sucesivas "misiones hidráulicas"[3] (Turton y Messnier, 2002), así como también a poner en evidencia las consecuencias socioespaciales de la manipulación del llamado "ciclo hidrológico" (Horton, 1931).

---

2 Discípulo de David Harvey, el autor combina el materialismo histórico-geográfico, particularmente el pensamiento dialéctico relacional marxista, con la historia ambiental y la Teoría del Actor-Red (ANT).

3 Es decir, la lógica dominante que subyace el deseo de los estados de establecer condiciones que conducen a la estabilidad socioeconómica y política a través del manejo del agua (Turton y Meissner, 2002). En Mendoza, la misión hidráulica se puede ubicar entre fines del siglo XIX y principios de XX y estuvo protagonizada por un conjunto de hidrólogos, militares y políticos (Martín, 2010).

En el marco de constatación de que los flujos de agua entre el subsuelo y la superficie terrestre se encuentran cada vez más afectados por la actividad humana, surge la propuesta de considerar a esta circulación a través de un ciclo "hidrosocial" (Swyngedouw, 2004 y 2009; Linton, 2010; Budds, 2012). Este concepto ha sido introducido al campo de los *water studies* en oposición al uso convencional del ciclo hidrológico (Horton, 1931) que "prosigue eternamente con o sin actividad humana" (Maidment, 1993, cit. en Linton, 2010). El ciclo hidrosocial, entonces, se entiende como un proceso socionatural a lo largo del cual el agua y la sociedad se co-constituyen una a otra a través del tiempo y el espacio (Linton y Budds, 2013).

En este sentido, además de examinar cómo el agua fluye dentro del ambiente físico (atmósfera, superficie, subsuelo, biomasa), la noción de ciclo hidrosocial también considera cómo los flujos de agua son manipulados por determinadas geometrías de poder (Massey, 1993; Swyngedouw, 2004). Estas geometrías (re) producen relaciones de poder a través de determinados ensamblajes socionaturales de actores (humanos, no humanos, híbridos), lo cual da como resultado configuraciones espaciales desiguales (Swyngedouw, 2004 y 2009; Budds e Hinojosa, 2012; Molle, 2012).

En definitiva, comprendemos al ciclo hidrosocial como un proceso continuo y dinámico de ensamblaje entre actores heterogéneos. En este estudio haremos especial énfasis en el análisis de las relaciones entre actores humanos (productores, profesionales, técnicos), no humanos (acuíferos, glaciares, suelos) e híbridos técnico-institucionales (instituciones, leyes, infraestructura de riego, perforaciones, etc.).

Cuando "el agua corre hacia arriba, hacia el dinero"[4]: Nueva vitivinicultura y conquista de los piedemontes

Para comprender la circulación del agua en Mendoza es imprescindible revisar la relación histórica entre su manejo y la consolidación de un complejo agroindustrial con eje en la especialización vitivinícola. Este último se constituyó principalmente desde fines del siglo XIX, bajo el paradigma de la dominación de la naturaleza y de los ríos cordilleranos, para rescatar las tierras semiáridas mediante

4 "Water flows uphill toward money" es un dicho famoso en cuanto a la cuestión del agua en el oeste de Estados Unidos (Reisner, 1993: 12).

el regadío a gran escala[5]. La especialización regional vitivinícola (Richard-Jorba, 2000) y la misión hidráulica que implicó, supusieron una apropiación *gubernamentalizada* del agua y la tierra, es decir, la rápida y rígida estructuración social a través del gobierno del agua por parte de las clases dominantes locales (Martín, 2010). En este contexto, el oasis del Tunuyán superior, si bien comenzó a consolidarse después de la Campaña del Desierto alrededor de ciertos fortines construidos en la época colonial, se expandió con la llegada de trabajadores emigrantes europeos en las primeras décadas del siglo XX y particularmente a partir de la construcción del dique del Valle de Uco en 1941 (Marzo e Inchauspe, 1967; Saldi y Petz, 2015). Además, en contraste con los otros valles agrícolas de la provincia, principalmente vitivinícolas, aquel se caracterizó históricamente por su producción de frutales de pepita (peras y manzanas) y hortícolas.

Sí bien el llamado "modelo centenario vitivinícola" (Mateu, 2007) permitió una cierta independencia frente al modelo pampeano, el complejo agroindustrial mendocino empezó a mostrar francos signos de agotamiento a partir de 1980. En esta década, y particularmente en la siguiente, a nivel global se daría el proceso de emergencia del *tercer régimen agroalimentario* mundial, con su carácter corporativo y flexible, que reorganizaría la agricultura a escala global (Friedman y McMichael, 1989). En este contexto, mientras el sector agropecuario nacional emergía como uno de los más desregulados del mundo (Giarracca y Teubal, 2008), el complejo agroindustrial mendocino inició una profunda reestructuración productiva, que de ningún modo iba resultar homogénea socioespacialmente (Collado y Altschuler, 2013). De hecho, en el contexto de apertura de la economía nacional y de las medidas de desregulación, el proceso de reconversión hacia un modelo más diversificado y orientado a las exportaciones se presentó como una "solución espacial" (*spatial fix*) (Harvey, 2007) selectiva, al implicar una creciente concentración y centralización territorial del capital. La emergencia a nivel nacional e internacional de nuevas tendencias dualistas de producción y consumo, propias del mencionado régimen alimentario flexible, generó en el oasis del Tunuyán superior un espacio particularmente atractivo para el capital corporativo y su estra-

5 Es importante destacar que en la provincia de Mendoza la tierra sin "derecho de riego" no tiene valor económico, ya que las lluvias no alcanzan a cubrir el requerimiento de ningún cultivo. Esta limitante natural ha hecho que las relaciones de propiedad de la tierra estén subordinadas económica y políticamente al derecho de aguas.

tegia de penetración en el mercado de alta calidad y alimentos especializados.

En el sector de la vitivinicultura, mientras sólo las grandes bodegas tradicionales más capitalizadas pudieron enfrentar esta reconversión (Tulet y Bustos, 2005), muchas otras desaparecieron, por quiebra o cierre, o debido a que fueron compradas por inversores no locales. En este contexto, el oasis del Tunuyán superior, que –como mencionamos– hasta ese momento conformaba un oasis esencialmente frutihortícola, pasó a consolidarse como un centro importante de la *nueva vitivinicultura*, incluso a nivel global. Este nuevo modelo, fruto de una "creciente competencia internacional y globalización del consumo estandarizado del vino" (Harvey, 2007: 424) se caracteriza por la producción de vinos de alta calidad y alto precio destinados a mercados internacionales (Montaña, 2012). A su vez, estas transformaciones impulsaron importantes cambios técnicos y organizacionales en la producción, con la introducción del riego por goteo,[6] la incorporación de nuevas variedades vitícolas, la utilización de malla antigranizo, cambios en las tareas culturales (poda, raleo, estrés hídrico), la realización de la cosecha mecánica y el cambio de sistemas de conducción (de parral a espaldero). Por otro lado, a medida que se generaba una creciente extranjerización de la actividad, se observaba también un desplazamiento de la frontera agrícola en base al uso de aguas subterráneas hacia las tierras altas de la cuenca. Esta expansión fue posible, desde el punto de vista técnico, gracias tanto a la implementación de sistemas de riego localizado, como a la presencia de acuíferos subterráneos; y permitió a actores empresariales fuertemente capitalizados llegar a zonas agroclimáticas y edáficas muy valoradas para el cultivo de la vid, donde la producción era imposible poco tiempo atrás.

El análisis de la evolución de las superficies irrigadas, según los Censos Nacionales Agropecuarios (CNA) de 1988 y 2002 y el Registro del Uso de la Tierra (RUT) de 2014, indican claramente que el tramo superior del río Tunuyán ha sido el que más se ha expandido en superficie cultivada (véase Cuadro 1).

6 La importancia de esta innovación radica en que permite, además de instalarse por fuera del oasis irrigado superficialmente, hacer más eficiente el uso del agua e incorporar fertilizantes líquidos en el sistema de riego (o fertirriego), disminuyendo a su vez la mano de obra necesaria para el mantenimiento del riego, que en los métodos de riego superficial es un factor de peso en los "costos operativos".

Cuadro 1. Hectáreas cultivadas distribuidas por cuenca, para los CNA de 1988 y 2002

Oasis	*CNA 1988 (ha)*	*CNA 2002 (ha)*	*RUT 2014*	*Diferencia 1988-2002 (ha)*	*Diferencia 1988-2002 (%)*	*Diferencia 2002-2014 (ha)*	*Diferencia 2002-2014 (%)*	*Diferencia 1988-2014 (%)*
Mendoza-Tunuyán inferior	167.980,5	152.412,5	188.451	-15.568	9,26	36.038,5	23,64	12,18
Tunuyán superior	45.501,9	49.083,6	57.045	3.581,7	7,87	7.961,4	16,22	25,36
Atuel-Diamante-Malargüe	81.868,9	70.232,7	71.513	-11.636,2	-14,21	1.280,3	1,82	-12,65
Total	295.351,3	271.728,8	317.012	-23.622,5	-8	45.283,2	16,66	7,33

Fuente: Elaboración propia, en base a DEIE-INDEC, Censo Nacional Agropecuario (CNA) 1988 y 2002 y Registro de Uso de la Tierra (RUT) 2014.*

** Consiste en un registro provincial creado por la ley 4438. Es de carácter obligatorio para todos los establecimientos agropecuarios existentes en el territorio provincial y releva número de productores, establecimientos y uso del suelo según cultivo agrícola en hectáreas.*

Por otra parte, según los últimos relevamientos, de las 57.000 ha bajo riego, la vid ocupa poco menos de un 40%, la fruticultura otro tanto y la horticultura un 19%.[7]

Aunque la descripción del perfil socioeconómico de los nuevos emprendimientos instalados en zonas piedemontanas merecería matices (Neiman y Bocco, 2005), cabe resaltar algunas características predominantes. En primer lugar, se destaca la presencia de grandes grupos agroindustriales o industriales y hasta inmobiliarios, tanto nacionales como extranjeros, a veces vinculados con fondos financieros. Por otra parte, empresarios, tanto provenientes del sector vitivinícola como, en otros casos, con capitales generados en otros sectores económicos (inmobiliario, automotriz, etc.), han encontrado también en el oasis del Tunuyán superior y en la vitivinicultura globalizada un ámbito propicio para diversificar sus inversiones. Cabe precisar también que, a pesar del creciente aumento del precio de la tierra, esta zona tiene costos muy ventajosos

7 Datos proporcionados por el INTA y el Departamento General de Irrigación de Mendoza.

respecto de otras zonas vitivinícolas del mundo.[8] En relación con estas nuevas dinámicas territoriales, en esta zona piedemontana tenemos que mencionar, también, la proliferación de complejos agroturísticos e inmobiliarios (con golf, spa, etc.) como nuevos ejes complementarios de acumulación de la nueva vitivinicultura. Esto implica, lógicamente, nuevos usos del agua en la zona, ya no sólo para el ámbito agrícola exclusivo.

Finalmente, cabe señalar que si bien la producción de estos nuevos espacios abastecidos por agua subterránea fue protagonizada principalmente por empresas vinculadas al agronegocio vitivinícola, también se incorporó parte de la fruticultura y de la horticultura de exportación.

A través de estas dinámicas territoriales surgieron nuevas vinculaciones de actores ajustados por determinadas geometrías de poder. A continuación veremos cómo se desplegó este nuevo ensamblaje de actores, centrándonos primero en la dimensión jurídica del acceso al agua subterránea.

De la hidrología a la ley

> "Mi oponente profesa el fetichismo del Código Civil. Y lo juzga tabú, intocable. Se explica, porque él es ingeniero y el problema es jurídico. Y con criterio de físico, él sostiene una interpretación del Código Civil que parte del hecho físico de la unidad de las aguas, arguyendo que todas, físicamente, son iguales, porque todas integran un solo ciclo: el que cumplen al evaporarse. Yo no niego esa verdad física, pero sí que ella sirva para inspirar leyes humanas, que no rigen relaciones de los elementos de la naturaleza, sino de los hombres."
>
> Guillermo Cano (1943)

8 Para dar una estimación, en un informe de la agencia pública de promoción de inversiones Mendoza Invest podemos leer que, según Andrés Ostropolsky, representante de Sothesby's International Realty, mientras que para 2014 en el Napa Valley (California) el precio de la tierra ronda los 350.000 US$/ha, en el Tunuyán superior sólo alcanzaba los 37.000 US$/ha, es decir, casi diez veces más económico.

Este epígrafe de Guillermo Cano, a quien podemos considerar uno de los últimos "domadores del agua"[9] de Mendoza, da cuenta de uno los principales nudos del concepto de ciclo hidrosocial: el de la dualidad H_2O-ley o, en otras palabras, la de la naturaleza de las leyes y las leyes de la naturaleza.

En este apartado nos centramos sobre la emergencia de actores híbridos asociados a los recientes conflictos jurídico-ambientales surgidos por la presión del capital sobre el agua. Estos nuevos actores técnico-institucionales operan como dispositivos legales para impedir y habilitar nuevas expansiones de la frontera agrícola en base a la utilización de agua subterránea. Este proceso se fue agudizando a lo largo del siglo XX en toda la provincia de Mendoza, pero se ha manifestado con total intensidad en los últimos veinte años. Esto abona nuestra tesis de que estamos frente a un nuevo ciclo hidrosocial, al que analizaremos en detalle en el siguiente apartado.

Tabla 1. Tipología de conflictos por el agua

Tipo de conflicto	Descripción	Ejemplos/casos de Valle de Uco
Entre usos	Ocurre cuando el recurso no satisface los distintos destinos del agua de una cuenca. Esto incluye usos actuales, nuevos o futuros.	Emprendimientos mineros que demandan nuevos derechos de agua y amenazas de contaminación del recurso, como en el caso del Proyecto de Anglo American (oro y cobre) en las cercanías de la Laguna del Diamante, San Carlos.
Entre usuarios	Se centra en las características de los distintos usuarios del recurso y sus intereses en competencia.	Conflictos entre regantes de distintos tramos de la cuenca. Los que están ubicados más arriba toman más agua de la que les corresponde, secando las zonas de recarga del acuífero.

(Continúa en página siguiente)

9 Llamamos "domadores del agua" a un conjunto de militares, funcionarios y políticos que protagonizaron la "conquista del agua" en Mendoza (Martín, Saldi y Rojas, 2010). Entre las tantas actividades que desarrolló durante su extensa trayectoria, Guillermo Cano (1913-2003) fue el único argentino y uno de los contados latinoamericanos que asistió a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente Humano realizada en Estocolmo en 1972, reunión que es el emblema del nacimiento a nivel internacional de las preocupación y la gobernanza moderna sobre el ambiente. Disponible en <www.farn.org.ar/homenaje.html>.

Entre usuarios y no usuarios	Se producen frente a terceros, por razones diversas a la competencia entre usos.	Intervenciones sobre cuencas no vinculadas al uso del agua directamente, como las inundaciones por desmonte para implantación de nuevos viñedos en las zonas altas de Tunuyán.
Entre jurisdicciones	Refleja la tensión entre objetivos y competencias de las diferentes divisiones de la administración política.	Aprovechamiento de un río por parte de distintas unidades administrativas, como ocurre en el caso del Tunuyán superior *vs.*Tunuyán inferior. Son en la práctica una sola cuenca pero se administra como dos cuencas diferentes.
Entre generaciones	Surgen de la tensión entre las necesidades y preferencias de las generaciones actuales y la preservación del recurso como derechos de las generaciones futuras.	Conflictos por impactos de la explotación minera en zonas glaciares y periglaciares, como en el caso de las inversiones mineras en el Valle de Uco.
Entre instituciones	Ponen de manifiesto las disputas entre actores públicos y privados cuyos ámbitos de gestión impactan en el uso y aprovechamiento del recurso.	Falta de coordinación entre autoridades del agua y áreas encargadas de obras de infraestructura, medio ambiente y energía. Por ejemplo, la contaminación de acuíferos por parte de empresas petroleras en Tupungato, Mendoza.

Fuente: Elaboración propia, en base a Martín y Justo (2015).

En la Tabla 1 se presenta una tipología genérica de conflictos por el agua. La misma, sin ser exhaustiva, evidencia la complejidad y diversidad de tipos de conflictos y actores intervinientes. A su vez, cada uno de estos tipos de conflicto se puede enmarcar dentro de paradigmas o lenguajes de valoración desiguales, dando lugar a ensamblajes diferenciados. En nuestro análisis prestaremos mayor atención a los conflictos entre usos y entre usuarios, por ser los de mayor presencia en la zona de estudio.

El Departamento General de Irrigación[10] (en adelante, DGI) ha centrado históricamente su atención en el manejo del agua superficial, relegando conocimiento, legislación y gestión sobre la subterránea. Esto es fácilmente compro-

10 El Departamento General de Irrigación es la autoridad de aplicación de la Ley de Aguas, vigente desde 1884 y con rango constitucional desde 1916. Constituye un organismo extrapoder, con autonomía política y autarquía.

bable a partir de la fecha de sanción de las leyes 4035 y 4036, que datan del año 1974 y que reemplazaron el articulado que establecía las condiciones de uso, aprovechamiento y manejo del agua subterránea en la Ley de Aguas de 1884.

Es en esta década de 1970 que el Estado provincial aprobó una serie de políticas de promoción del desarrollo agrícola que consistían en la eximición de impuestos a las empresas que se instalaran por fuera del oasis de riego tradicionalmente abastecido por aguas superficiales.[11] Esto implicó una extensión del oasis hacia las zonas bajas de la cuenca del río Tunuyán y una sobreexplotación de sus acuíferos. En contraste, y como ya adelantamos, en los últimos veinte años, las inversiones y perforaciones se han realizado mayoritariamente "aguas arriba" del oasis tradicional, en las zonas altas del río Tunuyán.

Esta nueva presión sobre los acuíferos llevó a que el DGI declarara en 2011, con la votación unánime de los veinte inspectores de cauce[12] de la cuenca, la restricción para entregar nuevas licencias de perforación. En el registro oficial existen 2400 perforaciones con concesión definitiva para toda la zona del Tunuyán superior. Además, hasta 2010 se entregaban entre cincuenta y sesenta permisos por año. En la actualidad, desde la declaración de restricción, existen alrededor de doscientos expedientes de nuevos pedidos de perforación que se encuentran suspendidos. Los titulares de dichos pedidos ejercen grandes presiones para que se autoricen, en función de sus expectativas de negocios. De estas solicitudes, un 80% correspondería a nuevos y grandes emprendimientos, aunque también hay pedidos de los agricultores locales que, ante la "crisis hídrica" que se registra desde 2010, buscan alternativas para satisfacer su demanda de agua.[13]

En el año 2012, una nueva conducción asume el DGI y resuelve la realización del balance hídrico[14] de las cuencas de toda la provincia. Este balance equival-

11 Producto de esta y anteriores políticas se realizaron más de veinte mil perforaciones.

12 Los inspectores de cauce son las autoridades de las unidades mínimas de manejo del agua superficial a nivel local. Son elegidas por los regantes de cada inspección por votación directa, pero ponderada por la cantidad de hectáreas que cada regante tiene empadronadas.

13 Informaciones relevadas durante el trabajo de campo. Junio de 2014.

14 Según la resolución 575/2012, el Balance Hídrico "no implica sólo tener en cuenta la oferta hídrica y la medición de caudales, sino también la demanda, que incluye la cantidad de agua requerida según la calidad de las tierras y la naturaleza de los cultivos, como así mismo los requerimientos de los otros usos especiales distintos del agrícola, sobre bases científicas ciertas".

dría al antiguo aforo de los ríos que está consignado en el artículo 194 de la Constitución Provincial de 1916. Dicho aforo es, según la Constitución, condición necesaria para la entrega de nuevos derechos. Nunca en la historia de la provincia se realizó un balance de este tipo, que acabara siendo efectivamente aprobado por la Legislatura y habilitara la entrega de nuevos derechos y/o la caducidad de los ya existentes, como lo establece la Constitución Provincial.

La Tabla 2 resume los principales instrumentos legales que han venido acompañando la transformación del ciclo hidrosocial en Mendoza, especialmente en la cuenca superior del río Tunuyán. Concentrándonos en el último período, se evidencia claramente que existe una gran presión sobre el recurso subterráneo y que ésta ha tenido su expresión a través de un complejo y contradictorio cuerpo de resoluciones que se solapan y anulan unas a otras.

A modo de ejemplo, destacamos que en 2013, el DGI emitió otra resolución (164/2013) que establecía la posibilidad de "acceder a un nuevo permiso de perforación en reemplazo de otra existente en la misma cuenca y/o acuífero". Como hemos podido observar en el trabajo de campo, varias empresas situadas aguas arriba consiguieron nuevos permisos de perforación ofreciendo en remplazo pozos comprados a productores aguas abajo. Esta modalidad de remplazo suscitó varias denuncias, tanto en la prensa como a través de solicitudes de nulidad de dicha resolución.[15] Efectivamente, muchos vieron en esta resolución, que contorna el *principio de inherencia* del agua a la tierra,[16] una amenaza para la gestión por la potencial consolidación de un mercado de derechos de riego en base al uso de aguas subterráneas (Erice, 2013).

15 Destacamos la nota "Irrigación, mercado que fluye", en el diario *Los Andes* (26/04/14). Por otra parte, la entonces senadora nacional y actual vicegobernadora, Laura Montero, solicitó al DGI la nulidad de la resolución 548/12.

16 Este principio, que inicialmente se había postulado para evitar la especulación y otorgar certidumbre en la propiedad del recurso por parte de los empresarios agrícolas (Martin, 2010), establece que la concesión del agua para riego es inseparable de la propiedad del terreno cultivado (arts. 14, 16, 24 y 25 de la Ley de Aguas y art. 186 de la Constitución Provincial de 1916).

Tabla 2. Instrumentos legales vinculados a la gestión del agua en el río Tunuyán superior

Instrumento legal	Fecha/Alcance	Descripción
Ley de Aguas	1884/Provincial	Establece los principios generales de la gestión del agua (dominio público, inherencia a la tierra, tipos de derechos, etc.).
Constitución Provincial (artículo 194)	1916/Provincial	Otorga estatus constitucional a la gestión del agua en la provincia. Ordena al DGI la realización del aforo de los ríos.
Leyes de aguas subterráneas (4035 y 4036)	1974/Provincial	Establece los procedimientos y prioridades para la entrega de permisos de perforación.
Resolución de restricción a nuevas perforaciones (722/2011)	2011/Valle de Uco (Tunuyán superior)	Prohíbe la entrega de nuevos permisos de perforación por sobre explotación de acuífero.
Resolución de balance hídrico (575/2012)	2012/Provincial	Establece la realización de estudios para considerar la relación entre oferta y demanda de agua en las distintas cuencas. Permitiría habilitar nuevos derechos o limitar la explotación del recurso a partir de bases científicas.
Resolución de permisos de perforación (548/2012)	2012/Provincial	Reglamenta un procedimiento de permisos de perforación y uso especial de aguas subterráneas. Están excluidos de esta resolución los pozos que se construyan como reemplazo de uno anterior.
Resolución de reemplazo de perforaciones (164/2013)	2013/Provincial	Reglamenta el procedimiento de reemplazo de perforaciones dentro de la misma cuenca y/o acuífero. Se argumenta que busca promover la sustentabilidad del recurso a través del cegado de pozos en desuso que estarían contaminando los acuíferos.

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, dentro del procedimiento establecido por este cuerpo legal se consigna que es deber del DGI "inventariar y evaluar en forma permanente los recursos hídricos subterráneos, tanto cuantitativamente como cualitativamente, y practicar anualmente el balance hidrológico de las cuencas superficiales y

subterráneas" (art. 3, inc. a, ley 4036). En función de esto se realizarían los informes oficiales, "que darían sustento a los trámites de permisos de perforación y concesión de uso especial de aguas subterráneas, tendientes a establecer esencialmente que el caudal factible de ser extraído no compromete con perjuicio de terceros la calidad, capacidad o disponibilidad de la fuente o acuífero, que tampoco disminuirá o agotará el caudal medio requerido para satisfacer las explotaciones anteriores o prioritarias, ni causará perjuicio sensible a las mismas, respondiendo a un plan de utilización racional" (art. 12, incs. a, b y c, ley 4035).

Complementariamente introduce el *principio precautorio* para la entrega de nuevas concesiones. El mismo "exige la adopción de medidas tendientes a evitar daños ambientales graves e irreversibles a los acuíferos, debido a que se trata de un recurso finito que debe estar en equilibrio. […] Que para asignar el volumen hídrico que se determine como factible de ser extraído sin riesgos ambientales ni perjuicio de terceros, se debe garantizar la aplicación del régimen de prioridades de la ley 4035" (*ibíd.*).

Cabe destacar también que existe un régimen de prioridades previsto en las convocatorias públicas para la obtención de un permiso de perforación. Éste se presenta como una ventana esclarecedora, en tanto relaciona al recurso agua con las personas físicas y/o jurídicas beneficiarias a través de criterios particulares y especifica histórica y políticamente *unas* formas de relación.

El artículo 7 de la ley 4035 establece el régimen con el orden siguiente:

- personas jurídicas públicas, comprendidas las inspecciones de cauces;
- consorcios, asociaciones o cooperativas de usuarios;
- personas físicas o jurídicas de naturaleza privada, cuyas propiedades o establecimientos gocen de una concesión para uso de aguas públicas superficiales y el aprovechamiento requerido sea para completar la superficie o volumen concedido o para mantener los cultivos existentes, y
- personas físicas o jurídicas de naturaleza privada para el cultivo de tierras sin derecho de aguas superficiales o para cualquier otro uso. En igualdad de condiciones se preferirá la que primero haya sido presentada.

Este régimen, que evidencia una preocupación formal por el dominio y aprovechamiento público y social del agua, acaba siendo una expresión de corrección

política frente a artilugios jurídicos que lo relativizan y que, junto a la presión del capital, lo terminan por invalidar completamente. Así, si bien el mencionado orden de prioridades contiene preferencias según el uso al que se destinará el recurso (arts. 4 y 6, ley 4035), al sujeto solicitante y al tiempo de la presentación (art. 7, ley 4035), lo cierto es que se trata de un régimen de prioridades *semiflexible*, que puede ser alterado cuando se acredite fehacientemente que el *beneficio socioeconómico* es notoriamente superior al de la solicitud preferente competitiva (art. 8, ley 4035).

Nótese que de acuerdo a este régimen de prioridades, una gran empresa extranjera que busca invertir en el agronegocio vitivinícola en la zona del Tunuyán superior se encuentra literalmente en el último orden de prioridad. Sin embargo, como ya analizamos, este territorio ha sido transformado en los últimos años por la instalación casi exclusiva de este tipo de empresas. Esto demuestra que hay una efectiva *inversión del orden de prioridades*, junto con una concepción estrechamente instrumental del beneficio socioeconómico.

Pero además, se prevé que este beneficio debe ser evaluado a través de convocatorias públicas, donde el volumen factible de ser extraído –determinado por los informes técnicos– se distribuye entre los solicitantes. El punto aquí es que el DGI tiene una histórica y clara concepción ingenieril de la gestión del agua, lo que ha sido fuente de prestigio provincial e incluso nacional. Pero por esa misma razón, tiene escasa pertinencia para evaluar el beneficio socioeconómico de las solicitudes de nuevas perforaciones. Especialmente cuando la propia legislación establece que serán considerados como criterios: "el monto de la inversión, el efecto multiplicador en la producción, la mano de obra local, las condiciones ambientales, la eficiencia en el uso del agua y las figuras asociativas de productores" (art. 2, res. 548/12). Estos criterios, nuevamente de gran relevancia, quedan relegados efectivamente frente a los de carácter científico-hidrológico, también consignados en la legislación y valorados históricamente por el cuerpo técnico del DGI. Estos últimos se presentan en la ley 4035 con el orden siguiente:

- que el caudal factible de ser extraído no compromete con perjuicio de terceros la calidad, capacidad o disponibilidad de la fuente o acuífero;
- que tampoco disminuirá o agotará el caudal medio requerido para satisfacer las explotaciones anteriores o prioritarias, ni causará perjuicio sensible a las mismas por estar previsto un régimen de regulación adecuado;

- que en el proyecto de la obra se haya previsto la aplicación de dispositivos adecuados que permitan la medición del caudal a erogarse, y
- que el volumen estimado resulte suficiente para satisfacer las necesidades del uso a que se destine y que responda a un plan de utilización racional.

Estas consideraciones son relevantes para nuestro argumento sobre la emergencia de un nuevo ciclo hidrosocial por tres puntos fundamentales. El primero es que existe una evidencia de que las fuentes del recurso están en proceso de agotamiento y por eso ya no se trataría de buscar nuevas fuentes (*supply model* o gestión de la oferta) sino de hacer un uso "eficiente" de las existentes, a través de la promoción de la política de reemplazos. En segundo lugar, la política de reemplazos, lejos de contribuir a controlar la presión sobre el acuífero, muestra un desplazamiento de la presión por perforar hacia las zonas altas, al mismo tiempo que una mercantilización del acceso al recurso. En tercer lugar, el nuevo ciclo hidrosocial se hace presente en el tratamiento que se da al régimen de prioridades establecido para conseguir el permiso de perforación en convocatorias públicas.

Es claro, entonces, que la relación agua-sociedad ha cambiado a lo largo de este siglo en Mendoza. Tanto la legislación como la pretendida gestión científica del recurso han sido permeadas –y hasta tergiversadas– por las presiones del capital sobre el agua.

Este conjunto de nuevas disposiciones legales, así como las maniobras desplegadas para contornarlas, constituyen un renovado actor híbrido técnico-institucional que contribuye a la emergencia de un nuevo ciclo hidrosocial. Este actor, al mismo tiempo que acusa recibo formal de la necesidad de regular apelando a la sustentabilidad y a la eficiencia, habilita la consolidación de geometrías de poder que reproducen la desigualdad socioespacial.

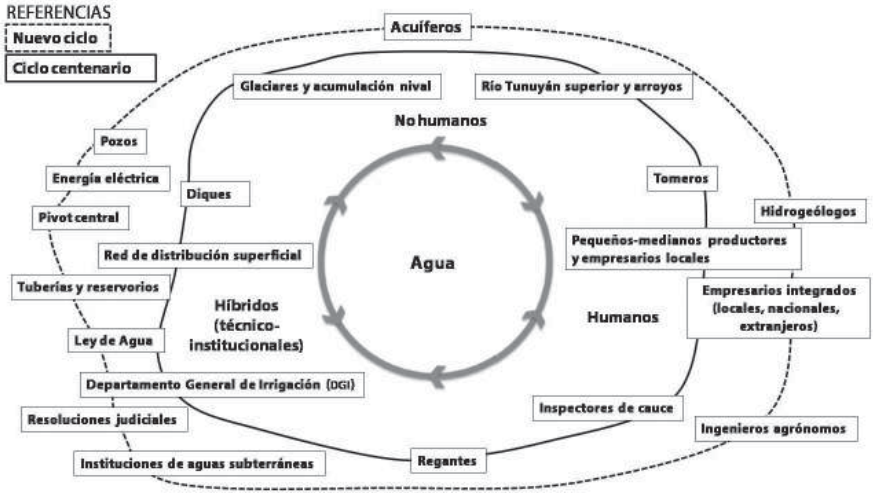
Nuevos ensamblajes hidrosociales en el oasis del río Tunuyán superior

En base a los anteriores planteos y siguiendo a Jamie Linton (2010) en su intento de operacionalizar espaciotemporalmente el concepto de ciclo hidrosocial, enfatizamos la relación dialéctica entre sociedad y agua con la noción de *hidroléctica* (*hydrolectics*). De esa manera, se entiende que una

determinada transformación del ciclo hidrosocial se refleja en la sociedad y viceversa. Por otra parte, esta perspectiva insiste en que el agua –en un determinado ciclo hidrosocial– no es una sola cosa ni dada (H_2O), sino que al contrario, cada *tipo de agua* encarna los procesos socionaturales a través de los cuales está producida (Linton y Budds, 2013). Dicho de otra manera, se entiende que determinados ensamblajes socionaturales de actores (humanos, no humanos e híbridos), con las geometrías de poder que implican, producen *diferentes aguas* (Linton y Budds, 2013). En lo que sigue buscamos mapear los ensamblajes de actores que configuran los ciclos y su transformación.

En este sentido, entendemos que antes del desplazamiento de la frontera agrícola iniciado en la década de 1990, en el Tunuyán superior se configuraba un ciclo hidrosocial centenario (véase Tabla 3). Bajo el lema de la misión hidráulica, las aguas del río Tunuyán, como las de otras cuencas secundarias, fueron desviadas y canalizadas a través de una amplia red de distribución superficial que terminaba en las fincas individuales. A la vez, se consolidó una estructura de derechos de acceso al agua diferenciados, que modulaba la circulación del recurso y le otorgaba estabilidad y legalidad a su distribución

Esquema 1. Redes de actores y ciclo hidrosocial en el Río Tunuyán Superior.



y control social a través de las organizaciones de usuarios (inspecciones de cauce). El ensamblaje de actores políticos, económicos, tecnológicos e ingenieriles para llevar a cabo este complejo sistema de gestión tradicional de distribución superficial de agua (complementada en ciertas fincas con pozos privados) establecía una determinada geometría de poder. En este contexto, a pesar de la distribución desigual entre regantes, debido a los derechos diferenciales, consideramos que este ciclo hidrosocial reflejaba en cierta medida un *sistema de gestión colectivo*.

Tabla 3. Ensamblajes socionaturales y nuevo ciclo hidrosocial en Mendoza

Tipo de actores	Actores	Ciclo hidrosocial centenario	Nuevo ciclo hidrosocial
No humanos		Glaciares y acumulación nival.	Acuíferos.
		Llanuras.	Piedemontes.
Híbridos (técnico-institucionales)	Marco Legal	Ley de Agua (1884), ley 4035 y 4036.	Ley de Agua, ley 4035 y 4036. Resoluciones 772/2011, 575/2012, 548/2012 y 164/2013.
	Instituciones	Departamento General de Irrigación (DGI).	DGI y Dirección de Agua Subterránea.
	Infraestructuras	Red de distribución superficial (canal matriz, hijuelas…), dique ypozos complementarios.	Pozos exclusivos, reservorios ytuberías.
	Prácticas agroculturales	Parral (cantidad). Varietales tradicionales. Colectivismo entre regantes. Unifuncionalidad del espacio rural.	Espaldera (calidad). Nuevos varietales. Individualismo empresarial. Multifuncionalidad del espacio rural (agroturismo, gentrificación rural).
Humanos	Productores	Pequeños y medianos productores, empresarios locales.	Empresarios locales, nacionales y extranjeros integrados.
	Técnicos	Tomeros, inspectores de cauces, regantes.	Hidrogeólogos, ingenieros agrónomos.

Fuente: Elaboración propia, en base a Linton y Budds (2013).

A partir de la década de 1990, el desplazamiento de la frontera agrícola aguas arriba de los oasis mediante la creciente territorialización del capital y el uso intensivo de los acuíferos implicó cambios y rupturas en el ciclo hidrosocial anterior. Así, destacamos una clara transición cuando, frente al *sistema colectivo* de distribución superficial de agua abastecido por los ríos cordilleranos (cuyos caudales están regulados por los glaciares y la acumulación nival), se consolida un *sistema de acceso individual*, basado en la extracción de los acuíferos mediante pozos electrificados y su aplicación al cultivo por goteo o aspersión (pivot central). Destacamos que mientras en el ciclo centenario existía –a pesar de la regulación ingenieril en base a diques y presas– una estrecha dependencia a las fluctuaciones hidroclimáticas, los nuevos empresarios lograron desacoplarse de esta restricción socionatural al poder decidir individualmente encender la bomba para regar cuando les conviene. Vemos entonces una transición entre actores no humanos desde el protagonismo de los glaciares y las nevadas hacia el acuífero subterráeneo. En un sentido similar de recambio en el protagonismo de actores humanos se presenta el ocaso del papel tradicional del tomero[17] y el regante frente al surgimiento de las intervenciones de profesionales como hidrogeólogos o ingenieros agrónomos.

Cabe destacar que la producción de un nuevo ciclo hidrosocial en Mendoza también se da en el plano discursivo, en torno principalmente a los debates sobre el *desarrollo sostenible* y la *gestión integrada del recurso hídrico*.[18] En este contexto, a medida que se refuerza el paradigma de la modernización de los regadíos como nueva panacea para superar la escasez y como hito imprescindible para pasar a una "gestión de la demanda", subrayamos dos observaciones. Primero, la adopción de técnicas de riego "eficientes" (por goteo o aspersión) parece responder más a criterios dictados por los estándares de producciones (para producir estrés hídrico o aplicar fertilizantes líquidos) que por conciencia ambiental. Además, estos sistemas de riego presurizados gozan de legitimidad

17 El tomero es la persona responsable de hacer efectivo el derecho de agua superficial que corresponde a cada propiedad. Esta persona es la encargada de abrir y cerrar la compuerta (véase Tabla 3) para que el agua ingrese a una u otra propiedad de acuerdo al cronograma de turnos de asignación correspondiente. El turno son las horas durante las que ingresa agua a una propiedad.

18 La Gestión Integrada del Recurso Hídrico, según Carl J. Bauer (2004: 25), "pretende ser un enfoque completo e interdisciplinario que reconoce y trata los muchos aspectos sociales, económicos, políticos, técnicos y ambientales de los temas relativos al agua".

al ser considerados y publicitados como *eficientes en tanto modernos*.[19] Segundo, las prácticas de riego de los pequeños productores protagonistas del ciclo centenario, que tienen que esperar su "turno de riego", suelen ser soslayadas como *ineficientes en tanto antiguas* (*ibíd*.).

Conclusiones

En este trabajo nos propusimos analizar las transformaciones socioambientales vinculadas a la circulación del agua desde la perspectiva de la ecología política. En este sentido, tomamos en cuenta el concepto de ciclo hidrosocial para evidenciar de qué manera los flujos de agua, poder y capital se encuentran entrelazados y cómo determinados ensamblajes de actores humanos, no humanos e híbridos producen configuraciones socioespaciales desiguales.

Teniendo como telón de fondo el proceso socionatural a lo largo del cual el agua y la sociedad mendocina se co-constituyen una a otra a través del tiempo y el espacio (Linton y Budds, 2013), nos enfocamos sobre determinadas transformaciones ocurridas durante las dos últimas décadas en el oasis del río Tunuyán superior. Allí se ha producido un claro reensamblaje de actores asociado al proceso de territorialización del capital agropecuario en las zonas altas de este oasis, lo que da como resultado la priorización de ciertos usos y usuarios, al tiempo que se invisibilizan y excluyen a otros.

Destacamos que la creciente apertura hacia mercados agroalimentarios globales cada vez más estandarizados y la territorialización del capital agropecuario en los márgenes de los oasis de Mendoza –en general– y en el oasis del Tunuyán superior –en particular– reorganizaron las relaciones de poder en torno a la circulación del agua. En este sentido, se pudo analizar que, lejos de haberse dado un proceso completo y homogéneo en el conjunto del territorio, se estimuló una creciente desigualdad espacial, profundizando la coexistencia de diversas y mutuamente conflictivas agencias sobre el agua. Hemos destacado particularmente la nueva vitivinicultura, orientada a la producción de uvas y vinos de calidad destinados a la exportación y resultado de una fuerte inversión de capital extranjero. Ésta se presentó como la principal respuesta a la crisis es-

19 Entrevista personal a un hidrogeólogo del DGI. Noviembre de 2014.

tructural de la década de 1980, consolidándose en realidad como una solución espacial selectiva que jerarquizó y revalorizó determinados territorios vitivinícolas en detrimento de otros.

Así, advertimos que estamos frente a una transición del ciclo hidrosocial. Si durante el siglo XX había predominado un sistema de apropiación y distribución superficial del agua, que implicaba una gestión colectiva –aunque desigual– del recurso; desde fines de ese siglo comenzó a emerger un nuevo ciclo, donde prevalece un acceso más autónomo a la fuente de agua, principalmente subterránea, que es a la vez apropiada por actores productivos fuertemente capitalizados. En este proceso, entonces, emergieron nuevos actores pero también nuevos tipos de conflictos, fundamentalmente entre usos y entre usuarios.

Mencionamos además que los nuevos actores que manifiestan este cambio de ciclo están particularmente vinculados al campo jurídico como actores híbridos técnico-institucionales. Así, en este proceso surgieron, de manera contradictoria, tanto evidencias de iniciativas institucionales para "mejorar el conocimiento sobre la disponibilidad y el estado de los recursos hídricos subterráneos" como, al mismo tiempo, dispositivos legales para contornarlos. Estos nuevos actores híbridos demuestran la transformación del ciclo hidrosocial por tres elementos contundentes: el agotamiento del acuífero, el desplazamiento de la "presión extractiva" hacia las partes altas de la cuenca y la inversión fáctica de las prioridades en el régimen de asignación de permisos de perforación, asociada a la mercantilización del recurso hídrico subterráneo.

Por otra parte, mientras que los nuevos ensamblajes liderados por actores productivos fuertemente capitalizados parecen adecuarse en el plano discursivo a los debates sobre el *desarrollo sostenible* y la *gestión integrada del recurso hídrico*, nuestro análisis del cambio de ciclo apunta más bien a corroborar una gestión del agua cada vez más desintegrada social, ambiental y políticamente.

Bibliografía

Bauer, Carl J.
(2004), *Canto de sirenas. El derecho de aguas chileno como modelo para reformas internacionales*, Bilbao, Bakeaz-Fundación Nueva Cultura del Agua.

Budds, Jessica
(2012), "La demanda, evaluación y asignación del agua en el contexto de escasez: un análisis del ciclo hidrosocial del valle del río La Ligua, Chile", en *Revista de Geografía Norte Grande*, Nº 52, pp. 167-184.

Budds, Jessica y Leonith Hinojosa
(2012), "Restructuring and rescaling water governance in mining contexts: the coproduction of waterscapes in Peru", en *Water Alternatives*, Vol. 5, Nº 1, pp. 119-137.

Cano, Guillermo
(1943), *Estudios de derecho de aguas*, Mendoza, Valerio Abeledo.

Collado, Patricia y Bárbara Altschuler
(2013), "Transformaciones en la vitivinicultura mendocina en las últimas décadas: el doble filo de la estrategia cooperativa", en *Voces en el Fénix*, Vol. I, pp. 78-83.

Erice, María Valentina
(2013), "Necesidad de transparencia y legalidad en la gestión y uso de las aguas subterráneas (el reciente caso de la provincia de Mendoza)", en *Derecho y Ciencias Sociales*, Nº 9, pp. 911-202.

Friedmann, Harriet y Philip McMichael
(1989), "Agriculture and the state system: the rise and fall of national agricultures, 1870 to the present", en *Sociología Ruralis*, Nº 29, pp. 39-117.

Giarracca, Norma y Miguel Teubal
(2008), "Del desarrollo agroindustrial a la expansión del 'agronegocio': el caso Argentino", en Mançano Fernandes, Bernardo (coord.), *Campesinato e agronegócio na América Latina: a questão agraria atual*, San Pablo, CLACSO, pp. 139-164.

Harvey, David
(2007), *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*, Madrid, Akal.

Horton, Robert
(1931), "The field, scope and status of the science of hydrology", en *Transactions*, Nº 12, pp. 189-202.

Larsimont, Robin y Virginia Grosso
(2014), "Aproximación a los nuevos conceptos híbridos para abordar las problemáticas hídricas", en *Cardinalis*, Vol. 2, Nº 2, pp. 1-20.

Linton, Jamie
(2010), *What is water? The history of a modern abstraction*, Vancouver, UBC Press.

Linton, Jamie y Jessica Budds
(2013), "The hydrosocial cycle. Defining and mobilizing a relational-dialectical approach to water", en *Geoforum*, Vol. 57, pp. 170-180.

Loftus, Alex
(2009), "Rethinking political ecologies of water", en *Third World Quarterly*, Nº 30, pp. 953-968.

Massey, Doreen
(1993), "Power-geometry and a progressive sense of place", en Bird, John *et al*. (eds.), *Mapping the futures: local cultures, global change*, Londres, Routledge, pp. 60-70.

Martín, Facundo
(2010), *La naturaleza del poder. Ecología política del desarrollo (capitalista) regional en Mendoza, Argentina. 1879-2000*, Tesis doctoral inédita, Universidad de Buenos Aires.

Martín, Facundo, Facundo Rojas y Leticia Saldi
(2010), "Domar el agua para gobernar. Concepciones sociopolíticas sobre la naturaleza y la sociedad en contextos de consolidación del Estado provincial mendocino hacia finales del siglo XIX y principios del XX", en *Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti"*, Nº 10, pp. 159-188.

Martín, Liber y Juan Bautista Justo
(2015), "Análisis, prevención y resolución de conflictos por el agua en América Latina y Caribe", en *Recursos Naturales e Infraestructura*, Nº 171, pp. 1-62.

Marzo, Miguel y Osvaldo Inchauspe
(1967), *Geografía de Mendoza*, Mendoza, Spadoni.

Mateu, Ana María
(2007), "El modelo centenario de la vitivinicultura mendocina: génesis, desarrollo y crisis (1870-1980)", en Delfini, Marcelo *et al.* (2007), *Innovación y empleo en tramas productivas de Argentina*, Buenos Aires, UNGS-Prometeo, pp. 19-42.

Montaña, Elma
(2012), *Escenarios de cambio ambiental global, escenarios de pobreza rural: una mirada desde el territorio*, Buenos Aires, CLACSO-CROP.

Molle, François

(2012), "La gestion de l'eau et les apports d'une approche par la political ecology", en Gautier, Denis y Benjaminsen Tor (dirs.), *L'approche Political Ecology: pouvoir, savoir, environnement*, París, Quae, pp. 219-240.

Neiman, Guillermo y Andrea Bocco

(2005), "Estrategias empresarias y transnacionalización de la vitivinicultura en la Argentina", en Cavalcanti, Josefa y Guillermo Neiman (coords.), *Acerca de la globalización en la agricultura. Territorios, empresas y desarrollo local en América Latina*, Buenos Aires, CICCUS, pp. 205-227.

Reisner, Marc

(1993), *Cadillac desert***.** *The american west and its disappearing water*, Nueva York, Penguin.

Richard-Jorba, Rodolfo

(2000), "Transformaciones de un espacio productivo en la etapa de inserción de la Argentina en el capitalismo: Mendoza entre 1870 y 1915", en *Boletín de Estudios Geográficos*, Nº 96, pp. 175-189.

Saldi, Leticia e Inés Petz

(2015), "Aguas ajenas, tierras extrañas. Desigualdad hídrica al sur de la cordillera de los Andes en Mendoza (Argentina) a principios del siglo XXI", en *Cuadernos de Desarrollo Rural*, Vol. 12, Nº 75, pp. 123-144.

Swyngedouw, Erik

(2004), *Social power and the urbanization of water: flows of power*, Oxford, Oxford University Press.

—— (2009), "The political economy and political ecology of the hydrosocial cycle", en *Journal of Contemporary Water Research & Education*, Vol. 142, Nº 1, pp. 56-60.

Tulet, Jean-Christian y Roberto Bustos

(2005), "Le vignoble de Mendoza (Argentine) entre vin de table et vin de qualité", en *Les Cahiers d'Outre-Mer*, Vol. 58, Nº 229, pp. 281-300.

Turton, Antony y Richard Meissner

(2002), "The hydrosocial contract and its manifestation in society. A south african case study", en Turton, Anthony y Roland Henwood (eds.), *Hydropolitics in the developing world. A southern african perspective*, Pretoria, African Water Issues Research Unit (AWIRU), pp. 37-60.

Otras fuentes

Dirección de Agricultura y Contingencias Climáticas, Registro de Uso de la Tierra (RUT) 2014 [en línea], dirección URL: http://www.contingencias.mendoza.gov.ar/web1/ [27/03/2015].

Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas DEIE-INDEC, Censo Nacional Agropecuario 1988 y 2002 [en línea], dirección URL: http://www.deie.mendoza.gov.ar/ [22/06/2015].

Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas DEIE-INDEC, Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares, 2010 [en línea], dirección URL: http://www.deie.mendoza.gov.ar/ [12/05/2014].

"El oasis productivo de Mendoza creció a 4,8% del territorio", *Los Andes*, 2/09/2013 [en línea], dirección URL: http://www.losandes.com.ar/article/oasis-productivo-mendoza-crecio-48-territorio-735747 [13/11/2015].

Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), "Homenaje a nuestro fundador, Dr. Guillermo J. Cano" [en línea], dirección URL: http://www.farn.org.ar/homenaje.html [06/07/2010].

"Irrigación, mercado que fluye", *Los Andes*, 26/04/2014 [en línea], dirección URL: http://www.losandes.com.ar/noticia/irrigacion-mercado-fluye-781826 [12/11/2015].

Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC) (2010), Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas [en línea], dirección URL: http://www.indec.gov.ar [19/05/2016].

Mendoza Invest (2015), "Vitivinicultura en Mendoza" [en línea], dirección URL: http://invest.mendoza.gov.ar/es/pdf/Viticulture_in_Mendoza.pdf [26/02/2015].

La inundación de la ciudad de Santa Fe y el entramado de una arena posdesastre (2003-2007)

Tamara Beltramino

Introducción

El presente artículo indaga en torno a las relaciones entre la construcción social del riesgo y la conflictividad ambiental a partir de un caso particular: la inundación de Santa Fe del año 2003.[1] Atendiendo al desastre socioambiental acontecido en ese año y a lo que aquí se denomina como la *arena posdesastre* del fenómeno, que se produce entre 2003 y 2007 –año en que la ciudad vuelve a verse afectada por un evento hídrico–, el análisis se desarrolla a partir de dos ejes centrales. En primer lugar, se profundiza en torno a la desigual afectación urbana y social que este evento ha producido y, en segundo lugar, se estudian las dinámicas sociales que emergen (protesta, segregación residencial, potenciación de las desigualdades) tras el acontecer del fenómeno, cuyas especificidades se consideran producto de la singularidad del escenario posdesastre.

La hipótesis central que guía el análisis es que frente al acontecimiento socioambiental, los diferentes sectores sociales se encuentran desigualmente expuestos y cuentan con recursos diferentes para actuar e intervenir en el posdesastre. Simplificando este punto, es posible considerar que, mientras que los sectores medios se movilizan e intervienen en el espacio público denunciando la responsabilidad política, los sectores populares se encuentran no sólo más expuestos sino también potenciadamente amenazados, siendo su vulnerabilidad mucho mayor que la del resto de los actores sociales.

Para desarrollar los puntos antes mencionados, el artículo se organiza de la siguiente manera: en primer lugar, se justifica el caso de análisis y su particular significación para el estudio de la problemática; posteriormente, se caracteriza a los sectores sociales afectados, atendiendo a la estratificación social y espa-

1 Se enmarca en el trabajo de investigación desarrollado para la tesis de doctorado denominada *Riesgo, debate público y respuestas institucionales. Las inundaciones en Santa Fe 2003-2007*, en curso.

cial de la ciudad; por último, se describe la protesta y los repertorios de acción colectiva que emergen en la arena posdesastre del fenómeno, atendiendo a la diversidad de sectores sociales afectados. Las reflexiones finales están orientadas hacia las relaciones entre riesgo, desigualdad social y conflictividad en el caso particular de estudio y retomando las principales características de la arena posdesastre que se entrama a partir del fenómeno.

¿Por qué estudiar las inundaciones desde las ciencias sociales y en el contexto particular de Santa Fe?

Si bien las inundaciones y otros desastres han sido objeto de estudio de las ciencias naturales desde hace tiempo, no es sino hasta fecha reciente que éstos se han vuelto un tema de interés para las ciencias sociales, especialmente en Latinoamérica (Maskrey, 1993). Se considera aquí que este interés se vincula a una transformación en las maneras de comprender este tipo de fenómenos, ya que desde hace unos treinta años es posible observar que las problemáticas socioambientales han dejado de ser entendidas en términos meramente naturales –como problemas, catástrofes o desastres naturales– y han comenzado a construirse socialmente como riesgos, es decir, como fenómenos plausibles de ser comprendidos y gestionados a partir del conocimiento y la acción pública, poniéndose el énfasis no sólo en las causas naturales que los rodean, sino también en la responsabilidad antrópica sobre el acontecer de los mismos (Beck, 1998; Douglas y Wildavsky, 1983).

A la par del cambio de perspectiva de estudio en el ámbito académico, y para adentrarnos ya en la especificidad local, es posible observar que se ha incrementado la visibilidad y recurrencia que el fenómeno de las inundaciones ha tomado a nivel local en las últimas dos décadas. Siguiendo los datos relevados en la base DESINVENTAR, es posible señalar que la provincia de Santa Fe es la segunda más afectada por los desastres socioambientales a nivel nacional (después de la provincia de Buenos Aires), sin distinguir entre tipos de desastres; y que, entre ellos, los más recurrentes son los de tipo hidrometeorológicos (inundaciones, lluvias, sudestadas, etc.), que conforman el 75% de los registros. La inundación ocupa, a su vez, el lugar predominante dentro de esta clasificación, siendo la causante de los efectos más graves en cuanto a impacto económico y social (DESINVENTAR, 2015).

En Santa Fe, la inundación es también el desastre de mayor recurrencia y sus principales disparadores son las precipitaciones (en el 40% de los registros) y los desbordes (en el 57% de los registros) del río Paraná y sus afluentes: los ríos Salado, Carcarañá, Calchaquí, Coronda, San Javier; los arroyos Las Conchas, San Antonio, Cululú, Saladillo Dulce, Saladillo Amargo, San Lorenzo, Cañada de Gómez –entre otros–; y lagunas tales como La Picasa (Herzer y Celis, 2003).

En este trabajo se considera que tanto el cambio de perspectiva en el plano intelectual o académico, como la recurrencia o la grave magnitud de algunos de los casos hasta aquí mencionados, son elementos que aportan a la comprensión de la problemática. Sin embargo, no son suficientes para explicar la relevancia pública que el tema ha adquirido en la última década en la ciudad. La investigación realizada permite aportar un tercer elemento, inherente al espacio e historia locales, que permite establecer que no es sino hasta el contexto posterior al evento hídrico de 2003 que tanto las inundaciones (al momento de acontecer) como el potencial riesgo de que ocurran se convierten en tema de discusión y acción públicas, y generan un nivel elevado de conflictividad, en el momento de la emergencia y posteriormente, en torno a la gestión del riesgo de inundaciones (D'amico, 2013a; Ullberg, 2013).[2] Desde otra perspectiva, es posible caracterizar a la emergencia de identidades colectivas –como la de "los inundados"– o a la variedad de acciones de protesta que se despliegan en el territorio como elementos constitutivos de un *campo ambiental* en la ciudad de Santa Fe, que "no es otra cosa que un campo social en el que entran en juego actores sociales con diferentes disposiciones frente a lo que todos reconocemos como problemas ambientales" (Azuela, 2006: 26).

En este campo ambiental, marcados por la incertidumbre, la afección y los cuestionamientos a la gestión política del fenómeno, se desarrollan y cristalizan múltiples "puntos de vista", que permiten analizar y, por tanto, entender la forma en que el desastre es comprendido por los actores sociales y que, a su vez, funcionan como marcadores sociales, brindando indicios para comprender las diferentes etapas en la problematización pública de la inundación en la ciudad de Santa Fe que aquí se denomina "arena posdesastre". Este concepto, central

2 Esta conflictividad resultó claramente visible en los eventos de crecida e inundación de los años 2007 y 2011, y en cada ocasión en que la ciudad de Santa Fe sufrió las amenazas de un nuevo riesgo (2012, 2013).

para el desarrollo del argumento aquí propuesto, se compone de dos elementos. En primer lugar, la noción de *posdesastre* (Ullberg, 2011: 96), que se define como un

> espacio social donde se construyen las experiencias del desastre, o sea […] un proceso social en un sentido temporal, pero también un contexto o ambiente donde las construcciones [de las experiencias] se realizan tanto a través de narrativas como mediante prácticas sociales. El posdesastre como contexto, entonces, incluye a varias esferas, desde lo micro e intersubjetivo hasta lo macro y masivo, entrelazando y trasponiendo así las esferas públicas y privadas.

Por otro lado, se referencia en la noción de *arena pública* (Cefaï, 2002), que permite indagar en torno a los procesos que moldean y dan forma a las causas públicas, movilizando colectivos de actores y de poderes que crean la cosa pública.

> La arena social es un teatro de acciones conjuntas, coordinadas y concertadas, y por lo tanto teatro de competiciones, de conflictos y de controversias, donde los individuos y los colectivos se encuentran alrededor de cuestiones compartidas, arreglan situaciones problemáticas, elaboran programas de acciones, se enfrentan en estrategias de interés, se comprometen en transacciones de todo tipo (Cefaï, 2002: 7).

A la par de esta nueva forma de percibir el fenómeno, en este trabajo se analiza cómo otros dos aspectos colaboran para la construcción y consolidación de esta arena: por un lado, la caracterización de los sectores sociales afectados por la ocurrencia de los eventos analizados y, por otro, la politización y protesta en la etapa del posdesastre.

Justificación de la perspectiva de análisis

La inundación ocurrida a fines de abril de 2003 afectó principalmente a los pobres urbanos que habitaban en la zona norte y oeste de la ciudad de Santa Fe. Como muestran otras investigaciones que toman como referente empírico al Gran Buenos Aires, es recurrente el hecho de que las problemáticas so-

cioambientales afecten de forma acentuada a los sectores populares (Auyero y Swistun, 2008; Carman, 2011; Merlinsky, 2013). Por otra parte, si se atiende a la distribución urbana de la afectación, es posible observar que en las zonas en donde estos actores se asientan, los vínculos entre desigualdad y riesgo son paradójicamente a la vez más visibles (ya que son los más afectados) e inciertos (por la acumulación de causalidades y de situaciones de vulnerabilidad que a estos grupos afectan).

A la par de esto, es posible sostener que, en una multiplicidad de ocasiones, estos fenómenos son y fueron entendidos como una catástrofe. Esto se debe, por un lado, a que la percepción de este tipo de problemáticas como una situación de riesgo requiere de la intervención y comunicación por parte de actores expertos, y por otro lado, a que el reclamo y defensa de derechos vulnerados se construye si los actores se saben poseedores de derechos y cuentan con recursos que les permitan actuar contrarrestando las vulnerabilidades que caracterizan a estos grupos sociales de forma acentuada.

Ha sido justamente a partir de la retroalimentación de los elementos que aquí se analizan, y con la intervención y colaboración de los técnicos que se involucran en la discusión pública (especialmente los pertenecientes a las universidades nacionales presentes en la ciudad), sin olvidar los aportes de las organizaciones de la sociedad civil (CANOA, Acción Educativa, Movimiento Ecuménico por los Derechos Humanos, etc.), que el riesgo de inundaciones se convirtió y continúa siendo objeto de controversias en la ciudad de Santa Fe. Uno de los principales indicadores de la politización del fenómeno es su compresión en términos de "riesgo", en el marco de un debate emergente acerca de la posibilidad de preverlos y gestionarlos. Ambos factores aparecen en la definición de los riesgos planteada por Beck (1998), quien señala que su especificidad radica en que: a) se encuentran mediados argumentativamente, y b) se sustraen de la percepción humana directa. Es así que, para reconocerlos, la ciencia adquiere un rol central, dado que es la que habilita interpretaciones causales que establecen conexiones entre los daños, las amenazas y las situaciones sociales de peligro. Al respecto, el autor señala que

> si antes existían riesgos generados externamente (dioses, naturaleza), el nuevo carácter –desde el punto de vista histórico– de los actuales riesgos radica en su simul-

> tánea construcción científica y social, y además, en un triple sentido: la ciencia se convierte en causa, instrumento de definición y fuente de solución (Beck, 1992:203).

Castel (2013) propone otros elementos en su definición de riesgo, que nos permiten analizar las relaciones entre la politización del fenómeno y la desigualdad, especialmente atendiendo a que los desastres naturales afectan recurrentemente a los mismos actores y barrios. Así, sostiene que "un riesgo es la posibilidad de que sobrevenga una circunstancia más o menos probable, susceptible de irrumpir en nuestra vida personal o social y transformar su curso. El riesgo mantiene así una relación fuerte con la incertidumbre" (2013: 34). Esto nos permite sostener que la desposesión de los soportes económicos, sociales, políticos, institucionales, etc., que caracteriza a los sectores mayoritarios afectados por la inundación potencia la sensación de riesgo e inseguridad que cotidianamente sufren los actores pertenecientes a los sectores populares.

Por último, para poder atender a las diferentes dimensiones del riesgo, consideramos junto con Bourdieu (2007) que

> los agentes sociales que se constituyen como tales en y por la relación con un espacio social (o, mejor, con determinados campos) y también las cosas en tanto los agentes se apropian de ellas, y por ende las constituyen como propiedades, están situados en un lugar del espacio social que puede caracterizarse por su posición relativa con respecto a los otros lugares (encima, debajo, entre, etc.) y por la distancia que los separa de ellos (Bourdieu, 2007:119).

La relación con el río, con las vías férreas y también con el centro de la ciudad (en tanto zona libre de riesgos) permitirá observar cómo, frente al acontecer de los desastres socioambientales, los actores sociales se encuentran también desigualmente posicionados, en función del espacio de la ciudad que ocupan.

Las dinámicas observables en cada uno de los fenómenos analizados nos permiten sostener que las transformaciones hasta aquí observadas (la politización de los fenómenos ambientales y la comprensión de los mismos en términos de riesgo) responden, en última instancia, a movimientos en los *campos culturales*.

> Los campos culturales son extensas y complejas estructuras de relaciones que incluyen instituciones, agentes y prácticas que han sido divididas dentro de una variedad de formaciones discursivas especializadas que coinciden con la división social del trabajo. Estos campos culturales están imbricados dentro de una dinámica crucial con redes ideológicas, dentro de las que agentes sociales no especializados en la elaboración de formas simbólicas –amigos, familias, gente común– leen, interpretan, interactúan y negocian cualquier producción discursiva en una constante dinámica (González, 2001:16).

Políticos, científicos, periodistas, actores de la sociedad civil y aun el Estado mismo elaboran configuraciones conflictivas en las que "lo natural", "lo imprevisible", "lo imposible de gestionar" se debate. En ese marco, las inundaciones de la ciudad se construyen como un problema público, y se conforman también las principales directrices de la política de gestión del riesgo implementada en el período.

Los inundados de 2003. Caracterización de los sectores sociales afectados

Como se ha mencionado, la inundación de 2003 afectó de forma acentuada a los sectores populares de la ciudad de Santa Fe. Tal como es posible ver en la Tabla 1, los principales barrios afectados durante este evento se ubican geográficamente en la zona noroeste, oeste y suroeste de la ciudad, a diferencia de inundaciones previas, donde las afectadas eran la zona este y el distrito costero (sobre el valle de inundación del Paraná). Estos territorios, ubicados al este del cauce del río Salado, considerados como bañados municipales a principios del siglo XX, se fueron poblando con la llegada de migrantes (internos y externos) (Ullberg, 2011: 59). La expansión de la ciudad ante el crecimiento urbano y demográfico durante el siglo XX fomentó la urbanización (con diferentes grados de precariedad) de estas zonas, lo que a su vez potenció nuevamente el asentamiento de población, en zonas cada vez más cercanas al río.[3]

3 Estos asentamientos poblacionales en zonas consideradas de riesgo, definidas como reservorios naturales en la nueva ordenanza de usos de suelo de la ciudad de Santa Fe del año 2011, ha llevado al desarrollo de diversas políticas municipales de regularización dominial, y en los casos considerados de alto riesgo, a la relocalización de vecinos. Estos procesos no han estado exentos de conflictos, dada la emergencia de disputas en torno a los dictámenes técnicos de riesgo y al reclamo de los vecinos para permanecer en lo que consideran como su lugar en la ciudad.

En el caso de Santa Fe, los sectores populares se han visto afectados recurrentemente por las inundaciones a lo largo de toda la historia de la ciudad. En general, los inundados habían sido los isleños, los costeros y los residentes de los asentamientos ubicados en zonas de cota baja (en el oeste y noroeste de la ciudad). En estos barrios, cuando los habitantes no se encontraban afectados por las contingencias socioambientales, se veían expuestos a otras problemáticas igualmente acuciantes: la pobreza, el desempleo, la precariedad laboral y habitacional, el hacinamiento, entre otros.

En este sentido, el fenómeno de 2003, que sobrevino dos años después de la crisis social, económica, política e institucional del año 2001, no hizo más que "poner a flote" situaciones preexistentes en la ciudad, que se presentaban de manera acentuada en las zonas más afectadas, vinculadas a la problemática de la desigualdad, especialmente la marginalidad y la vulnerabilidad.[4]

Al respecto, cabe señalar que tanto las políticas de asistencia al momento del desastre como en el posdesastre siguieron las líneas demarcadas por "el modelo neoliberal de intervención social" (Soldano, 2009). Este modelo de políticas sociales se caracteriza por ser resultado de tres procesos: privatización, descentralización y focalización. En este caso, la privatización fue la contracara de la desestatización, que implicó la transferencia de funciones ligadas a la reproducción social de los sectores populares –tradicionalmente ejercida por el Estado– a actores privados. La descentralización, por su parte, consistió en el traslado de estas funciones a los municipios y comunas, con la consecuente desresponsabilización del Estado nacional frente a esos asuntos y el crecimiento del rol de los beneficiarios y de organizaciones sociales en la gestión de las necesidades de la vida cotidiana. Finalmente, la focalización de las políticas se manifestó en la constitución de poblaciones objetivo y el crecimiento de las prestaciones monetarias (planes sociales).

Un estudio de la CEPAL (2003), desarrollado en el contexto inmediato posterior al desastre de 2003, expone dos datos significativos: en primer lugar, la tasa de desocupación en los sectores afectados alcanzaba la cifra del 26,5%; en

4 Lo novedoso de los casos aquí analizados ha sido la afectación de sectores de la ciudad, tanto geográficos (sur) como sociales (clases medias), diferentes a los tradicionalmente inundados y, por otro lado, la construcción de la inundación como problema público, que emerge en torno a las disputas en cuanto a la "responsabilidad" por el acontecer del desastre.

segundo lugar, de entre los jefes de hogar encuestados, el 16,8% contaban con ayuda social previamente al desastre. Esta información puede complementarse atendiendo a algunos datos provistos por el Censo Nacional de 2001. A partir de sus resultados, es posible señalar que las diferentes vecinales afectadas, en el caso de la inundación de 2003, se caracterizaban por un porcentaje alto de hogares con NBI, muy superiores al porcentaje promedio de la ciudad de Santa Fe para ese censo (13,9%), superando casi al tercio de los hogares de la vecinal en la mayoría de los casos (por mencionar algunos, San Lorenzo –23.4%–, San Pantaleón –44%– y 12 de Octubre –36%–) y a la mitad de la población en uno de ellos (San Agustín –54%–).

Otro de los elementos que da especificidad a la inundación de 2003, frente a otras anteriores, es que los afectados no fueron sólo los sectores populares, sino también los vecinos pertenecientes a zonas de la ciudad con indicadores de NBI superiores a los del promedio (como Barrio Roma o Barrio Sur).[5] Si bien se trata de grupos numéricamente minoritarios respecto del total de afectados, y que se caracterizan por haberse autoevacuado, se vuelven relevantes cuando se analizan las formas de protesta y los reclamos elevados a los gobiernos municipales y provinciales de Santa Fe.

Se considera en este artículo que las formas de comprender el desastre de estos actores marcarán determinantemente el desarrollo de la arena posdesastre, dando lugar a actos públicos, manifestaciones y escraches. Atendiendo a lo expuesto en la Tabla 1, junto con lo que se ha mencionado anteriormente, es posible señalar que los afectados de los barrios que no se habían inundado de forma recurrente durante el siglo XX –es decir, los inundados "no típicos"– son quienes favorecerán el desarrollo de una judicialización del conflicto, planteando un importante número de demandas de tipo civil pero también penal, exigiendo el juicio y cárcel de aquellos que consideran como responsables políticos del desastre socioambiental de 2003, elemento que dará especificidad al conflicto ambiental en el posdesastre respecto de inundaciones anteriores.

5 Fuente: Censo 2001.

Tabla 1. Caracterización de los barrios afectados por la inundación de 2003 según niveles de NBI promedio de la vecinal

Nivel de NBI	Vecinales afectadas	Distrito	Cantidad de población afectada*	Cantidad de viviendas afectadas*	Afectación del territorio	Tipo de afectación histórica por inundaciones
Mayores al 40% de la población	Noroeste	Noroeste	3837	827	Total	Recurrente
	San Agustín	Noroeste	4849	1007	Parcial	Recurrente
	Loyola	Noroeste	2209	474	Parcial	Recurrente
	San Pantaleón	Oeste	1104	273	Total	Recurrente
	Promejoras Barranquitas	Oeste	1208	249	Total	Recurrente
	Barranquitas Sur	Oeste	3063	679	Total	Recurrente
De entre el 30 y el 40% de la población	20 de Junio	Noroeste	3737	825	Parcial	Recurrente
	Sarmiento	Noroeste	5360	1230	Parcial	Recurrente
	12 de Octubre	Suroeste	3542	804	Total	Recurrente
De entre el 20 y el 30% de la población	Ciudadela	Oeste	1256	339	Total	Recurrente
	Barranquitas Oeste	Oeste	2250	518	Total	Recurrente
	Estrada	Suroeste	1255	292	Total	Recurrente
	Santa Rosa de Lima	Suroeste	7031	1719	Total	Recurrente
	San Lorenzo	Suroeste	6058	1591	Total	Recurrente
	Chalet	Suroeste	4032	976	Total	Recurrente
	General Mosconi	Suroeste	1456	359	Total	Recurrente
	Centenario	Suroeste	8815	2241	Total	Excepcional
De entre el 10 y el 20% de la población	Villa del Parque	Oeste	3783	934	Total	Excepcional
	Barrio Roma	Suroeste	2719	861	Total	Excepcional
De entre el 5 y el 10% de la población	U.P.L. de Barranquitas	Oeste	3982	1208	Total	Excepcional
	Roque Sáenz Peña	Suroeste	5582	1584	Total	Excepcional

Inferiores al 5% de la población	Pro adelanto Barranquitas	Oeste	4234	1362	Parcial	Excepcional
	Schneider	Suroeste	1113	360	Parcial	Excepcional
	Mariano Comas	Suroeste	1592	562	Parcial	Excepcional
	Juan de Garay	Suroeste	4445	1352	Total	Excepcional
	República del Oeste	Centro	5867	2081	Parcial	Excepcional
	Barrio Sur	Centro	6579	2369	Parcial	Excepcional
	San Jerónimo	Suroeste	3112	852	Total	Excepcional

Fuente: Elaboración propia, en base a datos estadísticos estimados por la CEPAL (2003).
** Estimados por la CEPAL, en base al Censo Nacional del año 2001.*

Las fuertes diferencias entre los afectados nos muestran una sociedad desigual, espacialmente polarizada, en la que la mayoría de los hogares pobres asienta sus viviendas en la zona oeste, pese a las amenazas hídricas que la habitación en estas zonas implica. Si se analiza el período 2004-2007 –denominado como de "reconstrucción" de la ciudad–, se advierte que pese a que se consideran de alto riesgo hídrico, los afectados vuelven a habitar las zonas impactadas por el desastre. Incluso si se observa la ciudad desde imágenes satelitales, se puede notar que durante el período se produce una densificación del número de viviendas asentadas en los principales barrios (por tamaño y cantidad de población) del oeste y norte de la ciudad (Grand y Arrillaga; 2009).

Otro elemento que nos permite caracterizar a los sectores sociales afectados es el referido a la distribución de la población en la trama de conectividad urbana. Si se atiende al mapa de la ciudad de Santa Fe, es posible ver que la mayoría de las vecinales inundadas se encuentran hacia el oeste de las vías del ferrocarril. A su vez, en los barrios afectados, las vías han funcionado como espacio para la evacuación y el encuentro de las personas damnificadas, siendo las estaciones centrales (como Belgrano o Mitre) los primeros sitios demarcados por el gobierno municipal para la relocalización de los vecinos.

Esta situación de vivir "detrás de la vía" tiene una fuerte carga simbólica, al menos en las ciudades y pueblos del interior del país, en tanto estos espacios, por sus características (grandes extensiones de tierra deshabitadas de propiedad pública), han servido para el asentamiento de los sectores populares. A la

desventaja social se le agrega la vulnerabilidad hídrica y la ausencia de defensas o de mecanismos de gestión del riesgo que puedan equilibrar estas desigualdades respecto de otros territorios.

El análisis de la población afectada por las inundaciones de Santa Fe de 2003 nos lleva a concluir que la ciudad se encontraba espacialmente estratificada con anterioridad al desastre socioambiental. Observamos un proceso de segregación residencial que potencia la vulnerabilidad de los actores sociales pertenecientes a los sectores populares.

> La segregación residencial define el proceso por el cual la población de las ciudades se va localizando en espacios de composición social homogénea. Entre los factores más importantes que se invocan como antecedentes de estos procesos están el grado de urbanización y la urbanización de la pobreza, el grado de concentración de la distribución del ingreso, las características de la estructura de distancias sociales propias de cada sociedad y la homogeneidad o heterogeneidad de la composición étnica, religiosa o por origen nacional de la población de las ciudades (Katzman, 2001:178).

En el caso de Santa Fe, estos espacios han sido los barrios del oeste y norte de la ciudad, especialmente en los terrenos más cercanos a las zonas de reservorio de los ríos. El tipo de segregación que se produce aquí es la que Carman *et al*. (2013) denominan "segregación por *default*", que consiste en un territorio de relegación que, dada la ausencia e ineficacia de las acciones del Estado para la regularización dominial y la relocalización en condiciones dignas de quienes habitan estas zonas expuestas al riesgo de inundación, profundiza la brecha para la integración con otros espacios y grupos sociales de la ciudad.

La protesta en la arena posdesastre

> "Cada barrio encontró su forma de hacerse escuchar: asambleas, piquetes, marchas, petitorios. La ciudad se convirtió en un polvorín. Los censos, las colas, los repartos. Todo se volvió en una tortura."
>
> Primer documento de la Carpa Negra (julio de 2003)

En el contexto posterior al evento de 2003 se han producido movilizaciones, investigaciones y denuncias en las cuales la inundación fue objeto de debate. Estos elementos colaboraron en la construcción de lo que denomino como la *arena posdesastre* y que he conceptualizado al inicio del artículo.

Las grandes controversias expresadas en el espacio púbico giraron en torno a si la causalidad de los hechos fue responsabilidad natural o antrópica, de acuerdo a los polémicos informes técnicos y a los resultados de las comisiones investigadoras del concejo municipal. Por otro lado, esta dificultad para el esclarecimiento de las causas generó, a su vez, una demanda de justicia y una responsabilización de los actores políticos que funcionó como elemento movilizador de los actores sociales. En este sentido, la ocurrencia de un nuevo fenómeno en 2007 será un elemento adicional para hacer visibles tanto las dificultades de las gestiones municipales para afrontar la vulnerabilidad hídrica de la ciudad, como las falencias de los dispositivos de gestión desarrollados en el interregno de ambos eventos. Se observan en este período problemas para la elaboración, difusión y comunicación del plan de contingencia, así como desavenencias en el sistema de desagües y en el mantenimiento de las bombas extractoras de agua ubicadas en los diferentes barrios de la ciudad.

El desarrollo de acciones de protesta y la emergencia de nuevas identidades políticas en la ciudad de Santa Fe, en el contexto de posdesastre, es analizado aquí a partir del concepto de "acción contenciosa" (Tilly, 2000a), que hace referencia a las ocasiones en las que la gente actúa conjuntamente en base a sus intereses de una manera directa, visible y que afecta directamente los intereses de otros. Para analizar la acción contenciosa hemos tomado en consideración las protestas colectivas que fueron llevadas a cabo por los "inundados" en el período 2003-2007, entre las cuales pueden distinguirse: a) los actos públicos, las concentraciones, las asambleas y los escraches; b) los piquetes, que constituyen un método de acción colectiva relativamente novedoso para el contexto santafesino, pero de alta visibilidad a nivel nacional durante el período analizado, y c) las acciones que vinculan la protesta con la reivindicación identitaria de los inundados, como la instalación de la Carpa Negra por la Verdad, la Memoria y la Justicia y la realización –en principio semanal, luego mensual– de la Marcha de las Antorchas.

Otro concepto central para este análisis es el de "repertorio de acción colectiva" (Tilly, 2000b), que hace referencia al conjunto de medios de los que dis-

pone un grupo particular para realizar reclamos. De acuerdo a Farinetti (2002), la vigencia de un repertorio implica factores tales como rutinas cotidianas y redes de organización de la población, experiencia acumulada de acción colectiva, una memoria y un saber, estándares predominantes de derecho y justicia, y patrones de expresión. Entonces, los repertorios cambian en función de las fluctuaciones de los intereses, las oportunidades y la organización. Este último aspecto es importante para nuestro análisis del caso de Santa Fe, ya que nos permite caracterizar las especificidades del entramado de la arena posdesastre.

En el "durante" de los fenómenos, es decir, en el contexto de la emergencia, la protesta se hizo visible a partir de los cortes de calle y piquetes que desarrollaron los vecinos, en las avenidas centrales o en las partes altas de los barrios más afectados (vías férreas, avenidas cercanas, accesos a autopistas, etc.).[6] En estos actos, los actores movilizados planteaban reclamos que requerían de respuestas urgentes, elementos para la evacuación, alimentos y medicamentos. Aquellos piquetes de inundados, que se prolongaron en el posdesastre, continuaron reclamando por asistencia directa pero anexaron a sus demandas el pedido de planes sociales o cualquier otro tipo de subsidio monetario.[7]

Teniendo en cuenta ambos formatos de protesta, es posible distinguir un arco temporal de la espiral conflictiva, en el cual los reclamos "urgentes" se concentran en el período comprendido entre la inundación y la entrega de subsidios en los barrios afectados (operativo que concluyó hacia fines de 2003). Luego de esto, disminuyeron los reclamos de corto plazo, en ambos formatos de protesta, y las únicas acciones que persistieron fueron aquellas en las que se manifestaron reclamos generales.

Atendiendo a los barrios a los que pertenecen los "piqueteros inundados", es posible inferir que quienes llevaron a cabo los reclamos a partir de piquetes fueron los sectores peor posicionados en términos económicos pero también sociales, cuya vulnerabilidad se vio acentuada a partir de la afectación por la

6 Al respecto, cabe mencionar que pese a que se establecieron numerosos centros de evacuados en la ciudad, muchos inundados prefirieron permanecer en los techos de sus viviendas, por días e incluso semanas, ya sea para resguardar sus viviendas o por no contar con medios para la evacuación.

7 El piquete fue, en el contexto de 2003, una forma de protesta novedosa en la ciudad de Santa Fe. Si bien, a nivel nacional, el movimiento piquetero adquirió relevancia pública durante la década de 1990 y se consolidó como método de protesta del movimiento de trabajadores desocupados entre 1999 y 2001 (Svampa y Pereyra, 2003), en Santa Fe sólo se hace visible en los reclamos posteriores a la inundación de 2003.

inundación. Merklen (2006) señala tres factores que empujan a los sectores populares a la arena pública: a) la insuficiencia de ingresos, que los vuelve dependientes de los recursos para cuyo acceso se requiere un paso previo por el sistema político; b) una distribución de los recursos efectuada siempre por debajo de las necesidades, y c) la imposibilidad de inscribir las formas de acceso al derecho, obligándolos a una negociación constante con las autoridades políticas. Para el caso de los afectados por la inundación, es posible señalar que los más vulnerables fueron los primeros en acceder a los ofrecimientos de subsidios del Estado, lo que implicaba la firma de un acuerdo a través del que se perdía el derecho a iniciar acciones legales por daños contra el Estado.

En los meses posteriores al fenómeno de 2003 comenzaron a producirse actos públicos cada martes, en reclamo de Memoria, Verdad y Justicia. Participaban de estos actos numerosos damnificados, acompañados por organizaciones de la sociedad civil de la ciudad tales como CANOA, Acción Educativa, la Casa de los Derechos Humanos, Caritas, así como diversas asociaciones gremiales y estudiantiles. Posteriormente se conforma la Asamblea Permanente de Inundados, que se sitúa en la plaza ubicada frente a la casa de gobierno provincial y presenta un reclamo de justicia, con la finalidad de esclarecer las causas y responsabilidades por el acontecer del fenómeno.

En el marco de esta diversidad de actividades reivindicativas se empieza a conformar un colectivo de afectados que, además de las demandas que sostuvieron, se caracterizó por plantear reivindicaciones ligadas a la construcción de una memoria del desastre y a la conformación de una identidad como *inundados*. Algunos símbolos que identifican a los actores afectados por la inundación que se movilizaron públicamente han sido la Carpa Negra en la plaza 25 de Mayo, frente a la Casa Gris (casa de gobierno santafesina), instalada el 29 de julio en el acto conmemorativo del tercer mes de acontecida la tragedia; las cruces en la misma plaza en representación de los muertos de la catástrofe, y las fotos y "recuerdos de la inundación" que son exhibidos en cada fecha aniversario. La plaza 25 de Mayo se convierte para los inundados en un espacio común, un territorio en el cual los actores descosen los límites entre lo público y lo privado. Como señalan Soldano y Da Representaçao, "en la compulsa por apropiarse de éstos, los actores producen y esgrimen estrategias identitarias, al tiempo que los requerimientos de gestión los espacios impulsan todo tipo de articulación de intereses" (2010: 83).

Con el transcurso de los meses, estas acciones y movilizaciones disminuyeron en visibilidad y, dada la ausencia de una respuesta concreta a las demandas, los afectados debieron encontrar vías alternativas para obtener respuesta a sus reclamos de justicia, especialmente al observarse diferencias al interior del grupo de afectados. A partir de ese momento, la vía más importante para la prosecución de reclamos fue la judicial, ya que un gran número de damnificados presentó planteos legales con diferentes matices, mediante los cuales se pretendía, entre otras cuestiones, dilucidar la responsabilidad de las autoridades provinciales y municipales por los sucesos, así como obtener una reparación por la ocurrencia de daños masivos.

No sólo la judicialización del conflicto favoreció la disminución de la movilización social; también fue un elemento relevante el cambio de gestión de gobierno provincial, a fines del año 2003. De acuerdo a los testimonios relevados, es posible señalar que el acontecimiento histórico que señala el desprendimiento de una parte del colectivo, se produce tras la protesta social del 10 de diciembre de 2003, momento en que dejó la gobernación Carlos Reutemann (gobernador saliente) y ocupó su lugar Jorge Obeid (gobernador entrante). A partir de este momento, los grupos se dividen según las estrategias que desarrollan para relacionarse con la nueva gestión de gobierno y es posible distinguir: a) quienes protestan bajo el símbolo de la Carpa Negra (instalada en ocasión del segundo aniversario de la inundación, en el año 2005) y b) aquellos que llevan adelante las movilizaciones conocidas como la Marcha de las Antorchas. D'Amico (2013b) señala que los miembros de ambos grupos sustentan distintas concepciones acerca de cómo deben relacionarse con la política. Mientras que desde la Marcha de las Antorchas sostienen una impugnación en términos globales del sistema político y judicial, renuncian a los subsidios otorgados por el gobierno y creen que el procesamiento de los culpables resolverá otras demandas que manifiestan (justicia, cárcel a los culpables e indemnización), los "carperos" presentan una postura más flexible, que contempla la posibilidad de diálogo y negociación con los nuevos funcionarios del gobierno.

Entre 2005 y 2007, la protesta social disminuye, a la par que las causas judiciales avanzan según los diferentes pasos que exige la vía legal, sin que se logre un tratamiento del caso de forma colectiva, como algunos de los demandantes y jueces de la causa sugieren. Mientras tanto, y en términos de la gestión del

riesgo, los funcionarios provinciales y municipales se abocan a la finalización de obras públicas que se habían descubierto inconclusas e insuficientes para defender a la ciudad de las inundaciones durante el evento de 2003. La "reconstrucción" de la ciudad fue acompañada de anuncios de creación y difusión un plan de contingencia para la ciudad, junto con múltiples acciones de asistencia a los afectados.

La conflictividad en torno a los desastres se reaviva en marzo de 2007, con la ocurrencia de un nuevo fenómeno de inundación, el cual pondrá en evidencia la ausencia de medidas de contingencia formuladas por las autoridades públicas y el mal estado del sistema de desagües y de bombeo de la ciudad. Si bien nuevamente hubo reclamos y movilización de actores, es posible señalar que el cuestionamiento sobre la responsabilidad política en torno al fenómeno fue canalizado electoralmente, ya que en las elecciones realizadas en los meses posteriores al desastre resultó electo para la intendencia municipal el partido contrario al que se encontraba a cargo: la campaña había planteado la necesidad de un cambio, tanto para la ciudad como en cuanto a la gestión del riesgo hídrico. Dentro de esta propuesta política se encontraban algunos de los principales actores que atizaron las controversias y que denunciaron las falencias de los actores políticos en el tratamiento de la emergencia y en el contexto posterior al fenómeno, haciendo hincapié especialmente en la incapacidad de los funcionarios políticos para la gestión del riesgo.

Conclusiones

En el trabajo se abordaron dos dimensiones a partir de las cuales es posible reflexionar sobre la emergencia de la arena posdesastre, tras el acontecer de la inundación de Santa Fe en el año 2003 y en la construcción de un campo ambiental en torno a la problemática de las inundaciones.

En relación a las poblaciones y sectores sociales afectados, se observa que son los que tienen posiciones desaventajadas en el espacio social los mayoritariamente damnificados por este tipo de fenómenos. Sin embargo, a diferencia de otras inundaciones previas que habían afectado a la ciudad, en el evento de 2003 emergieron actores sociales que se presentaron públicamente como "inundados", muchos de ellos pertenecientes a sectores medios, especialmente

aquellos asentados en la zona sur y suroeste de la ciudad. Esta especificidad del hecho –tanto la caracterización de los sectores afectados como a la dinámica que marcó la construcción de la arena posdesastre– generó la peculiaridad de que sectores minoritarios de afectados hayan tenido la mayor relevancia en la construcción de la inundación como un problema público en Santa Fe. Fundamentalmente, lo hicieron a partir de los siguientes elementos: a) la movilización social prolongada en el tiempo, b) la construcción de símbolos identitarios que mantuvieran visible la memoria de la afectación, y c) el planteo de una variedad de demandas judiciales y recursos legales a los fines de obtener respuestas civiles y penales por lo que comprendían como una responsabilidad política en el acontecer del fenómeno.

En paralelo a este reconocimiento, se ha señalado que los sectores mayoritariamente afectados han sido aquellos que se inundan y se inundaron de forma recurrente en la historia de la ciudad: los sectores populares. Se consideró que estos actores –vulnerables en múltiples sentidos– ya se encontraban "afectados" previamente, especialmente desde el contexto social de la crisis de 2001, cuyos efectos en Santa Fe se potenciaron con la inundación. Se observa así que a los problemas típicos de los sectores populares, se les suma la exposición potenciada a riesgos de tipo socioambientales. En este sentido, es posible considerar que son doblemente vulnerables frente a las catástrofes. Una dimensión particular de esta vulnerabilidad, según ha sido analizada, reside en la segregación urbana: esos sectores se han ubicado tradicionalmente en territorios de relegación, con lo cual se ven impactados espacialmente por el acontecer de los desastres analizados.

Otro de los fenómenos observados refiere al hecho de que en el posdesastre, los afectados han vuelto a asentarse en los espacios inseguros, inundables y que incluso el número de viviendas ubicadas en las zonas consideradas de riesgo aumentan en el período posterior. Desmintiendo el prejuicio que suele afirmar que los sectores populares "eligen" exponerse a las amenazas ambientales y sociales presentes en los territorios en los que se asientan con la finalidad de obtener beneficios por parte del Estado, esta particular evidencia –la de la reubicación de los evacuados en las zonas de cota baja y con alto riesgo de inundación– señala más bien la valoración simbólica del sentido de pertenencia social e identitaria que mueve a los habitantes de estos barrios, aunque con

ello no se deje de afirmar la consolidación y persistencia de las desigualdades (Tilly, 2000b), en tanto resultan incapaces de reubicar sus viviendas en zonas más seguras de la ciudad.

Al mismo tiempo, se observa el desarrollo de un círculo vicioso de vulnerabilidades, ya que el asentamiento en estas zonas de riesgo los vuelve, a su vez, pasibles de sufrir otras problemáticas socioambientales presentes en esos espacios: contaminación del suelo, el aire y el agua; deficiente recolección y tratamiento de los residuos, ausencia de redes cloacales, etc.

Atendiendo a la segunda dimensión analizada, a saber, la conflictividad emergente durante la crisis y en lo que denomino la "arena posdesastre", se observa que los sectores sociales afectados utilizan formatos de protesta heterogéneos, que dependen de las demandas que sostienen, pero también del vínculo que establecen con el Estado, de mayor o menor dependencia, marcado a su vez por el modelo predominante de políticas sociales. En este sentido, es posible señalar que la posición social impacta en la sociabilidad política, planteando tensiones entre los sectores sociales que realizan demandas al Estado de distinto tipo y que cuentan con diversos y mayores activos –recursos– para sostener el reclamo en el largo plazo.

Es posible señalar que los diferentes sectores sociales cuentan con ventajas o desventajas al momento de protestar y reclamar por justicia, siendo los sectores más vulnerables los que cuentan con menos activos para intervenir en la arena pública. Por ejemplo, por carecer de un acceso a los conocimientos técnicos similar al de los sectores medios, o a una asistencia legal efectiva para defender sus derechos, y por encontrarse en una situación de mayor vulnerabilidad para negociar con el Estado ante las ofertas de resarcimiento económico a cambio de la renuncia al derecho de reclamar judicialmente *a posteriori*. A su vez, y atendiendo ahora al plano simbólico, la recurrente exposición a este tipo de fenómenos y la vulnerabilidad que caracteriza a su vida cotidiana condiciona sus expectativas sobre el riesgo, la incertidumbre y el bienestar, observándose que hay otros riesgos y peligros más cercanos que la afectación por un fenómeno de tipo hídrico o hidrometereológico.

Por último, cabe mencionar que los actores sociales que se movilizaron en la arena posdesastre dirigieron sus cuestionamientos y demandas al Estado, y éste desarrolló una serie de políticas públicas de gestión de riesgo y de aten-

ción frente al desastre que privilegió cierto tipo de acciones, dejando pendientes otras. En este sentido, cabe mencionar que mientras que el reclamo de justicia y de verdad aún no ha sido resuelto, hubo acciones de asistencia directa que se llevaron a cabo durante el desastre y el posdesastre. De todas formas, la distribución de la ayuda y la resolución de las demandas de los actores sociales de diferente índole se llevaron a cabo a partir de un "emergente sistema de desigualdad categórica: un sistema que distingue entre beneficiarios dignos de ayuda (estatal) y aquellos no merecedores de tal asistencia" (Auyero, 2004: 16), el cual no respondió a criterios de necesidad o urgencia sino a los vínculos personales entre dirigentes barriales, referentes políticos y afectados, así como al tipo de reclamo elevado.

Cada uno de los puntos analizados a lo largo del artículo nos permite cerrar estas observaciones finales señalando la utilidad social del análisis de las problemáticas ambientales desde las ciencias sociales, no sólo para el estudio de las transformaciones en las formas de comprender las relaciones entre naturaleza y sociedad (interesante para el campo académico), sino para explicar el funcionamiento de las sociedades contemporáneas. Ante los ojos del observador involucrado y cargado con anteojeras sociológicas, el análisis del evento y sus impactos en la cotidianeidad permite ver, no sólo las dinámicas sociales sino también las acciones y opciones que desde el Estado se desarrollan para intervenir sobre la sociedad, privilegiando la gestión pública de ciertos riesgos e invisibilizando otros.

Bibliografía

Auyero, Javier
(2004), "Política, dominación y desigualdad en la Argentina contemporánea: un ensayo etnográfico", en *Nueva Sociedad*, Nº 193, pp. 133-146.

Auyero, Javier y Débora Swistun
(2008), *Inflamable. Estudio del sufrimiento ambiental*, Buenos Aires, Paidós.

Azuela, Antonio
(2006), *Visionarios y pragmáticos: una aproximación sociológica al derecho ambiental*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Beck, Ulrich
(1998), *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*, Buenos Aires, Paidós Ibérica.

Bourdieu, Pierre
(2007), "Efectos de lugar", *La miseria del mundo*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Econcómica.

Carman, María
(2011), *Las trampas de la naturaleza. Medio ambiente y segregación en Buenos Aires*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Carman, María, Neiva Vieira da Cunha y Ramiro Segura
(2013), "Antropología, diferencia y segregación urbana", en Carman, María, Neiva Vieira da Cunha y Ramiro Segura (coords.), *Segregación y diferencia en la ciudad*, Quito, FLACSO-CLACSO-Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, pp. 11-34.

Castel, Robert
(2013), "Políticas de riesgo y sentimiento de inseguridad", en Castel, Robert *et al.*, *Individuación, inseguridad, precariedad ¿Desinstitucionalización del presente?*, Buenos Aires, Paidós, pp. 33-34.

Cefaï, Daniel
(2002), "Qu'est-ce qu'une arène publique? Quelques pistes pour une approche pragmatiste", en Cefaï, Daniel e Isaac Joseph (coords.), *L'heritage du pragmatisme. Conflits d'urbanité et épreuves de civisme*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, pp. 51-81.

D'Amico, Marcelo
(2013a), "Cuerpos inundados: la gramática del conflicto en las inundaciones

de 2003 en Santa Fe", en *Intersticios. Revista sociológica de pensamiento crítico*, Vol. 7, Nº 2, pp. 85-96.

—— (2013b), "Las inundaciones en la ciudad de Santa Fe (Argentina). Una mirada desde la sociología del cuerpo y las emociones", en *Revista Brasileira de Sociologia da Emoção*, Vol. 12, Nº 35, pp. 448-478.

Da Representação, Natalia y Daniela Soldano

(2010), "Espacios comunes, sociabilidad y Estado. Aportes para pensar los procesos culturales metropolitanos", en *Apuntes de investigación del* CECYP, Nº 17, pp. 79-96.

Douglas, Mary y Aaron Wildavsky

(1983), *Risk and culture. An essay on the selection of technological and environmental dangers*, Berkeley, University of California Press.

Farinetti, Marina

(2002), "La conflictividad social despúes del movimiento obrero", en *Nueva Sociedad*, Nº 182, pp. 60-75.

González, Jorge

(2001), "Frentes culturales: para una comprensión dialógica de las culturas contemporáneas", en *Estudios sobre las culturas contemporáneas*, Época II, Vol. VII, Nº 14, pp. 9-45.

Grand, Lucía y Hugo Arrillaga

(2009), "La construcción y reconstrucción de un territorio vulnerable. ¿Una lección aprendida?", en Herzer, Hilda y Hugo Arrillaga (coords.) (2009), *La construcción social del riesgo y el desastre en el aglomerado Gran Santa Fe*, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, pp. 217-244.

Herzer, Hilda y Alejandra Celis

(2003), "Conocer es poder anticipar. Inundaciones en Santa Fe", Programa de Desarrollos para las Naciones Unidas.

Kaztman, Rubén

(2001), "Seducidos y abandonados: el asilamiento social de los pobres urbanos", en *Revista de la* CEPAL, Nº 75, pp. 171-189.

Maskrey, Andrew (comp.)

(1993), *Los desastres no son naturales*, en La Red. Red de estudios sociales en Prevención de desastres en América Latina [en línea], dirección URL: http://www.desenredando.org/public/libros/1993/ldnsn/ [08/04/2013].

Merklen, Denis

(2006), *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*, Buenos Aires, Gorla.

Merlinsky, Gabriela

(2013), *Política, derechos y justicia ambiental. El conflicto del Riachuelo*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Soldano, Daniela

(2009), "El Estado en la vida cotidiana. Algunos desafíos conceptuales y metodológicos de la investigación sobre política y biografía", en Frederic, Sabina y Germán Soprano (comps.), *Política y variaciones de escalas en el análisis de la Argentina*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento-Prometeo, pp. 235-254.

Svampa, Maristella y Sebastián Pereyra

(2003), *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, Buenos Aires, Biblos.

Tilly, Charles

(2000a), "Acción colectiva", en *Apuntes de Investigación del* CECYP, Vol. 4, Nº 6, pp. 9-32.

—— (2000b), *La desigualdad persistente*, Buenos Aires, Manantial.

Ullberg, Susan

(2011), "De inundados a Inundados: posdesastre y movilización docial en Santa Fe, Argentina", en Visacovsky, Sergio (ed.), *Estados Críticos. Estudios sobre la experiencia social de la calamidad*, La Plata, Ediciones al Margen, pp. 91-126.

—— (2013), *Watermarks: urban flooding and memoryscape in Argentina*, Tesis doctoral, Universidad de Estocolmo, Suecia.

Otras fuentes

Censo Nacional de Hogares y Viviendas, año 2001.

CEPAL (2003), *Evaluación del impacto de las inundaciones y del desbordamiento del río Salado en la provincia de Santa Fe, República Argentina, en 2003*, Buenos Aires, CEPAL.

DESINVENTAR. *Informe Proyecto La Red: Inventarios de Desastres en América Latina usando Desinventar* [en línea], dirección URL: http://en línea.desinventar.org/desinventar/#ARG-20100902061544 [12/8/2015].

Primer documento de la Carpa Negra por la verdad y la justicia (2003), Santa Fe.

Disputas por la reinvención del "paraíso deltaico": de los lugares de la querencia a llegar a una isla y olvidarse de todo. El caso del conflicto "Colony Park" en la primera sección de islas del Delta del Paraná[1]

Sofía Astelarra

"El problema es saber de qué forma se va a vivir de aquí en adelante sobre este planeta, en el contexto de la aceleración de las mutaciones técnico-científicas y del considerable crecimiento demográfico. Las fuerzas productivas, debido al desarrollo continuo del trabajo maquínico, desmultiplicado por la revolución informática, van a liberar una cantidad cada vez mayor del tiempo de actividad humana potencial. Pero ¿con qué fin? ¿El del paro, la marginalidad opresiva, la soledad, la ociosidad, la angustia, la neurosis, o bien el de la cultura, la creación, la investigación, la reinvención del entorno, el enriquecimiento de los modos de vida y de sensibilidad?"

Felix Guattari (1996)

En el último siglo, las "cuestiones" ambientales, la noción de crisis ambiental, se han ido instalando en los discursos, en las percepciones y en la sensibilidad social, cobrando primordial relevancia a nivel global, tanto en las áreas de investigación científica como en las agendas gubernamentales. La definición y reflexión sobre los *límites al dominio de la naturaleza* se han vuelto ya no una alarma de los movimientos ecologistas radicales, sino el terreno donde se despliega la conflictualidad en torno a diversas –y opuestas– modalidades de relación humanidad-naturaleza, asociadas a diferentes tipos de territorialidades históricas.

El caso que nos convoca nos coloca frente al interrogante acerca de cómo se *va a vivir de aquí en adelante* en un territorio singular como el Delta del Paraná y

1 Una primera versión fue publicada en *Alter-Nativa*. Véase: Astelarra (2014).

nos permite visualizar la multiplicidad de aristas que se despliegan en la disputa entre modalidades de relación humanidad-naturaleza ligadas a *modos de vida y de sensibilidad.* El "caso Colony Park", denominado así por las organizaciones sociales y la prensa local, lleva impreso el nombre del megaemprendimiento de urbanización cerrada que iniciara la construcción de las obras en la primera sección de islas del Delta del Paraná, luego de desalojar a familias isleñas y destruir el ecosistema. El conflicto emerge en la escena pública en el año 2008; luego de tres años de disputas, las organizaciones sociales y ambientales y las familias isleñas logran la paralización de las obras por los daños ambientales ocasionados y la alteración del modo de vida local. Este caso es emblemático, dado que marca "un antes y un después" en el debate en torno al impacto de los barrios cerrados en humedales y en el modo de vida deltáico, en el accionar gubernamental y en la capacidad de los sujetos de defender el territorio.

Dada la particularidad del caso, la perspectiva de análisis se inscribe en el campo de la ecología política, los estudios territoriales y la *epistemología del sur* (De Sousa Santos, 2006), desde la que retomo la propuesta de Escobar de caracterizar la *articulación entre la historia y lo biológico*, mutuamente implicados a través de prácticas y mediaciones culturales: "…cada articulación tiene su historia y especificidad y está relacionada a modos de percepción y experiencia, determinados por relaciones sociales, políticas, económicas y de conocimiento, y caracterizada por modos de uso del espacio, condiciones ecológicas y otras" (Escobar, 1999: 281). Hago hincapié especialmente en los procesos de significación y apropiación social de la naturaleza (Leff, 2006) que dan lugar a diferentes tipos de territorialidades (Deleuze y Guattari, 2004; Haesbaert, 2011; Porto Gonçalvez, 2004).

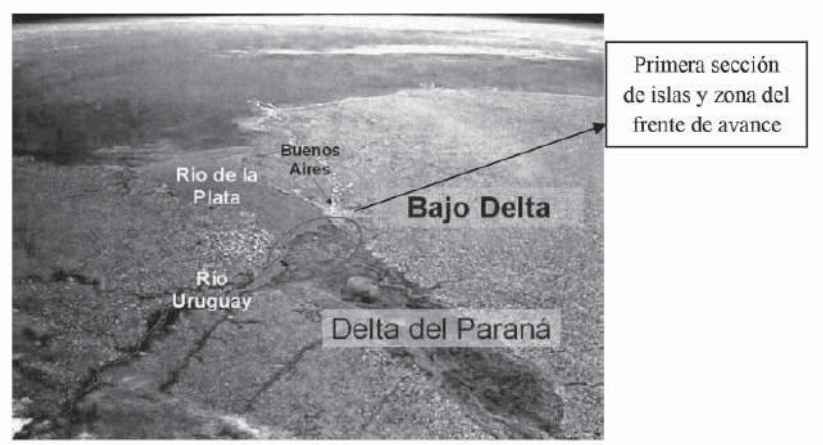
En primer lugar, caracterizaré la singularidad ecológica e histórica del Delta y de la primera sección de islas en tanto condiciones de posibilidad de la emergencia y devenir del caso en cuestión. En segundo lugar, describiré los principales sujetos involucrados, enfatizando en la relación con el territorio, la percepción y los discursos en torno a éste y la naturaleza, en el intento por dar cuenta del tipo de territorialidad que impulsan. Luego, describiré sucintamente la trama del conflicto que nos permite visualizar el juego de las relaciones de poder: las acciones territorializantes de unos implican la desterritorialización de otros; y en ese choque de procesos de territorialización, emergen re-territorializaciones en las cuales se ponen en juego la apropiación social de la naturaleza

y la reinvención del "paraíso deltáico". Finalmente, me propongo establecer las productividades y resoluciones inconclusas que se derivan del caso.

Reconfiguraciones territoriales, productivas, sociales y ambientales en Tigre y la primera sección de islas del Delta del Paraná

El Delta del Paraná[2] es un humedal[3] que, al desembocar en el estuario del Río de la Plata, genera una zona denominada "frente de avance",[4] que le otorga la singularidad de estar en continua formación y crecimiento (véase Imagen 1).

Imagen 1. Ubicación del Delta del Paraná



Fuente: Laita, Hernán (Grupo de Educación Ambiental Guatahá Guazú Bajo Delta del Paraná, 2011).

2 Está situado en la región baja de la Cuenca del Plata, la quinta cuenca por su magnitud y la tercera reserva mundial de agua dulce. Con una superficie de 14.000 km y una longitud de 320 km, se forma en la desembocadura del gran estuario de aguas dulces del Río de la Plata. Se divide en tres regiones pertenecientes administrativamente a Santa Fe, Entre Ríos y Buenos Aires y, a su vez, en secciones (Morello, 1996; Kalesnik, 1997; Fernández, 2002; Mateucci y Morello, 2006; Fernández y Herrero, 2008).

3 Una característica de los humedales es tener suelos saturados de agua y permanecer inundados en algún momento del año.

4 Se denomina así dado que se estima que el Delta avanza con su carga aluvional unos 70 m por año sobre el Río de la Plata, generando una dinámica ecosistémica en constante movimiento de formación de islas.

La característica ecosistémica de este Delta se conjuga con la singularidad que han adquirido a lo largo de la historia los modos de vida dentro de las islas. A su vez, dada su amplitud geográfica, las dinámicas sociales, territoriales, ambientales y políticas de cada sección deltaica son altamente heterogéneas.

La primera sección de islas –en adelante, las islas–,[5] correspondiente al partido de Tigre, es representativa de la singularidad biogeográfica de la región (Fernández, 2002) y es precisamente la zona del frente de avance del humedal, lo que otorga a esta sección mayor complejidad en sus dinámicas socioambientales. Estas son resultado de las articulaciones entre: a) el ecosistema del humedal; b) las modalidades de producción del espacio –procesos de des/re-territorialización– y de apropiación social de la naturaleza por parte de la población local –asociado a experiencias vitales, percepciones, racionalidades, discursos, prácticas culturales o modelos productivos–, y c) la interacción entre las islas y el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

Galafassi (2005) delimita distintos modelos productivos en el Delta y su relación con la apropiación de la naturaleza. El primer período, determinado por la ocupación criolla y europea (siglos XVIII y XIX), está caracterizado por la explotación de la fauna y la extracción y modificación directa del monte blanco, para obtener madera, leña y carbón cuyo destino era la incipiente ciudad de Buenos Aires. La población era principalmente de origen criollo, habitaba dispersa en el territorio y no había régimen de tenencia de la tierra bajo intervención estatal.[6]

En un segundo período (fines del siglo XIX y mediados del XX), comienza el gran proceso de transformación del ecosistema natural al consolidarse el cultivo intensivo de frutales y hortalizas, introducirse el mimbre y la plantación de sauce y álamo. El rasgo significativo de esta etapa es que, en esa particular relación con el espacio geográfico, se configura un modo de vida de tipo isleño, en el cual surge un autorreconocimiento como "*islero*" o "*isleño*"[7] asociado a una vida rural en permanente contacto con los ríos y arroyos, a la producción de

5 La primera sección está delimitada geográficamente por el canal Arias al oeste, el Río de la Plata al este, el río Paraná de las Palmas al norte y el río Luján al sur. Tiene una superficie insular de 224 km^2, a la que se añaden sus más de 350 ríos y arroyos, lo que suma cerca de 20.000 km^2 (el 60% de la superficie del partido de Tigre) (Fernández, 2002; Kalesnik, 1997).

6 Los primeros habitantes fueron los chaná-beguáes, los timbú y los querandíes.

7 En adelante referiré en cursiva y entre comillas las expresiones textuales de los entrevistados y las entrevistadas.

alimentos, a la recolección de junco, a la caza y pesca, y a la plantación de álamo y de mimbre (Astelarra, 2011 y 2014). Además, el Delta se constituye como espacio recreativo y del deporte de remo, y se consolida como uno de los primeros destinos turísticos locales reconocido a nivel provincial y nacional, en el cual los sectores de altos ingresos instalan sus casas de fin de semana y los sindicatos inauguran un recreo para sus trabajadores, de sectores medios y populares.

En el tercer período (mediados-fines del siglo XX) se produce un proceso de crisis del modelo de producción fruti-hortícola, resultado del fenómeno de la *"gran inundación"* –1959– que, al durar aproximadamente tres meses, impactó negativamente en los montes de frutales, y por el otro, el surgimiento de otras zonas de producción frutícola más especializadas, adaptadas a las nuevas formas de organización productiva internacional y con diferentes restricciones ambientales, como San Pedro o el Valle de Río Negro (Galafassi, 2005).

En yuxtaposición, arriban a las islas grandes empresas forestales como Papel Prensa S.A. que, o bien arriendan las tierras abandonadas por los isleños, o pagan para sacar el monte frutal y plantar sauce y álamo para forestación. En pocas décadas cambia el patrón productivo, incentivándose la producción forestal a gran escala, lo que implica una mayor concentración de la tierra y una nueva organización del trabajo, que pasa a requerir menos mano de obra –al realizar la nueva técnica de endicamientos para regular las crecidas– e incorporar agroquímicos. Este cambio productivo modificó el tipo de uso del suelo y, por ende, la intervención sobre el medio ambiente, generando una "mayor transformación del ecosistema y un gran proceso de emigración de población, y aparición de unidades productivas de tipo empresa" (Galafassi, 2005).

En la década de 1990, la producción de frutales ya había sido abandonada completamente; por lo tanto, decayó también la producción de mimbre y recolección de junco. Sin embargo, estas actividades lograron sostenerse –aunque en menor cuantía– ya que pasaron a formar parte del rubro "artesanías locales", destinado principalmente a la venta de productos para consumo urbano. Esto permitió que muchos productores pudieran seguir subsistiendo pese al cambio del patrón productivo dominante. Galafassi caracteriza este período como momento de *depresión y emigración de las islas*.[8] La primera sección quedó casi

8 La población del Delta Bonaerense alcanzó un pico de entre 30 y 40 mil habitantes en 1940, y decayó a 3168 habitantes para el Censo Nacional de 1991 (Galafassi, 2005).

despoblada. Los terrenos fueron abandonados y fue avanzando "el monte" sobre ellos. La sedimentación en los arroyos y canales no encontró obstáculos.

Desde fines del siglo XX a la actualidad se produce una reinvención y disputa por el "paraíso deltáico". En las últimas décadas, el Delta del Paraná viene siendo revalorizado y resignificado socialmente, en tanto territorio para vivir, como valorización paisajística para el arraigo del capital inmobiliario-financiero y por su importancia ecosistémica –al ser un humedal–.[9] De allí la emergencia de disputas entre los diferentes actores que pugnan por imponer su territorialidad y significación de la naturaleza.

Lentamente, desde la década de 1980, llegaron personas provenientes del AMBA en busca de "*un lugar más tranquilo*" y "*en contacto con la naturaleza*",[10] dispuestos a modificar sus hábitos urbanos para adoptar un modo de vida rural isleño. A partir de 2000 se inicia un intenso re-poblamiento de las islas,[11] motorizado por dos afluentes poblacionales que provocan "oleadas territorializantes",[12] a saber: por un lado, sectores de ingresos medios y bajos que llegan por movimientos de migración interna –de otras secciones del Delta y mayoritariamente del AMBA– y de inmigración de países limítrofes –principalmente Paraguay– y, por otro lado, sectores de altos ingresos que impulsan la instalación de mega-emprendimientos urbanos y turísticos nacionales e internacionales.[13]

---

9 En 2010, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación elabora el Plan Integral Estratégico para la Conservación y el Aprovechamiento Sustentable del Delta del Paraná (PIECAS-DP). En la primera sección, la Asamblea Delta y Río de la Plata, luego de intentar declarala "sitio Ramsar", en marzo de 2010, presenta en la municipalidad de Tigre un Régimen de Protección Socioambiental del Delta. En abril de 2011, la municipalidad de Tigre presenta el Plan de Manejo Integral del Delta (PMID).

10 Según los entrevistados, muchas personas venían de la ciudad escapando de alguna situación particular (política, judicial, personal), o bien encontraban en las islas un lugar de *refugio*, por ejemplo, la "*comunidad gay*". Para el año 2000, enuncian la búsqueda de un "*cambio de vida*"; podríamos conjeturar que éste es resultado de una *huida* de la ciudad, pero ya no mayoritariamente vinculada a cuestiones políticas.

11 Según los censos nacionales, la población aumentó a 5034 en 2001 y aproximadamente a 9000 en la actualidad.

12 Esta metáfora funciona a modo de categoría, dando cuenta del proceso de *territorialización* (modo de significación, uso, dominio, control y acceso al territorio) que realizan los sujetos sociales en el espacio, que si bien no están organizados, producen procesos similares –de ahí la metáfora de "oleadas"–.

13 Habría que añadir a "los de fin de semana", que si bien no constituyen un "sector" estrictamente, en tanto no viven en forma permanente, habitan con cierta frecuencia que permite generar lazos y dejar marcas territoriales (Suarez y Lombardo, 2004).

Respecto de la primera oleada, es motivada por esa búsqueda de "*cambiar de vida*", de encontrar un refugio vital; por la necesidad de mejorar sus condiciones de existencia y acceso a servicios, de obtener una vivienda –ante la dificultad de acceder a la propiedad de un lote en el AMBA por los altos costos–. Como ocurrió en el proceso de *urbanización o hábitat popular* ocurrido hasta 1980 en la periferia metropolitana, los sectores medios y bajos que arribaron al Delta tuvieron la capacidad de ocupar lugares intersticiales, instalándose en las islas desvalorizadas socialmente y consideradas hostiles, generando la infraestructura (muelles y caminos vecinales, dragado y canalización, etc.) y el sistema de servicios (electricidad, recolección de residuos, etc.). Se produce así un encuentro entre viejos y nuevos pobladores, donde se reproduce la práctica histórica de la autoconstrucción, a la vez que se mantiene una modalidad de producción del espacio en la cual la interacción y transformación del humedal es parte determinante de su uso social en términos de espacio vital (de vivienda y producción). Además, se genera un *loteo popular* (Pírez, 2012) de tierras en situación dominial anómala que, con el tiempo, consolida legalmente un submercado irregular, legítimo socialmente.[14]

En este caso, las islas devienen *territorio elegido* (Svampa y Solá Álvarez, 2010) en el cual se mixturan la revalorización mencionada con las modalidades históricas de producción del espacio y apropiación social de la naturaleza. Esto implica una recuperación de la trayectoria de saberes locales vinculados a las islas como espacio de producción y permanencia,[15] que da lugar a una *reinvención* del espacio en términos de *territorio de vida* (Leff, 2014).

La creación de un submercado informal de tierras y la revalorización del Delta son parte de las condiciones de posibilidad para el avance de la segunda oleada territorializante, asociada al urbanismo privado o neoliberal en las islas.

---

14 La configuración del mercado de tierras ameritaría un artículo. Puedo señalar aquí que una gran cantidad de lotes están en esta situación de irregularidad dominial: en algunos casos, los isleños han vivido varias generaciones "sin papeles", o con boletos de compra y venta con escaso valor legal; en otros, luego del período de emigración, muchos lotes quedaron abandonados, sin impuestos pagos o sin el trámite de sucesión, y resultaron luego "ocupados" por particulares, inmobiliarias o la propia municipalidad.

15 En los últimos años, organismos gubernamentales como el INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria) o la Secretaría de Desarrollo y de Agricultura Familiar de Nación vienen promoviendo y financiando proyectos para fortalecer a los productores locales.

A partir de 1990 se produce una reconfiguración territorial del AMBA: se amplía la red de transporte –autopistas–, mejorando la accesibilidad y diferenciación funcional de los espacios sociales de vivienda-consumo; a la vez que, desde el gobierno, se facilitan las inversiones inmobiliarias e industriales. Esto propicia la consolidación de un mercado de suelos destinado principalmente a la construcción de nuevos complejos residenciales, adecuados al estilo global "americanizado" del tipo urbanización cerrada (UC), en la que impera la lógica del capital inmobiliario-financiero , es decir, el urbanismo privado o neoliberal (Ríos y Pírez, 2008; Pintos y Narodowski, 2012).

En Tigre, este proceso ha preponderado por varios factores. Por un lado, la convergencia de intereses públicos y privados para transformar una gran cantidad de tierras consideradas "improductivas" o "baldías" en un formidable negocio urbano, logrado a partir del cambio del régimen de zonificación, de rural a urbanizable (Ríos y Pírez, 2008). Por otro lado, por la anuencia de los organismos gubernamentales, observable en la flexibilidad frente al incumplimiento de las reglamentaciones y normativas para la construcción de las UC (Pintos y Narodowski, 2012). Finalmente, por la innovación técnica del relleno de los terrenos inundables, que implica primero realizar una cava –que será una laguna artificial– y mover ese suelo extraído a la superficie, elevándola de cuatro a seis metros. Esta técnica permite la diferenciación del proceso de producción y del producto ofrecido en el mercado, aumentando la rentabilidad de los emprendimientos en forma "natural", a partir de la ecuación "verde más agua" –recordemos que se trata de tierras localizadas en áreas de humedal–. La clave es la *gestión del paisaje*, es decir, la valorización del diseño del producto ofrecido en tanto paisaje terrestre-acuático (Ríos, 2012).

En el plano de los discursos, los actores públicos y los privados –económicos– promovieron la realización de UC sobre rellenos porque, en tanto "desarrollos sustentables", permitirían una "recuperación ambiental" de esas áreas inundables. Instalaron la necesidad de realizar inversiones (públicas y privadas) como promoción del "bien común", de la oferta de trabajo, del beneficio para el "conjunto" de la población local (Ríos y Pírez, 2008). Esto fue configurando un lenguaje de valoración que resignifica la sensibilidad ambiental en una suerte de "maquillaje verde" (Leff, 2010), que permitía otorgar un plus económico sin realizar acciones sustentables, sino más bien, económicamente rentables. El im-

pacto ambiental de estas acciones es rotundo: consiste en la destrucción de los ecosistemas costeros y ribereños, y de su funcionalidad como zona de anegamiento y amortiguación en épocas de crecidas e inundaciones. Esto produce, además, una externalidad negativa sobre los barrios lindantes, ya que sufren mayores inundaciones (Fernández y Herrero, 2008; Pintos y Narodwski, 2012) y, al igual que en las islas, aumenta la contaminación del agua porque las UC vierten los desechos cloacales y domiciliarios sin tratamiento al río Luján.[16]

La presión para adquirir tierra y suelo urbanizable no tardó en avanzar sobre las islas. Una vez encontrada la tecnología adecuada para "*rellenar*", sólo era necesaria la mirada discrecional del sector gubernamental provincial y municipal.

A partir del 2003-2004 se instalan varias UC, tales como Isla Santa Mónica, Poblado Isleño, Isla del Este, entre otras. Todas comparten la particularidad de ser creadas como segunda residencia, como lugares para descansar de la ciudad en un "*marco natural*", factor que le otorga un plus que garantiza una renta diferencial respecto de otras UC continentales.

El avance del urbanismo privado y el consecuente predominio del capital inmobiliario-financiero tiene como efecto, por un lado, la instalación de megaemprendimientos urbanos y, por otro, de megaemprendimientos turísticos en sus diferentes modalidades (transporte fluvial, hospedajes, spa hotel, etc.). El territorio insular se transforma en varios aspectos: se privatizan costas, canales navegables y arroyos; se cambia la geomorfología, alterando los niveles de cota con rellenos, polderización o terraplenes. Finalmente, se desencadena una reorganización productiva en la que se abandonan las actividades "tradicionales" para instalarse la prestación de servicios a terceros (mantenimiento de parques y jardines, muelles, tablestacadas, construcción y turismo). El "sector de servicios" pasa a ser modalidad productiva para los pobladores locales, cambiando la forma de producción local previa (Astelarra y Domínguez, 2015).[17]

---

16 Dada la gravedad de la situación, el "problema de las inundaciones" ha cobrado gran importancia en los medios de comunicación masivos en los últimos años.

17 A nivel gubernamental, el fomento al turismo se visibilizó durante 2009 con la remodelación del puerto de frutos, que pasó a llamarse "Mercado del Delta". Esto implicó un cambio en la política de uso del espacio, al crear un centro comercial compuesto por restoranes internacionales, locales de marcas y productos de alta gama y restringir a los productores isleños, que históricamente habían vendido sus productos allí, a usar una dársena marginal. Así, se transformó en un espacio en el que circulan principalmente turistas o habitantes de UC aledañas.

La defensa del territorio que amamos

En la primera oleada territorializante, las personas no sólo encontraron en el Delta la satisfacción de su necesidad de cambiar de vida, hallar un refugio, sino que percibieron el efecto de las transformaciones en otros partidos de la Cuenca del Plata. Me refiero al impacto ambiental de la instalación y crecimiento de los parques industriales de partidos como Pilar o Moreno, industrias que vierten sus desechos sin tratamiento a los afluentes de la cuenca (Fernández y Herrero, 2008).

Paulatinamente emergieron distintas organizaciones ambientales, según relata Martín: "*Desde mediados de los ochenta veníamos. Una organización previa a la asamblea es APro-Delta, que hacía años venía trabajando en torno a cuestiones ambientales y* [con la] *que terminamos por formar la Asamblea Delta y Río de la Plata*" (entrevista a Martín Nunziata, isleño, 2012).[18]

Desde 2006, la Asamblea Delta y Río de la Plata (ADRP) ha sido el espacio que aglutina a personas de continente e islas preocupadas por las problemáticas que afectan al territorio. Desde sus inicios, la Asamblea ha ido organizándose para hacer públicas las diferentes problemáticas ambientales, asociadas primero a la contaminación del agua y luego al modelo de desarrollo urbano. El repertorio de acciones desarrolladas ha implicado: movilizaciones, festivales, marchas náuticas, corte de ríos; denuncias en los medios de comunicación y en ámbitos legales; elaboración de materiales informativos de difusión respecto de las características del humedal y las amenazas a su conservación; propuestas de políticas públicas (dirigidas al saneamiento del río Reconquista, a la conservación del humedal, a la defensa de las costas, etc.). A nivel discursivo, a partir de la caracterización ecológica del humedal, se han ocupado de describir problemáticas que se identifican como amenazas a la preservación y a la forma de vida asociada a este espacio. Estas son la contaminación ocasionada por la industrialización y el impacto socioambiental del proceso de urbanización ligado a la especulación inmobiliaria por la radicación de UC que no cumplen con los pasos previstos para su instalación ni son ambientalmente aptas para la zona, por lo cual generan un modelo de desarrollo excluyente.

18 Paschkes Ronis (2013) analiza la constitución de las organizaciones ambientales y de "lo ambiental" en Tigre.

En sus discursos, la ADRP pone en juego sus percepciones, prácticas, experiencias vitales y conocimientos locales respecto al ecosistema y la manera de preservarlo, aunque fusionados con saberes expertos o la lógica argumental científica. Así, han ido construyendo una *problematización ambiental* (Sabatini, 1996) de los procesos que vivencian, cuestionando las prácticas no sustentables de otros actores sociales locales y aquellas situaciones que consideran de injusticia y desigualdad social.

Además, esta organización se relaciona con especialistas en humedales y se articula políticamente con otras organizaciones ambientalistas radicadas en un espacio metropolitano denominado Intercuencas y con otra de coordinación nacional como la Unión de Asambleas Ciudadanas (UAC). En estos ámbitos, producen conocimiento y discursividad en torno al territorio en términos de *cuenca* y *humedal*, es decir, tomando en cuenta no sólo los procesos que se dan sobre el suelo metropolitano, sino comprendiendo el espacio en tanto unidad biogeográfica interrelacionada. En ese sentido, han ido creando *lenguajes de valoración* (Martínez Alier, 2004) condensados en expresiones como "*el agua vale más que el oro*" o "*defendamos las costas a toda costa*", y, dentro de la ADRP, "*amamos el territorio y defendemos lo que amamos*".

Podemos situar a la Asamblea como parte del *movimiento de justicia ambiental* (Bebbintong, 2009) argentino, impulsores del *giro ecoterritorial* (Svampa, 2011) y de una *racionalidad ambiental* (Leff, 2004), donde la defensa del territorio amado, la apuesta por la sustentabilidad, los procesos de democratización y la capacidad de gestión del territorio son las salidas frente a la crisis ambiental.

Las familias isleñas y los lugares de su querencia[19]

> "Entre el Pajarito y el río abierto, curvándose bruscamente hacia el norte, primero más y más angosto, casi hasta la mitad, luego abriéndose y contorneándose suavemente hasta la desembocadura, serpea, oculto en las primeras islas, el arroyo Anguilas. Después de la última curva, el río abierto aparece de pronto, rizado por el viento. A pesar de su inmensidad, allí las aguas son muy poco profundas. Desde la desembocadura del San Antonio hasta la desembocadura del Luján es todo un banco. El Anguilas vuelca a la mitad de ese banco, entre una llanura de juncos."
>
> Haroldo Conti,[20] *Sudeste*

La denominación de "Anguilas" se debe a que el recorrido de su cauce forma la figura del pez anguila, característico del Delta. En éste, el arroyo La Paloma y arroyo Pacú vivían alrededor de veinte familias isleñas; algunas eran tercera generación habitando el lugar.

Estos pobladores ubicaban sus casas sobre palafitos en el albardón, es decir, la parte más elevada del humedal, logrando que en los momentos de inundación o crecida por sudestada, el agua no ingrese en sus casas. Eso les permitía estar cerca del río y observarlo continuamente, una tarea fundamental para realizar todas sus actividades cotidianas.

Como modo de regular este flujo del agua y de demarcar sus espacios vitales, realizaban zanjas o sangrías –de 50 a 70 cm de profundidad– en el terreno para que el agua drene rápidamente luego de las crecidas o inundaciones. Eso permitía la plantación de frutales o huertas para autoconsumo. Las zanjas, en general, no llegaban hasta el fondo de la isla, el pajonal quedaba sin intervenir. Mientras que cerca de sus casas y en el área de plantación, en las "canchas de junco" o forestación en pequeña escala, se mantenía el espacio "*limpio*". "*Al monte lo tenés que andar limpiando seguido, si no se te viene encima* […] *te devora, el monte te come todo*" (entrevista a Jorge Peimer, isleño, 2010).

---

19 Retomo un análisis más completo sobre los junqueros (Véase Astelarra y Domínguez, 2015).

20 Desaparecido en la última dictadura militar argentina, algunos isleños del arroyo lo recuerdan como "*el loco*".

En esta relación directa con el monte, la intervención es estrictamente la necesaria para realizar las distintas actividades productivas y vitales, que si bien alteran el funcionamiento del ecosistema, dejan espacios sin manipular –como el pajonal, las costas–, lo que permite que la estructura ecosistémica también se reproduzca. En esta adaptación –a las potencialidades y limitantes– e intervención se genera un saber asociado al reconocimiento del funcionamiento del ecosistema que es vital para su existencia.

Imagen 2. Junqueros en la "cancha de juncos", arroyo Anguila

Fuente: Archivo fotográfico de la Cooperativa Isla Esperanza, 2009.

Al vivir muy cerca de "*las playas del Río de la Plata*", donde hay juncales que se forman en el frente de avance, la principal actividad productiva que realizan estos pobladores es la recolección de junco. La mayoría se reconoce como "*junquero*" o "*hunquero*", dado que esta actividad representa la principal fuente de ingreso familiar, y si bien está mayormente en manos de los hombres, en determinados momentos –como en el tendido del junco en la cancha– participa toda la familia (véase Imagen 2). Esta actividad se realiza en los meses de verano y se combina con producciones de autoconsumo, confección de cortinas o cestería que suponen agregado de valor al junco. En invierno, cuando las condiciones climáticas no permiten el corte de junco, adquiere preponderancia

la pesca o la caza, el mimbre, el "*corte de madera*" o las actividades de forestación en pequeña escala, etcétera.

La recolección de junco implica conocer de manera práctica un conjunto de variables directamente vinculadas al ambiente donde éste se establece. Según los testimonios, la recolección no puede realizarse en cualquier momento: "*todo depende del tiempo*", "*de la marea*" o "*de la bajante*", "*de la luna*". Además:

> *A las islas las hicimos nosotros. Y la mayoría de las islas se han armado porque nosotros, la mayoría de los isleros, íbamos armando una trampa. ¿Y qué se usa? Una estaca. ¿Y qué hacía? Cuando terminaba de cazar, la dejaba clavada ahí. ¿Y qué se armaba? Un monte. Y así se armaron la mayoría de las islas* (entrevista a dos isleños del arroyo Anguila, 2012).

Esto significa el reconocimiento práctico de que el juncal es el primer ambiente formador de islas: la plantación de estacas de sauces en los juncales favorece la fijación rápida de los sedimentos barrosos que carga el río. El resultado es que donde se plantan sauces "*va creciendo la isla*", es decir, la sedimentación se acelera y se va formando la isla.

Así, en sus relatos y percepciones, los habitantes ligan su experiencia y autorreconocimiento como tales con lo que vivencian en términos de la formación de las islas. El uso de éstas –y por ende su apropiación– se liga a la experiencia vital de verlas crecer, llegando a percibirse a sí mismos como productores del paisaje que los rodea. Por consiguiente, su existencia aparece enunciada como co-evolución con el ecosistema deltáico.

Los testimonios apelan a la legitimidad que otorga su condición de "*hacedores de islas*", en el doble registro de primer ocupante y de merecedor laborioso: ellos son quienes "*estamos de antes*" y quienes "*hemos caminado*" y "*puesto el lomo*".

Otra expresión de este vínculo con el ecosistema es la ligazón afectiva con las islas y un sentido de pertenencia, que se observa claramente en las referencias que hacen respecto de su existencia ligada al espacio y en el hecho de no concebir la posibilidad de abandonar su forma de vida.

> *–Son los lugares de mí querencia, querida, nací y me crié.*
>
> *–La vida mía es esto, yo laburo acá, vivo de la isla…*

–…*¡Sí! Con el hunco toda la vida… Ir a la playa, nomás, y sacar el mejor hunco, nomás. Después tenderlo, atarlo a medida y llevarlo. Es laburo… es mucho. ¡Fa! Si habremos luchado, querida, la puta madre…* (exposición conjunta de dos isleños del arroyo Anguilas durante el Encuentro de Tierra, 2012).

Yo sé que la isla tiene sus trabas, que pasás necesidades, que a veces te va bien, que a veces te va mal… que a veces ganas mil, que a veces ganás diez pesos… Pero me quedo con eso, me quedo con esa libertad (entrevista colectiva a isleños, 2010, cit. en Cooperativa de Junqueros Isla Esperanza, 2013).

A pesar de los esfuerzos físicos y la fatiga que implica la recolección de junco, los isleños expresan de distintas formas que su actividad laboral forma parte de un modo de vida que no cambiarían, que *eligen*, dado que les otorga una *libertad* que les permite evitar la proletarización definitiva, que puede implicar la migración a la ciudad y, por ende, "*salir de la isla*". Además, esta referencia a la "*libertad*" y a lo que "*me gusta*" presenta una asociación entre la elección de un modo de vida y una impronta afectiva (Astelarra y Domínguez, 2015).

A su vez, la actividad de recolección de junco presupone un tipo particular de control de los "recursos naturales" que trata de escapar a la lógica del capital. El espacio de corte del junco –o juncal– está organizado por la *comunidad* de junqueros. Si bien se trata de una comunidad difusa, sostenida en redes densas de parentesco y vecindad, existen acuerdos tácitos que conforman las condiciones de manejo de los juncales bajo la forma de un bien común. Por lo general, se corta en "*la playa del Río de la Plata*", donde no hay derechos de propiedad que se esgriman: "*donde te gustó el hunco, te tirás al agua y te vas a cortar hunco y cortás*". Los junqueros suelen cortar en los mismos lugares, con lo cual se respeta el orden de llegada y, eventualmente, se respeta la zona específica o "*mata*" donde históricamente una misma familia corta.

El sentido de propiedad sobre la tierra o los medios de producción, entre los junqueros, no asumen la forma del derecho privado. Ya sea en la ocupación de la tierra para la instalación de su vivienda, como en la definición de las áreas de recolección de junco, pesca o caza, la apropiación privada regida por la juridicidad estatal moderna no se presenta como el ordenador del acceso y control del espacio y la naturaleza. Entonces, por un lado, la tenencia de la tierra y los

juncales se rige por usos y costumbres, establecidos históricamente, que pueden caracterizarse como apropiación común de los bienes (similar a las áreas de pastoreo o de monte que disponen ciertas comunidades campesinas o indígenas). Por otro, en general, los junqueros carecen de títulos de propiedad sobre las tierras que ocupan y usufructúan (Astelarra y Domínguez, 2015).

Finalmente, en esta interacción con el ecosistema se configura un conjunto específico de percepciones, prácticas y técnicas que producen un saber o *conocimiento local* (Escobar, 2000). Estos refieren a la "significación social de la naturaleza" (Leff, 2006) enraizada en el territorio. Esta hechura del lugar, en tanto creación del espacio propio, se produce a lo largo del tiempo, como resultante del *metabolismo social* o de *la articulación de la historia y lo biológico*, tornándose como algo dado, "naturalizado".

La dimensión afectiva con el lugar está compuesta por esos modos de percibir y experimentar la interacción directa con el ecosistema. Esa articulación es expresada como co-evolución, pero también en términos de parte fundamental de la vida, sin la cual se renunciaría a la propia identidad, dado que no avizoran otro futuro posible que no sea la producción y reproducción de ese modo de vida ligado al territorio isleño, a *los lugares de la querencia*.

"Llegar a una isla y olvidarse de todo": la isla privada, Colony Park S.A.

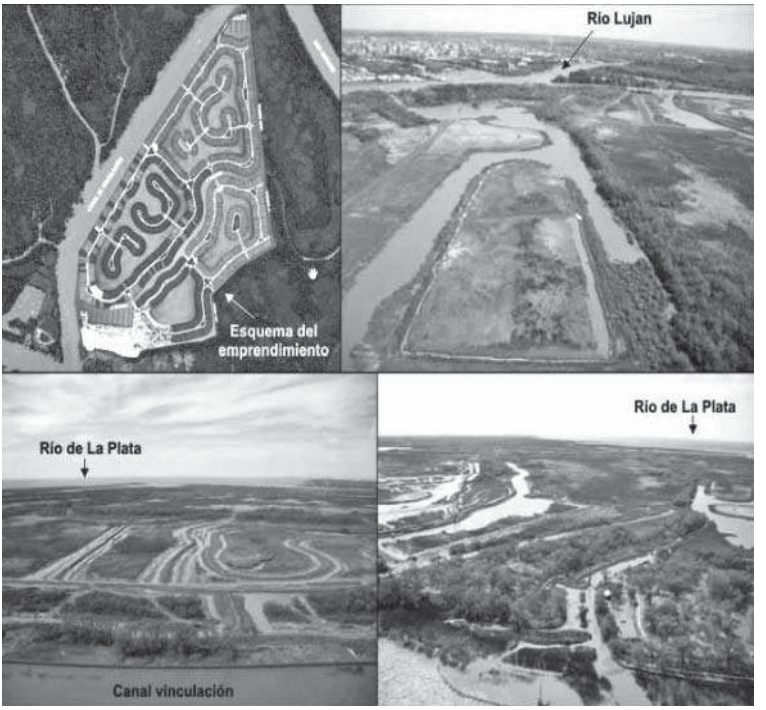
> "Colony Park es el primer desarrollo de vivienda permanente en una verdadera isla del Delta argentino. Un concepto inmobiliario único en la Argentina que le ofrece desurbanizar su vida en tan sólo cinco minutos. Nuestro Máster Plan busca como principal objetivo mejorar la calidad de vida de sus habitantes, combinando la vida urbana con la seguridad y tranquilidad de una isla privada."
>
> *Newsletter* de Colony Park[21]

El emprendimiento inmobiliario Colony Park S.A., situado entre el canal Vinculación, el río Luján y el arroyo Anguilas (véase Imagen 3), se anunciaba como una "isla privada" de aproximadamente 300 ha con un diseño del paisaje similar a

21 En <http://www.islacolonypark.com/newsletters/Colony-Park_Newsletter_Agosto-2010.html>.

otras UC: vista a las lagunas artificiales, playas de arena, canales privados de navegación interna, tablestacado para protección de las costas, internet, gas, agua potable, seguridad privada, *shopping*, canchas de tenis, vivero de plantas nativas, amarras exclusivas, estacionamiento y calles pavimentadas para la circulación de automóviles. Instalarían en la ribera de San Fernando la terminal para un ferry rápido con capacidad para transportar 25 autos hacia la UC.

Imagen 3. Esquema del emprendimiento y locación original de Colony Park*



Fuente: Informe UBANEX (2012).
** El esquema del emprendimiento figura en la página web de Colony Park, mientras que el resto de las imágenes son fotografías aéreas, cortesía de la Asamblea Río de la Plata Cuenca Internacional (2009).*

Esta UC enuncia como algo original y novedoso la propuesta de desarrollar un proyecto urbanístico "pensado primordialmente en el sustento de la diversidad biológica y el bienestar humano. Un Máster Plan urbanístico que contem-

ple en la planificación urbana al medio ambiente".[22] Además, una preocupación por el desarrollo sostenible, uso racional de los recursos naturales y la adecuación a normativas internacionales.

Los supuestos subyacentes son que "*siempre que hay intervención, hay impacto* […] *los impactos son en la etapa de construcción y los beneficios en la etapa de funcionamiento*" (entrevista a Laura, gestora ambiental –GA– del emprendimiento, 2015). La solución es lograr "*minimizarlos*", invirtiendo en tecnología adecuada y en "*compensar*" a la comunidad afectada:

> *Logramos que el director de AySA apruebe el proyecto de poner un caño maestro en el que irían todas las tuberías para el agua potable y la red de gas. Tuvimos que modificar el proyecto varias veces hasta que lo logramos. Entonces, ese es un gran beneficio para la sociedad, tener la provisión de agua potable y gas natural. Claro que los usuarios deberían hacer la inversión privada necesaria para que el tendido llegue a la puerta de su casa, pero la mayor inversión la haría Colony. Lo ideal sería que fuera el Estado, pero bueno, no están dispuestos a invertir* (entrevista a Laura, GA, 2015).

Claramente aparece la creencia en la lógica del "todos ganan": el impacto se compensa con el beneficio de tener agua potable y gas natural, al que accede sólo quien pague. "Todos ganan" con un desarrollo económico y una planificación urbana amigable con el ambiente, aunque unos más que otros, según la voluntad de pagar por su beneficio, y aunque que el costo lo paga toda la sociedad.

Estos enunciados pueden inscribirse dentro del discurso de la *ecoeficiencia* (Martínez Alier, 1992) y *modernización ecológica* (Harvey, 1996), que incorporan la "dimensión ambiental" a la racionalidad de la producción y a las políticas gubernamentales con el objetivo de corregir los costos sociales del desarrollo y las malas prácticas de uso de los recursos naturales. Conceptos como el *ecodesarrollo,* el *desarrollo sustentable* o *sostenible,* la *responsabilidad social empresaria* serán las propuestas para "internalizar lo externo (el ambiente) al sistema (la economía) dentro de los paradigmas teóricos prevalecientes –dominados por la economía neoliberal–" (Leff, 2010: 319).

En esta lógica, la sensibilidad ambiental forjada en las últimas décadas comienza a ser un enunciado que permite otorgarle un plus económico al emprendimien-

22 *Newsletter* de Colony Park, *ibíd*.

to, garantizado por la fórmula "verde más agua" –al emplazarse en "una verdadera isla"–, sostener el discurso ecoeficientista y externalizar los costos socioambientales.

Respecto de éstos, la planificación refiere más bien a "una urbanización que se expande y destruye para construir" (Lefebvre, 1974). La oleada territorializante impulsada por el megaemprendimiento implicó la destrucción del ecosistema para rellenar y construir la "verdadera isla" en la que la representación de la naturaleza aparece dominada, producida como ornamento, marco pintoresco, como simulación del paraíso que está "al servicio de la comodidad, tranquilidad y la calidad de vida humana".[23]

Así, esta UC se presenta como territorio artificial exclusivo que realiza la "necesidad" de "un cambio en la calidad de vida", logrando la ansiada armonía con los semejantes en un marco natural funcional, confortable y accesible, y promoviendo a la vez una nueva promesa de seguridad y tranquilidad garantizada por su carácter de "isla privada", propiedad exclusiva del sector de altos ingresos. La necesidad de ese cambio tiene que ver con una caracterización epocal que sostiene que la vida en las ciudades ya no es segura, ni funcional ni accesible; más bien resulta peligrosa. Los peligros se sortean por el control del ingreso y porque, a diferencia de otras UC, el río deviene frontera natural.

El eslogan publicitario y la novedad del emprendimiento promete: "Desurbanizá tú vida en cinco minutos. Bienvenido a la isla Colony Park, isla privada. Llegar a una isla y olvidarse de todo."

La promesa de desurbanización en nada implica un retorno a la vida rural, considerada como atrasada, fatigosa, llena de condicionantes no dominables (como las inundaciones o "los otros") sino más bien, una mejora de la "calidad de vida" que a la vez conserve las dinámicas urbanas ligadas a una temporalidad apremiada por la satisfacción inmediata del deseo: en cinco minutos se llega a la isla privada, el paraíso exclusivo, para "olvidarse de todo".

Este olvido quizás resulte, por un lado, de la actualización de la modalidad de relación de dominio sobre la "naturaleza" en tanto objeto separado de la humanidad, objeto abominable que requiere ser destruido para ser controlado y moldeado a la necesidad humana; por otro lado, la "isla privada" garantiza liberar a la humanidad del miedo frente a "lo otro": la "naturaleza natural" pero también la "naturaleza humana". Olvido, entonces, de esa doble violencia que se ejerce para construir la salvación y liberar del miedo a la otredad.

---

23 *Ibíd*.

En esta territorialización se destruye y niega el humedal y el modo de vida de sus habitantes, para luego reconstruir el espacio a imagen y semejanza del capitalismo reciclado de sustentable. Se corresponde con una subjetividad que desea olvidarse de todos los miedos y gozar de los privilegios de la propiedad privada, del entorno natural-artificializado, la seguridad y el control de los cuerpos y de "la naturaleza". Gozar la simulación de vida feliz en el exclusivo *paraíso all inclusive*.

Sucinta trama del conflicto

A fines de 2007 se difunde en Tigre y en San Fernando la construcción del megaemprendimiento Colony Park en las islas. Administrativamente contaban con algunas pre-factibilidades (por ejemplo, para dragado de arroyos y uso del suelo sobre la costa San Fernando) y la municipalidad de Tigre "*tenía un compromiso asumido*" (entrevista con Laura, GA, 2015).

A inicios de 2008, el megaemprendimiento desembarcó en el arroyo Anguilas con una orden de desalojo a las familias isleñas, argumentando que éstas no tenían los títulos de propiedad y proponiéndoles la firma de un "Convenio de desalojo" en el cual los indemnizaban con una suma que iba desde 1.500 a 30.000 pesos argentinos.[24] Varias familias no aceptaron y buscaron asesoramiento legal con un abogado para defender su derecho posesorio, quien interpuso una denuncia penal (Causa Nº 2843/08).

Simultáneamente, la ADRP difunde un comunicado en el cual advierte sobre el proyecto y denuncia el incumplimiento de normativas ambientales en diferentes organismos municipales, provinciales y al Organismo Provincial para el Desarrollo Sustentable (OPDS). Este comunicado logra que la Cámara Contencioso Administrativa de San Martín emita un fallo para paralizar las obras sobre la ribera de San Fernando y que la Municipalidad de Tigre labre un acta de paralización de la obra, hasta tanto "se realicen los estudios de impacto ambiental correspondientes".

En agosto, pese a tener ese proceso judicial en marcha, la empresa aprovechó los momentos en que varias familias se ausentaron y comenzó las obras. Destruyeron con topadoras el monte y las casas, dragaron el arroyo Anguilas,

24 Para el momento, aproximadamente unos 500 dólares. En 2010 la empresa vendía los lotes a 2.500 dólares.

cambiaron su curso de agua y usaron los sedimentos para rellenar. Cuando regresaron las familias, los lugares de su querencia habían desparecido.

La necesidad de supervivencia forzó a algunos a "*salir hacia afuera, a sacar el conflicto afuera*" (entrevista a Jorge Peimer, isleño, 2009). La noticia circuló por las islas y llegó a las organizaciones sociales y ambientales locales. Comienza entonces una sinérgica relación entre la ADRP, las familias isleñas, el Centro Cultural Casa Puente y el Movimiento Nacional Campesino Indígena. En conjunto, iniciaron una lucha por la defensa del territorio.

En agosto de 2009, dada la presión social, la jueza Silvina Mauri dictó una medida cautelar con la orden de suspender las obras por falta de la declaración de impacto ambiental. Pero las máquinas seguían allí, moviendo el suelo.

Es así que los isleños deciden organizarse en una cooperativa junquera llamada Isla Esperanza, obtienen apoyo del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y retornan al arroyo para construir un galpón. Luego de que se iniciara su construcción, las retroexcavadoras de Colony Park volvieron a taponar con tierra y árboles el arroyo. Pero al día siguiente, los isleños lo reabren y el INTI inicia gestiones para el cumplimiento de la paralización de las obras.

Las distintas organizaciones sociales y ambientales, junto a ONG nacionales e internacionales, emiten un comunicado en repudio de las violentas acciones del emprendimiento y por "la defensa del modo de vida isleño". Realizan una Caravana Náutica en defensa del humedal, cantando la consigna "¡Basta ya de urbanización! El Delta está muriendo, que lo sepa la nación".

En marzo de 2010, la ADRP presenta al Concejo Deliberante de Tigre un "Régimen de Protección Socioambiental del Delta" (RPSAD) para establecer un ordenamiento ambiental del territorio. No obtuvo respuesta.

Dada la presión y denuncia de las organizaciones sociales y ambientales, logran que los medios de comunicación nacionales den cobertura, difundiendo las irregularidades del megaemprendimiento –por ejemplo, no tener aprobada la evaluación de impacto ambiental, entre otras–, de este modo el conflicto trasciende lo local.

En este nuevo escenario, la municipalidad de Tigre decreta una medida de protección cautelar para las islas por medio de la cual clausura Colony Park y otras UC.

A inicios de 2011, la Cooperativa Isla Esperanza y organizaciones socioambientales realizan un festival donde aparece el lema "No Colonyzarán. Defendemos el modo de vida isleño".

En julio de 2011, OPDS lleva adelante la audiencia pública por Colony Park. Asistieron trescientas personas y participaron cerca de sesenta oradores. Sólo dos se pronunciaron a favor del megaemprendimiento. OPDS resuelve denegar el Informe de Impacto Ambiental presentado por Colony Park y paralizar las obras "por impedir el desarrollo del modo de vida deltaico". Asimismo, en esa oportunidad, el organismo intimó a la firma a resarcir el daño ambiental y realizar un plan de recuperación, algo que hasta el presente no se cumplió.

En noviembre del mismo año, la municipalidad de Tigre presenta el Plan de Manejo Integral del Delta. Sin embargo, su implementación fue rechazada por los isleños en una histórica Marcha de las Botas por la defensa del modo de vida isleño. Empiezan reuniones entre secretarios municipales e integrantes de la incipiente Asamblea de Trabajadores (conformada por vecinos y vecinas, Boletín Isleño, ADRP, CP, Cooperativa de Junqueros Isla Esperanza), a partir de las cuáles se frena la aplicación del Plan de Manejo. En esta ocasión, los vecinos expresan las necesidades isleñas y exigen la prohibición de megaemprendimientos.

Durante 2012, el biólogo Fabio Kalesnik presenta un Informe de Impacto Ambiental generado por el megaemprendimiento, demuestra científicamente la destrucción del hábitat de distintas especies, alteración del funcionamiento ecosistémico y del modo de vida isleño. En estos años, la cooperativa –pese a haber sufrido cuatro robos–, continúa con las actividades productivas: gestiona proyectos y subsidios estatales (en INTA, la Secretaría de Agricultura Familiar, y Desarrollo Social), y reclama instalar energía eléctrica.

En junio de 2015, la jueza de la causa, Dra. Arroyo Salgado y varios funcionarios realizaron una inspección ocular, pues había cierta "voluntad" de resarcimiento y remediación de los daños socioambientales. En esa oportunidad, los isleños y las isleñas manifestaron su deseo de volver a la isla. Los representantes del emprendimiento mantuvieron silencio.

Productividades del conflicto y resoluciones inconclusas

El despliegue de las relaciones de poder entre los actores involucrados en la disputa, condiciona si los problemas se expresan como conflictos públicos, cuál es la forma de su resolución y su productividad (Sabatini, 1996; Azuela y Mussetta, 2008; Merlinsky, 2013).

Tal como fue caracterizado, los isleños han mantenido un modo de vida que coexiste con el humedal. En su lenguaje no estaba presente lo ecológico; sin embargo, por la necesidad de no perder su modo de vida y a partir del encuentro con organizaciones ambientalistas, se fue construyendo una defensa del territorio que se fue ecologizando.

En la confrontación con el emprendimiento Colony Park se constituyen en tanto sujeto político como *junqueros*, defendiendo la posesión de sus tierras y su modo de vida integrado al humedal, y haciendo visible su histórica existencia. La conformación de la cooperativa se consolidó como una estrategia de defensa del territorio que volvió explícita y evidente la relación intrínseca que tienen el espacio vital y el de producción. De este modo, comienzan a articularse políticamente con otras organizaciones, participando en la resolución de las problemáticas isleñas.

Así, en el encuentro con las distintas agrupaciones sociales emerge el lema "No Colonyzarán. Defendemos el modo de vida isleño". Ese "no colonyzarán" expresa una negación en el presente a la instalación de Colony Park, pero también un rechazo hacia toda radicación futura de otras UC; constituye una crítica a la colonización realizada por aquellos cuya forma de vida niega la "otredad" y al humedal en tanto proceso que se actualiza al futuro. "Defendemos el modo de vida isleño" alude al conflicto particular de los junqueros y al presente colectivo de lucha por un modo de vida en el territorio. En síntesis, este lema se circunscribe a la situación particular presente pero a la vez instala en la escena pública una conflictualidad, pasada y futura, entre actores sociales que impulsan territorialidades coexistentes con el ecosistema y actores que impulsan una territorialidad excluyente, que despoja a los pobladores y destruye el ecosistema para crear un territorio artificial que simula al paraíso.

A partir de esta articulación y de la capacidad de presión política, el conflicto alcanza difusión en los medios de comunicación nacionales, trascendiendo las fronteras del humedal. En el espacio público se configura como problema ambiental, se definen las externalidades e impactos sociales, económicos y culturales asociados, y adquiere el carácter de *conflicto ambiental*.

Esto obligó a los organismos gubernamentales, en sus distintos niveles, a intervenir –con medidas cautelares, por caso– y reposicionarse políticamente. El intendente de Tigre, refiriéndose al conflicto, declaraba: "*No voy a permitir que se*

lleven por delante al Delta".[25] El OPDS efectiviza una audiencia pública en la que se escenifican las relaciones de fuerza entre los actores, consolidándose como un espacio de expresión y deliberación en la arena pública (Merlinsky, 2013). Este momento del conflicto puede entenderse como *controversia sociotécnica*, que tiene lugar en la audiencia en tanto *foro híbrido* (Callon, Lascoumes y Barthe, 2001). Se expresaron tanto los saberes y experiencias locales como los saberes expertos respecto al humedal, se volvieron manifiestas las irregularidades legales y procedimentales del emprendimiento y se puso en evidencia la responsabilidad de los agentes gubernamentales en tal incumplimiento. Durante la audiencia fue significativo que los representantes municipales expresaran un "rechazo rotundo" al emprendimiento por el "impacto ambiental", negando su responsabilidad en el asunto. A partir de esta audiencia se puso en cuestión la decisión política de permitir la radicación de Colony Park, así como el saber de los especialistas sobre el humedal y el modo de vida asociado.

Pese a que las audiencias públicas no son vinculantes, en este caso adquiere el carácter de "salida judicial" (Sabatini, 1996) al conflicto, al resolverse la paralización de las obras por el daño socioambiental ocasionado. Esta resolución se consolida como un triunfo político para las organizaciones involucradas, y significa "un antes y un después" tanto para los actores involucrados como en la definición del tipo de territorialidad a impulsar en el Delta. Como saldo para el conjunto de operadores inmobiliarios, quedó claro que "*no hay que subestimar a las organizaciones, ni confiar en los compromisos con los políticos*" (entrevista a Laura, GA, 2015).

Desde ese momento en adelante, los emprendimientos cambiaron la estrategia de presentación: no se anuncian como UC sino como lotes particulares con el mismo diseño de paisaje, o proponen edificaciones palafíticas para certificar sustentabilidad. O bien, compran grandes extensiones en el "mercado informal" sin tener que pasar por instancias de regulación gubernamental.

El PMID es la propuesta municipal para proteger la insularidad, el desarrollo económico y la forma de vida isleña. Su implementación generó conflictos que habilitaron reuniones entre la municipalidad y las organizaciones, aunque prolongadas a lo largo del tiempo y sin que sean efectuadas las resoluciones debatidas. La consecuencia es que las organizaciones se desgastan a la espera de respuestas a sus

25 Nota de campo de la sesión del Concejo Deliberante de Tigre, 2010.

necesidades, mientras el gobierno local permite la privatización de las costas, facilita concesiones para su uso a megaemprendimientos inmobiliarios o turísticos y aumenta los costos de vida para la población isleña, mediante impuestos o privatización total de los espacios públicos de amarre. Se profundiza el proceso de *despojo* de los bienes comunes con una retórica ecoeficientista, en tanto se promueve una reconfiguración hacia procesos de *acumulación por desposesión* (Harvey, 2004) en los cuales se actualizan mecanismos de exterminio, expulsión, privatización de tierras campesinas e indígenas y bienes comunes, etcétera. Un proceso neocolonial de apropiación de "recursos naturales" y territorios es impulsado por empresas privadas y/o estatales que responden al capital inmobiliario-financiero, incorporando el desarrollo sustentable e instalando dispositivos de regulación y control socioambiental que naturalizan la privatización del acceso a "la naturaleza", la mercantilización de los bienes comunes y la expulsión de la población local.

Otra productividad del "antes y después" es que sienta un precedente para el actual debate en torno al fenómeno de las inundaciones, asociado al impacto socioambiental de las UC en la cuenca. Esto fue resultado de la caracterización del caso como *conflicto ambiental*, definiéndose en términos de los daños ambientales y generando una discusión colectiva sobre la reversibilidad ecosistémica del daño. Sin embargo, se soslayó otro debate, que fue planteado por el abogado de las familias isleñas en torno a la propiedad del humedal: al ser islas en constante formación y estado de inundabilidad se constituyen como bienes de dominio público y no pueden ser enajenables, lo que pone en cuestionamiento la legalidad de la privatización de esas tierras y propone un acceso comunitario para los "isleños ancestrales". Así, un efecto adverso de nominarlo como "conflicto ambiental" es que el ambiente deviene "factor" separado de la sociedad, lo que desconoce la asociación entre el modo de vida isleño, el tipo de tenencia de la tierra y el vínculo con el ecosistema. El derecho de posesión de las tierras de las familias isleñas fue negado e invisibilizado, litigio que aún aguarda resolución judicial mientras siguen resistiendo en la defensa de su territorio.

Podemos debatir la definición de conflicto ambiental, señalando el carácter político en tanto disputa por la significación, acceso, manejo y distribución de los bienes comunes y de los servicios ambientales que se perciben como fundamentales para la vida. Como vimos, estos conflictos visibilizan diferentes *lenguajes de valoración* que, al expresarse en distintas escalas, son inconmensurables (Martínez Alier, 1992 y 2004; Soto Fernández *et al.*, 2007). Los conflictos ambientales son territoria-

les, al disputarse el modo de uso y control del espacio por parte de las comunidades locales, poniendo en juego sus *modos de vida y sensibilidad* (Leff, 2014).

En este sentido, podemos pensar que este caso es resultante de procesos históricos de *ambientalización* o *ecologización social* que vienen sucediéndose desde 1960, década en la que emergieron nuevos modos de subjetivación asociados a prácticas, discursos, percepciones y sensibilidades respecto a "la naturaleza". En la búsqueda de otro vínculo con la naturaleza se recuperan y reinterpretan experiencias históricas invisibilizadas, como las indígenas y campesinas, y se genera un encuentro de estas luchas de larga duración con otros movimientos –de contracultura, ambientalistas y feministas– cuyos efectos son discursividades, prácticas y sensibilidades fusionadas que confrontan con el capital, con el relato moderno de progreso y desarrollo como destino inexorable de la humanidad, y con la unicidad en la concepción del tiempo y el espacio.

En las últimas décadas, esas luchas se resignifican en tanto luchas por el territorio. Svampa (2011) denomina estos procesos como exponentes de un "giro ecoterritorial", a partir del cual se potencia un lenguaje de valoración acerca de la territorialidad que disputa con las vertientes ecoeficientistas y desarrollistas dominantes. En estos procesos emergen sujetos colectivos que redefinen sus identidades en términos de *re-existencia* (Porto Gonçalvez, 2004), *reinventando sus territorios* como el lugar-espacio-tiempo de *reapropiación social de la naturaleza* (Leff, 2014).

En este conflicto se resignifica el pasado en una reinvención presente del territorio como lugar-tiempo de la apropiación social de la naturaleza. Así se observa en sus propias palabras: en tanto "*lugar de la querencia y territorio amado*", este paraíso tiene existencia también porque coexiste un modo de vida social. "*No hay isleños sin islas ni islas sin isleños*", sostienen. Del otro lado, se reinventa el territorio en tanto simulación del "paraíso privado exclusivo" y como espacio de recreación, como parque de diversiones náutico para el turismo global.

En esta articulación de lo histórico-biológico y en las disputas resultantes, la dimensión afectiva es crucial al momento de desplegar la voluntad de poder de los actores. Cuando los *lugares de la querencia* y el *territorio amado* son amenazados o destruidos, la salida es *sacar el conflicto afuera* y defender el *territorio de vida* (Leff, 2014), logrando frenar la colonización. Siguiendo a Leff, se trata de la disputa por la existencia, *derecho a ser* (Leff, 2004), por el ser sociohistórico que coexiste con las "naturalezas". Esto pone de manifiesto la urgencia de una política de la diferencia como horizonte epistémico.

Bibliografía

Astelarra, Sofía

(2011), "En la otra orilla: inundaciones urbanas en sedimentos rurales. Conflictos por el territorio en las islas del Delta del Paraná, partido de Tigre", Ponencia en IX Jornadas Sociología "Capitalismo del siglo XXI, Crisis y reconfiguraciones. Luces y sombrasen América Latina", Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires.

——(2014), "¿Ecodesarrollo? El bajo delta del Paraná, otra territorialidad en conflicto", en *Alter-Nativa. Revista de estudios rurales*, Año 1, Nº 1 [en línea], dirección URL: http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/alter-nativa/index [05/05/2016].

Astelarra, Sofía y Diego Domínguez

(2015), "Los junqueros de las islas del Delta del Paraná: sujetos emergentes en un territorio amenazado", en *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía,* Nº 17, pp. 129-162 [en línea], dirección URL: http://revistaest.wix.com/revistaestcig#!n-17--enero-junio-2015/cfee [05/05/2016].

Azuela, Antonio y Paula Mussetta

(2008), "Algo más que ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México", en *Problèmes d'Amérique Latine*, Nº 70, pp. 13-40.

Bebbington, Anthony

(2009), "Actores y ambientalismos: conflictos socioambientales en Perú", en *Revista Íconos de Ciencias Sociales*, Nº 35, pp. 117-128.

Callon, Michel, Pierre Lascoumes y Yannick Barthe

(2001), "Forums Hybrides", *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, París, Seuil, pp. 29-58.

Conti, Haroldo

(2010) [1962], *Sudeste*, Buenos Aires, Emecé.

Cooperativa de Junqueros Isla Esperanza

(2013), *Isla Esperanza. Trabajo, naturaleza y resistencia isleña*, Buenos Aires, autoeditado con apoyo del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES).

Deleuze, Gilles y Felix Guattari

(2004) [1982], *Mil mesetas*, Valencia, Pre-Textos.

De Sousa Santos, Boaventura

(2006), "La Sociología de las ausencias y la Sociología de las emergencias: para una ecología de saberes", *Renovar la Teoría crítica y reinventar la emancipación social (encuentros en Buenos Aires)*, Buenos Aires, CLACSO, pp. 13-41.

Escobar, Arturo

(1999), "El mundo pos natural: elementos para una ecología política antiesencialista", *El final del salvaje*, Bogotá, CEREC-ICAN-Giro Editores, pp. 273-315.

—— (2000), "El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: ¿globalización o postdesarrollo?", en Lander, Edgardo (comp.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*, Buenos Aires, CLACSO, pp. 113-143.

Fernández, Leonardo

(2002), *Los servicios ecológicos que cumplen los humedales. El caso de Tigre, Buenos Aires*, Tesis de licenciatura, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, Buenos Aires, Argentina, 2002 [en línea] dirección URL: http://www.urbared.ungs.edu.ar/textos/tesis_ecolog%EDa.pdf [15/04/2010].

Fernandéz, Leonardo y Carolina Herrero

(2008), *De los ríos no me río. Diagnóstico y reflexiones sobre las cuencas metropolitanas de Buenos Aires*, Buenos Aires, Temas Grupo Editorial.

Galafassi, Guido

(2005), *Pampeanización del Delta*, Buenos Aires, Extramuros.

Grupo de Educación Ambiental Guatahá Guazú Bajo Delta del Paraná

(2011), *Pensando ecología, ambiente e historia de un territorio amenazado*, Tigre, La imprenta digital.

Haesbaert, Rogério

(2011), *El mito de la desterritorialización*, México, Siglo XXI.

Harvey, David

(1996), "The environment of Justice", en *Justice, nature, and the geography of difference*, Nº 13, pp. 366-402.

—— (2004), "El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión", en Panitch, Leo y Colin Leys (eds.), *El nuevo desafío imperial*, Buenos Aires, CLACSO [en línea], dirección URL: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20130702120830/harvey.pdf [05/05/2016].

Hermite, Gabriela, Fabio Kalesnik y Silvia Marcomini (dirs.)

(2012), *Línea de Base Preliminar del sistema de Islas frente de avance de la primera sección del Delta Bonaerense (Tigre)*, Buenos Aires, UBANEX Bicentenario.

Kalesnik, Fabio

(1997), *Relación entre las especies exóticas y la heterogeneidad ambiental a nivel regional en el Bajo Delta del Río Paraná*, Informe final, Beca de Iniciación, Facultad de Ciencias Exactas y Naturales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Lefebvre, Henri

(1974), "La producción del espacio", en *Revista de Sociología*, Nº 3, [s/d].

Leff, Enrique

(2004), *Racionalidad ambiental. La reapropiación social de la naturaleza*, México, Siglo XXI.

—— (2006), "La ecología política en América Latina. Un campo en Construcción", en Alimonda, Héctor (comp.), *Los tormentos de la materia Aportes para una ecología política latinoamericana*, Buenos Aires, CLACSO, pp. 219-229.

——(2010) [1986], *Ecología y capital*, Buenos Aires, Siglo XXI.

—— (2014), *La apuesta por la vida*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Martínez Alier, Joan

(1992), *De la economía ecológica al ecologismo popular*, Barcelona, ICARIA.

—— (2004), *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*, Barcelona, Icaria-FLACSO.

Mateucci, Silvia y Jorge Morello

(2006), "Efectos ecológicos de los emprendimientos urbanísticos privados en la provincia de Buenos Aires, Argentina. El caso de la llanura chaco-pampeana argentina", en Mateucci, Silvia, Jorge Morello y Gustavo Buzai, *Crecimiento urbano y sus consecuencias sobre el entorno rural. El caso de la ecorregión pampeana*, Buenos Aires, Orientanción Gráfica Editorial.

Merlinsky, Gabriela (comp.)

(2013), *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*, Buenos Aires, CICCUS.

Morello, Jorge

(1996), "Funciones del Sistema Periurbano. El caso de Buenos Aires", *Manejo de agrosistemas periurbanos*, Buenos Aires, Universidad Nacional del Comahue-Universidad Nacional de Mar del Plata.

Paschkes Ronis, Matías

(2013), "El Delta en disputa. Conflictos y controversias ambientales en el partido de Tigre", en Merlinsky, Gabriela (comp.), *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*, Buenos Aires, CICCUS, pp. 143-170.

Pintos, Patricia y Patricio Narodowsky (coords.)

(2012), "La privatopía sacrílega. Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca del río Luján", Buenos Aires, Imagomundi.

Pírez, Pedro

(2012), "Los servicios urbanos en América Latina: la urbanización popular", Ponencia en XI Congreso de Historia Contemporánea, Granada [en línea], dirección URL: http://cdsa.aacademica.org/000-038/206.pdf [05/05/2016].

Porto Gonçalvez, C. Walter
(2004), *El desafío ambiental*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

Ríos, Diego
(2012), "Prólogo", en Pintos, Patricia y Patricio Narodowsky (coords.), *La privatopía sacrílega. Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca del río Luján*, Buenos Aires, Imagomundi.

Ríos, Diego y Pedro Pírez
(2008), "Urbanizaciones cerradas en áreas inundables del municipio de Tigre: ¿producción de espacio urbano de alta calidad ambiental?", en *Revista Eure*, Vol. XXXIV, Nº 101, pp. 99-119.

Sabatini, Francisco
(1996), "Conflictos Ambientales y desarrollo sustentable en las regiones urbanas", en *Revista Eure*, Vol. XXII, Nº 68, pp. 77-91.

Soto Fernández, David *et al.*
(2007), "La protesta campesina como protesta ambiental, siglos XVIII-XX", en *Historia agraria*, Nº 42, pp. 277-301.

Suárez, Francisco y Rubén Lombardo
(2004), "Pitting the polluted against the flooded: water resource management in Tigre, Buenos Aires", en *Environment Urbanization*, Vol. 16, pp. 184-198.

Svampa, Maristella
(2011), "Modelos de desarrollo, cuestión ambiental y giro eco-territorial", en Alimonda, Héctor (coord.), *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO- CICCUS, pp. 181-215.

Svampa, Maristella y Marian Sola Álvarez
(2010), "Modelo minero, resistencias sociales y estilos de desarrollo: los marcos de la discusión en la Argentina", en *Ecuador Debate*, Nº 79, pp. 105-126.

Otras fuentes

Plan de Manejo Integral del Delta (2011) [en línea], dirección URL: http://www.hcd.tigre.gov.ar/index.php/plan-integral-de-manejo-del-delta.html [15/11/2015].

Sitio web de la Asamblea Delta y Río de la Plata (ADRP), dirección URL: http://asambleadeltayriodelaplata-argentina.blogspot.com.ar/ [05/05/2016].

Sitio web de Colony Park S.A., dirección URL: http://www.islacolonypark.com/newsletters/Colony-Park_Newsletter_Agosto-2010.html [05/05/2016].

Acorralados por los pinos. Consecuencias del avance de la forestación en el Alto Paraná misionero

Delia Ramírez

Introducción

Este trabajo se propone abordar los impactos del avance de la forestación intensiva comandada por sectores empresariales en una comunidad en la zona del Alto Paraná misionero.[1]

A diferencia de lo que ha ocurrido en los países limítrofes, donde la erradicación de la cobertura vegetal produjo un desierto que poco tiempo después se transformó en plantaciones de soja, en Misiones se observa una reconversión productiva de otra naturaleza: *nuevos* árboles vienen a reemplazar las especies originarias de la selva paranaense. Es por ello que, muchas veces, esta provincia aparece como un "manchón verde", pero ello no implica necesariamente un resguardo de las condiciones ambientales del territorio. Cuando los discursos ambientalistas hablan de la protección de los bosques, generalmente se refieren a la deforestación que sucede a nivel mundial, pero es poco lo que se sabe desde las ciencias sociales acerca de las condiciones de las plantaciones forestales en Argentina.

Al tratarse de un proceso que todavía necesita ser documentado, este trabajo asume un registro descriptivo, con la intención de avanzar más adelante en construcciones analíticas y teóricas.

Los datos que presentamos han sido recogidos en diferentes aproximaciones y momentos del trabajo de campo (entre los años 2014 y 2016). Surgieron a partir de entrevistas abiertas a funcionarios, empresarios, productores, ambientalistas y otros informantes clave de la zona del Alto Paraná, registros de campo generados a partir de la observación participante, documentación

1 El Alto Paraná es una región que se encuentra en el noroeste de la provincia de Misiones y comprende los departamentos de Montecarlo, Eldorado e Iguazú.

proporcionada por los mismos actores entrevistados, portales institucionales y notas periodísticas de medios de comunicación provinciales.

En la primera parte del artículo se presenta un breve recorrido histórico que da cuenta de las diferentes etapas por las que atravesó la provincia hasta llegar al momento actual, que se caracteriza por la preeminencia del agronegocio forestal tanto en la definición del modelo de desarrollo perfilado por el Estado como en su presencia en el territorio local. El objetivo de este primer apartado es mostrar que la actividad forestal se encuentra presente desde la colonización del territorio y ha llevado a una reconversión productiva del bosque. La intención es inscribir la situación de los actores locales en un proceso histórico y geográfico más amplio. En el marco de estas transformaciones enfatizamos los sucesos ocurridos en la década de 1990, con la promoción de la forestación establecida desde la legislación nacional y la llegada de la gran empresa ARAUCO a la provincia de Misiones, episodios fundamentales en la configuración establecida por las lógicas del agronegocio.

Asimismo, de manera incipiente, se introduce a algunos de los actores con presencia en el territorio en vinculación con este proceso, para finalmente hacer foco en la localidad de Puerto Piray, en una colonia rural-urbana conocida como Piray km 18 y en sus actores locales.

Son varios los motivos por los que elegimos a Piray km 18 como caso de estudio. En principio, esta colonia permite visualizar un amplio proceso que sucede en toda la zona del Alto Paraná. Pero son más bien las particularidades del caso las que nos llevan a elegirlo para el análisis. En Piray km 18, la población históricamente ha vivido de la actividad forestal; aun con las condiciones desfavorables promovidas por el agronegocio, ha persistido en el territorio a partir del desarrollo de prácticas sociales, económicas y también políticas. Estas cuestiones son las que se presentan en la segunda parte del presente texto. Allí se presta atención a la construcción de Puerto Piray como "lugar forestal", al poder que tiene la gran empresa en esa ciudad, al lugar de subordinación social económica que padece Puerto Piray en comparación con las ciudades contiguas y al carácter marginal que tiene la colonia rural-urbana[2] de Piray km 18 en relación con el mismo municipio.

2 Definimos a Piray km 18 como una colonia rural-urbana porque su composición con pequeñas parcelas proporciona una proximidad entre las casas que conduce a una dinámica social y a una vida comunitaria de barrio, pero a la vez cada unidad doméstica tiene su producción de autoconsumo propia de los contextos rurales campesinos.

Por un lado, se resalta la importancia de ARAUCO como un actor en la configuración territorial. Por otro, se describe a los vecinos de Piray km 18 desde la perspectiva del actor, es decir, desde la reconstrucción de sus propias experiencias y vivencias. Se podrá observar que se presta particular atención a problemas cotidianos como la falta de transporte público, el acceso precario y limitado al agua, la desatención de la salud primaria, etc. El sentido de estas descripciones apunta a dimensionar y dar relevancia a las cuestiones ambientales y, a la vez, busca brindar herramientas para comprender la percepción social y cultural de los actores respecto del lugar en el que viven. Los problemas sociales, económicos y ambientales refuerzan la relación de marginalidad a la que son sometidos los vecinos de Piray km 18. Estas nociones son fundamentales para entender la construcción del medio ambiente como problema público que se manifiesta en las narrativas de la organización de Productores Independientes de Piray (PIP).

Las reflexiones reunidas aquí son parte de una investigación doctoral que apunta a conocer las transformaciones que surgen a partir de la presencia de capitales globales en un territorio. La sociología de los conflictos ambientales nos ha permitido identificar un escenario, actores y problemas sociales concretos, pues los conflictos "representan momentos que permiten la inscripción de las prácticas sociales en la esfera pública" (Merlinsky, 2013: 39). Es así que encarnan una disputa de carácter político y tensiones en relación con la apropiación de los recursos naturales en cada comunidad. Esta perspectiva permite comprender entonces el proceso de toma de decisiones, que incluye a unos y excluye a otros; entender la complejidad de este tipo de fenómenos en su multiplicidad de demandas (sociales, económicas y culturales) y reconstruir las dinámicas que operan en la cristalización en la esfera pública de las disputas y tensiones.

Un aspecto que valoramos de esta perspectiva es que, si bien se presta especial atención a la forma en que los problemas se hacen públicos y se articulan con las cotidianeidades de los actores locales, el foco de análisis considera no sólo los episodios y conflictos centrales, sino las transformaciones a mediano plazo (Merlinsky, 2013). En esta dirección, en los primeros párrafos de este artículo reconstruimos el proceso histórico que ha permitido el avance cuantitativo (de las plantaciones) y cualitativo (en la inserción del agronegocio forestal).

Finalmente, cabe señalar que la introducción y consolidación del modelo del agronegocio forestal en la provincia argentina de Misiones se inscribe en

la discusión sobre los modelos de desarrollo en términos de "sociedad deseable" (Svampa, 2015), que implica la consideración de múltiples dimensiones imbricadas en las cotidianeidades de las comunidades locales más allá de las premisas productivistas, técnicas y económicas postuladas por las visiones económicas predominantes.

Aproximaciones históricas sobre la actividad forestal en Misiones

Para la provincia de Misiones, la extracción de recursos naturales ha sido fundamental en la etapa de poblamiento que tuvo lugar entre finales del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX. Entre las actividades extractivas, la más importante fue la deforestación, que estuvo en los orígenes de la colonización con la explotación de yerba silvestre y maderera.

La etapa de colonización se define fundamentalmente por un avance de la frontera agrícola de cultivos agroindustriales (principalmente yerba, té, tung, tabaco). Durante la mayor parte del siglo XX, se consideró a la selva como un "freno al progreso", un espacio sobre el cual se debía avanzar. El "colono" (productor familiar generalmente de origen europeo) fue el actor que tuvo la responsabilidad de llevar la "civilización" a ese espacio inhóspito (Ferrero, 2006).

El frente extractivo forestal se realizó primero manual y luego mecánicamente a partir de la década de 1930. En esta época comenzó a pensarse en las necesidades de "reforestación" con árboles de rápido crecimiento. Como resultado de esta inquietud, se produjo la creación de entidades oficiales que evidenciaban la importancia asignada al recurso forestal dentro de la economía del país. A finales de esta década comenzaron a realizarse estudios de factibilidad para producir celulosa en Misiones (Mastrangelo, Scalerandi y Figueroa, 2011: 101).

Hacia 1948 se promulgó la Ley Nacional de Defensa de la Riqueza forestal (ley 13.273), que regulaba tanto el uso de montes naturales como implantados, en áreas fiscales y privadas. Por esta ley se creó la Administración Nacional de Bosques (ANB) como organismo específico de aplicación, y "como parte de los planes de explotación esta ley promovía, mediante exenciones impositivas a la inversión, la elaboración *in situ* del recurso natural para gene-

rar puestos de trabajo y agregar valor localmente" (Mastrangelo, Scalerandi y Figueroa, 2011: 101).

En la década de 1950 se concretó la instalación de la planta Celulosa Argentina S.A. de Puerto Piray y alrededor de ella se creó un pueblo con perfil industrial. Esta fábrica monopolizó la demanda de materia prima de la región hasta 1970. Frente a la fuerte concentración del sector, el Estado nacional inició una mayor intervención en el desarrollo del sector foresto-industrial, para lo cual se estableció la empresa estatal Papel Misionero, que comenzó a funcionar en 1975 (Ferrero, 2006).[3] Aun así, la concentración empresarial fue, desde el principio, una característica de esta actividad.

Resulta importante señalar que en las décadas de 1960 y 1970, la actividad forestal intentó constituirse en un modelo más industrial que agropecuario, bajo la consideración de que la industria genera mayor valor agregado. En esta época se instala con fuerza la categoría "foresto-industria" para denominar al sector, la cual tiene vigencia hasta nuestros días.[4]

Durante estos años que se inscriben en la etapa del auge desarrollista, cierto nivel de contaminación era entendido como el costo que había que pagar por el progreso (Merlinsky, 2013).

Con la fabricación de pasta celulósica se activaron las necesidades de plantaciones de especies de rápido crecimiento, es decir, de bosques implantados con coníferas, especies exóticas (Elliotis y Taeda). La expansión de la frontera agraria y de los bosques implantados trajo una merma de los bosques nativos. Ferrero contrasta varios estudios y determina una reducción de bosque nativo del 53% entre 1950 y 1977 (2006: 73).

Como se puede apreciar, a lo largo de un siglo, la actividad forestal se ha venido apuntalando de forma persistente en distintas etapas. Pero la década de 1990 resultó fundamental para la afirmación de un modelo económico y

---

3 Papel Misionero funcionó aceptablemente hasta la década de 1990, cuando no pudo sortear las medidas económicas neoliberales dispuestas a nivel nacional. En ese contexto se presenta la expansión de la empresa Alto Paraná S.A. Papel Misionero fue privatizada en 1997.

4 Por el trabajo de Gautreau (2014) observamos que el proceso se dio en Uruguay en la misma dirección ya que allí, la promoción mediante las primeras leyes también se desarrolló bajo el argumento de necesidad de "industrialización". El autor problematiza estas promesas cuando muestra que la conformación de enclaves tales como los que se produjeron en la región tiene muy poco de industria expansiva con generación de desarrollo local, argumento en el que insisten las narrativas empresariales.

social basado en la actividad forestal; transformaciones productivas propias de la globalización de la agricultura incidieron en la organización social del trabajo y la metamorfosis del territorio, con el afianzamiento de actores de poder y la generación de nuevas marginalidades.

A nivel nacional, el contexto se caracterizó por una apertura hacia los mercados globales que produjo un proceso de reconversión productiva. Además, se dio un cambio en las dinámicas de funcionamiento y roles del Estado, que configuraron un nuevo entramado social, político y económico (Chazarreta, Poth y Ramírez, 2015).

El incremento de árboles exóticos ha tenido un ritmo vertiginoso. En el año 1992, la superficie cultivada con bosques artificiales era de 7347 ha, mientras que en 1999 alcanzaba las 50.000 ha, y para el año 2004 aumentó a 240.000 ha (Ferrero, 2003: 75). La expansión de las plantaciones forestales se produce en paralelo a la contracción de los yerbales (Chifarelli, 2010). Esto se relaciona estrechamente con la caída de los valores de la materia prima de la yerba mate y la crisis del sector. En consecuencia, se observa el declive del modelo de agricultura familiar basado en la producción de yerba mate que había organizado las relaciones sociales, políticas y económicas de la provincia de Misiones durante la mayor parte del siglo XX (Ramírez, 2011). En tanto, el crecimiento exponencial de la forestación intensiva termina por consolidar a la zona del Alto Paraná misionero como un "polo productivo".

En 1998 se aprueba la ley 25.080, Ley de Inversiones para Bosques Cultivados, prorrogada en el 2008 hasta el 2018. Ésta instaura un régimen de promoción de las inversiones para el fomento de emprendimientos forestales con el objeto de beneficiar la instalación de nuevos proyectos foresto-industriales y la ampliación de los existentes. Para fines de esta década se instala en la provincia la empresa ARAUCO Chile con el nombre de Alto Paraná S.A. (APSA). ARAUCO es un grupo empresario que tiene alrededor de un millón de hectáreas de plantaciones en el mundo y operaciones comerciales en Argentina, Australia, Nueva Zelanda, Brasil, Chile, Colombia, Europa, Japón, México, Perú, Estados Unidos y Canadá.

A partir de la llegada de esta gran empresa a la provincia se advierten fuertes impactos en el territorio local, característicos del "modelo del *agribusiness*" o agronegocio, que se caracteriza por modalidades específicas de organización

y gestión de los procesos productivos, que se apoyan en la constante innovación tecnológica (Gras y Hernández, 2013). En 1996, la aparición de ARAUCO en Misiones acelera el proceso de concentración empresarial, ya que se produce una fusión de la empresa Alto Paraná S.A. y Pérez Companc en la zona de Puerto Esperanza. En la década de 2000, ARAUCO se instala en el municipio de Puerto Piray cuando compra tierras de empresas preexistentes e inaugura allí, en primer lugar, el aserradero más grande de Argentina y, posteriormente, la planta de tableros de fibra de mediana densidad (MDF). Actualmente, la firma se denomina ARAUCO Argentina S.A., pero localmente se los conoce más como Alto Paraná o ex Alto Paraná.[5]

La llegada de ARAUCO a Puerto Piray fue celebrada por mucha gente que se entusiasmó frente a la posibilidad de revivir "los años dorados" alrededor de Celulosa Argentina durante gran parte del siglo XX. Pero rápidamente las ilusiones se convirtieron en frustraciones colectivas, ya que con el proceso de modernización tecnológica, el desempleo y las marginalidades se fueron profundizando con los años.

> *Al principio no te das cuenta. La empresa anterior, que era Celulosa Argentina o Celulosa Puerto Piray (CPP), te daba un trabajo. Después, estos chilenos vinieron a modernizar todo. Está bien, tiene que existir la empresa, pero tiene que saber que hay gente viviendo en Misiones. Tiene que acordarse de que existimos. Sino, ellos vienen a hacer plata y llevan todo y lo que nos dejan es la enfermedad, la miseria y el hambre. Concentran todo ellos, nomás. No hay otra vuelta que darle* (Gustavo, integrante de PIP, 22 de julio de 2015).

Según el Registro Nacional de Tierras Rurales (2013), Misiones figura como la provincia con mayor cantidad de tierras en manos extranjeras, un 14%, al límite de lo que establece la Ley Nacional de Tierras –que determina como máximo un 15%–.[6] Pero la concentración no se expresa únicamente en la propiedad de la

5 A partir de enero de 2015, la empresa pasa a denominarse ARAUCO Argentina S.A., pero para la gente de la zona continúa siendo Alto Paraná y no todos los carteles que señalan la propiedad se ajustan al nuevo nombre. Intentaremos referirnos a la empresa como ARAUCO, pero posiblemente seguirá surgiendo el nombre de Alto Paraná, APSA o ex Alto Paraná, debido al reciente cambio.

6 Registro Nacional de Tierras rurales (2013), disponible en: <http://www.jus.gob.ar/el-ministerio/mision.aspx>.

tierra, sino también en la posesión de las plantaciones, ya que aquí una sola empresa, ARAUCO, posee el 39% del área implantada con bosques (Gautreau, 2014: 60) y abarca en Misiones aproximadamente 230.000 ha.

Con este evidente avance, la actividad forestal pasa a instalarse como "exitosa" para la región desde los discursos oficiales y empresariales. Misiones se constituye como la principal provincia forestal de la Argentina, ya que contiene el 25% de la superficie total de bosques implantados a nivel nacional, seguida por Corrientes y Entre Ríos (Ferrero, 2006). No obstante, la forestación recibe críticas considerables por parte de los ambientalistas,[7] que enfatizan sobre las consecuencias de la reducción de biodiversidad.[8]

Por su parte, los defensores de derechos humanos que se encuentran fundamentalmente en el Equipo de Misiones de Pastoral Aborigen (EMIPA),[9] que a su vez integra el Equipo Nacional de Pastoral Aborigen (ENDEPA), representan a las comunidades indígenas del pueblo mbya guaraní. Ellos sostienen que la gran mayoría de conflictos territoriales son generados por empresas forestales y turísticas, que no sólo desean hacer uso de las tierras en las que se encuentran las comunidades sino que los empresarios no consideran a los indígenas como sujetos de derecho y actores dignos a la hora de una negociación. S.M.,[10] abogada indigenista, señala que las pocas veces que se logra una interacción en torno a una negociación por el territorio se observa un fuerte contraste entre la visión de unos y otros:

---

7 Los actores ambientalistas que luchan contra la forestación intensiva son organizaciones de carácter local y militantes individuales. A nivel internacional se encuentra la Red Latinoamericana contra los Monocultivos de Árboles (RECOMA). De manera más sistemática, en Corrientes se encuentra la organización "No son bosques" (<http://nosonbosques.com.ar/>). Por otra parte, una ONG que tiene gran incidencia en la zona y que eventualmente presenta sus críticas a las grandes empresas forestales es Fundación Vida Silvestre, pero su preocupación con énfasis en las reservas naturales y su campaña para salvar al yaguareté la convierten en una institución que puede articular con el sector forestal, al punto de que en la Feria Forestal de 2013 (Posadas, Misiones), la Fundación desarrollaba en su *stand* un discurso de promoción, sin aparentes contradicciones con el lugar y el propósito del evento.

8 Las críticas que realizan los ambientalistas se encuentran expuestas en el documental "Cuando los árboles matan", de Marcelo Viñas (2012). Puede verse en <https://www.youtube.com/watch?v=vckr_DHIpX4>.

9 La EMIPA tiene una tradición de trabajo vinculada con la trayectoria de la diócesis de Iguazú bajo el obispado de Joaquín Piña (1930-1913), sacerdote jesuita que realizó un trabajo estrecho con las organizaciones de base.

10 Los nombres de los informantes aparecen reducidos a letras elegidas al azar y los nombres de los integrantes de la organización se encuentran cambiados para proteger la identidad de todos los entrevistados. Si bien ninguno de ellos pidió no revelar sus nombres, esta forma de trabajo apunta a indagar sobre los procesos y no sobre las identidades particulares.

> *…Y recuerdo que en una de las reuniones, justamente decía el empresario: "¿Para qué las comunidades quieren tanto?".* [Les decía] *que se pongan en el lugar de ellos* [los empresarios]*, que ellos* [los empresarios] *hace años son titulares registrales de esas tierras, y que el monte también está gracias a la empresa. Tenía esa desfachatez de decirlo ante el cacique, y el cacique le responde: "No, el monte está acá porque nosotros estamos acá hace años. La empresa vino cuando nosotros estábamos y vino a devastar". Y el empresario le pregunta: "¿Y para qué ustedes quieren el monte?". Y el cacique le dice todo lo que para ellos es el monte: "la vida, alimento, animalitos, espiritualidad, cultura". Le dice que ellos eran parte del monte, y luego le pregunta al empresario: "¿Y para usted qué es el monte?". Y el empresario no pudo responder porque iba a quedar en evidencia lo que es para ellos: plata. Su apreciación de la naturaleza está dada en virtud de una medida económica* (S.M., abogada indigenista, Eldorado, 21 de enero de 2013).

En efecto, las comunidades indígenas y los pequeños productores han protegido el monte nativo en tierras privadas, evitando que fuera reconvertido en plantaciones. Pero existen otros casos en los que colonias rurales han desaparecido con el avance de las forestaciones. Uno de los más llamativos es el de Puerto Libertad, un pueblo que quedó reducido a un pequeño núcleo urbano.

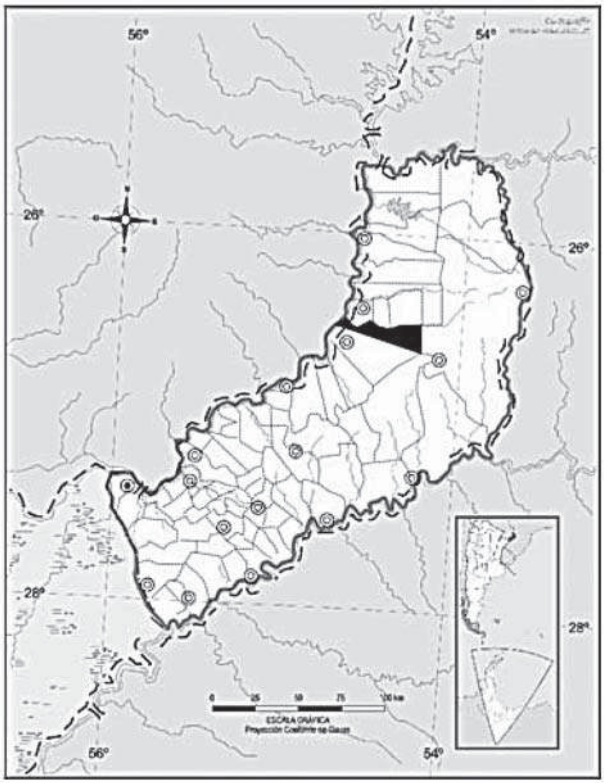
Los indígenas, los colonos ubicados principalmente en la zona centro de la provincia de Misiones y los productores campesinos son algunos de los actores que quedan por fuera de ese modelo de desarrollo productivista que tiene como protagonistas a empresarios forestales, empresas de servicios y la multinacional ARAUCO. En este contexto, el Estado, en sus múltiples niveles, adopta diferentes políticas que apuntan fundamentalmente a mitigar las controversias sociales que se presentan por la fricción de intereses y los antagonismos vinculados a los diferentes modelos de desarrollo y la interacción entre actores desiguales.

El sector campesino en la zona del Alto Paraná se encuentra en una disputa con el empresariado forestal moderno en términos de modelo de desarrollo productivo y de sociedad deseable, pero también respecto al uso de la tierra. Esta oposición surge en el momento en el que el sector campesino entiende que su existencia se encuentra amenazada. Con la intención de indagar en los problemas de este sector, a continuación desarrollamos el caso de una comunidad rural-urbana del Alto Paraná misionero que se encuentra en la zona conocida como Piray km 18.

En los márgenes.
Consecuencias del avance del agronegocio forestal

Piray km 18 se ubica en el municipio de Puerto Piray, lugar emblemático de la actividad forestal en el Alto Paraná, entre los departamentos de Montecarlo y Eldorado; muy cerca de la localidad de 7 de Agosto (Paraguay). Allí viven alrededor de 9 mil personas.[11]

Mapa 1. Puerto Piray, Misiones



Fuente: Tamara Migelson (2015).

11 Según el CNPV 2010, en Puerto Piray la población es de 9985 habitantes.

Se accede al pueblo de Puerto Piray por la Ruta nacional Nº 12,[12] en el cruce con la Ruta provincial Nº 16. Para ubicar el ingreso al pueblo, el indicador es un cartel gigante que se encuentra en la intersección. El letrero lleva la marca de la gran empresa.

Imagen 1. Foto del cartel de ingreso a Puerto Piray

Fuente: Elaboración propia (2015).

Al ingresar a Puerto Piray se puede apreciar un paisaje de monocultivo, maquinarias de la empresa y árboles cortados apilados ordenadamente.

Según el sitio institucional del municipio,[13] durante muchos años aquí se emplazaba el único puerto del Alto Paraná que embarcaba la producción yerbatera del norte de Misiones. Habitaban en el lugar unos pocos obreros portuarios. La aparición de la firma Celulosa Argentina produjo un giro en la vida de la localidad: se incrementó considerablemente la población con las tareas de desmonte, forestación y, a partir de que la fábrica entró en funcionamiento, el pueblo en su conjuntó comenzó a organizarse en torno a sus actividades. Desde entonces,

12 La Ruta nacional Nº 12 conecta la ciudad capital de Misiones, Posadas, con el departamento más turístico de la provincia, Iguazú.

13 Disponible en <www.puertopiray.gob.ar>.

es posible percibir diferentes indicios y manifestaciones públicas relativas a una "identidad forestal" que se construye desde los discursos oficiales.

Por su lugar de estrecha frontera, Puerto Piray ha recibido históricamente migrantes paraguayos que se instalaron allí. El número de inmigrantes se incrementó con los avatares políticos del país vecino, fundamentalmente luego de la guerra civil conocida como Revolución del 47,[14] seguida por la larga dictadura de Stroessner (1954-1989). Puerto Piray se convirtió así en uno de los lugares privilegiados para la llegada y establecimiento de migrantes paraguayos, ya que la pujante fábrica, Celulosa Argentina, ofrecía la oportunidad de obtener empleo a los que llegaban.

El crecimiento de Puerto Piray durante el siglo XX ocurrió a partir de barrios céntricos próximos a lo que hoy representa el casco urbano y pequeñas colonias rurales que se ubicaron en la zona de las forestaciones. Estas colonias –las que todavía existen, porque varias han desaparecido– son conocidas hasta la actualidad como "los kilómetros" (por ejemplo: Km 18, Km 22, Km 28, Km 36).

Hasta 1980, aproximadamente, el óptimo funcionamiento de la fábrica contribuyó al crecimiento en términos de habitantes e infraestructura. La época de "los años dorados" logró imprimir al pueblo una identificación forestal, a la que luego sucedió un gradual decaimiento que terminó en la década de 1990 con la quiebra de Celulosa Argentina.[15] Pero para el decenio siguiente, la firma ARAUCO establece en Puerto Piray el aserradero más grande de Argentina y una planta de MDF que generan todo un movimiento en el pueblo, ya que cambia el paisaje. Las chimeneas humeantes de esta planta industrial pueden verse prácticamente desde cualquier punto de esta pequeña ciudad. La instalación de la gran fábrica reactivó las esperanzas del pueblo, que esperaba con ello reconstruir una matriz productiva e integrar a la juventud al mundo del trabajo.

---

14 La Revolución del 47 fue una guerra civil que se produjo en Paraguay entre marzo y agosto de ese año. Como resultado, se calcula que murieron más de 20 mil personas y alrededor de 800 mil se refugiaron en Argentina.

15 La empresa pasó por varias manos y adoptó diferentes nombres. Ahora mismo, hace más de un año que está sin actividad y todavía se aguarda por su reactivación. La fábrica estaba funcionando hasta hace poco con tecnologías obsoletas y altamente contaminantes, según señalaron ambientalistas y técnicos expertos. De todas maneras, solía ser la principal fuente de trabajo de decenas de trabajadores de Puerto Piray. En el año 2014, al momento de su cierre, trabajaban allí 86 empleados. Información disponible en <http://www.elsolquilmes.com.ar/notas/53069-mas-despidos-en-el-sector-papelero>.

Imagen 2. Foto de la fábrica de MDF de ARAUCO

Fuente: Elaboración propia (2015).

La presencia de la gran empresa en Puerto Piray no se reduce al plano paisajístico ni al de las expectativas sociales. De las 35.400 ha de tierra del municipio, 22.000 ha son de la empresa ARAUCO (Korol, 2013). Es decir, más del 60% de las tierras que se encuentran en el municipio pertenecen a la empresa.

Caminando por las calles de Puerto Piray, se observa la firma de la transnacional en los carteles de señalización de las calles: ARAUCO define la identificación de la ciudad y la ciudad no puede escapar de su enorme presencia.

El elemento clave en la influencia que ejerce esta gran empresa sobre la vida de la ciudad radica en los impuestos que paga al municipio.[16] Pero el hecho de que se constituya como la gran poseedora de las tierras de Puerto Piray y su envergadura a nivel de los recursos que maneja, la ubica en un lugar de poder.

> *Por un abogadito que nosotros tengamos, ellos tienen cincuenta especialistas. A mí me tocó estar en la negociación de 1991. Yo era presidente del Concejo Deliberante cuando estaba el intendente C. y realmente son jodidos, son poderosos.* […] *Como que vos tenés que arrodi-*

16 Según el funcionario municipal entrevistado, el aporte de ARAUCO está entre el 20% del total del presupuesto de la comuna; según los gerentes de ARAUCO, el aporte de la empresa asciende al 60% del presupuesto municipal.

llarte y agradecer… Y yo veo los números y como que no es tan así. No es tanta la gente de Puerto Piray que trabaja en esa empresa y encima trabajan diez años y los descartan (M.D., director de planificación de la Municipalidad de Puerto Piray, 16 de junio de 2015).

El funcionario entrevistado señaló que se ven obligados a recurrir a la empresa cada vez que tienen que solucionar un tema relevante de infraestructura, pues el municipio ya no cuenta con extensiones de tierra para destinarla a obras públicas –por ejemplo, para la construcción de un nuevo cementerio–.

A nivel de servicios, es posible identificar serias limitaciones en la ciudad. No tiene cloacas, y lo más preocupante es que el lugar, a pesar de sus instalaciones industriales, no cuenta con un cuartel de bomberos en condiciones: "*Piray industrial no está preparado para ser industrial. Acá deberíamos tener un cuerpo de bomberos bien entrenados para siniestros de tipo industrial*" (E.M., técnico en seguridad e higiene y vecino de Puerto Piray, 22 de julio de 2014).

Entre los impactos ambientales sobre los que dieron cuenta los vecinos de Puerto Piray se ha mencionado la presencia de hollín en el aire, que se impregna en la ropa y es notable en superficies claras. Ese hollín y los gases que emanan las chimeneas de las fábricas se pueden sentir con mayor intensidad en los momentos en que se cortan los pinos.[17]

Según un técnico que trabaja en la Secretaría de Planificación entrevistado a mediados de 2015, la Municipalidad de Puerto Piray se encontraban realizando gestiones con el Ministerio de Ecología de la provincia para colocar unos filtros que disminuyeran las partículas de hollines provenientes de las calderas. Este técnico también señaló que hacía poco tiempo se había solucionado la contaminación sonora que emitía la fábrica a partir de la instalación de unos silenciadores. Respecto de ese tema, un ex trabajador de la antigua Celulosa Argentina sostuvo que es probable que su audición se haya visto afectada por la exposición constante a fuertes ruidos.

El rastreo de la conflictividad nos ha permitido reconstruir las sociabilidades generadas en torno a diferentes modelos de la producción forestal. Así hemos llegado a Piray km 18, un núcleo rural-urbano que dista unos 18 kilómetros del

17 La planta industrial de celulosa de ARAUCO se encuentra en Puerto Esperanza, que se sitúa más al norte de la provincia de Misiones. Allí, el principal problema que expresan los vecinos radica en los olores fétidos emanados por la planta, que se pueden sentir en toda la ciudad.

pueblo de Puerto Piray.[18] Piray km 18 se compone de los barrios Santa Teresa, Unión y Cruce. Se trata de más de doscientas familias que se sitúan sobre la ex Ruta Nº 12, un camino atravesado por el arroyo Piray Guazú y la Ruta provincial Nº 16. Estas familias viven sobre terrenos fiscales a la vera de la ruta, nucleados en una extensión de aproximadamente 70 m. Detrás de ellos se encuentran las plantaciones de ARAUCO.

En los días de lluvia se reduce la ya escasa frecuencia del viejo colectivo que conecta Eldorado con Piray km 18. Si la lluvia se intensifica, es probable que las aguas del arroyo rebalsen el puente y el colectivo deba desviar varios kilómetros para ingresar a la zona por otra ruta. También es probable que el camino principal que cruza los barrios (la ex Ruta Nº 12) se vuelva intransitable por el barro, con lo cual la vida de la comunidad se complica. Los problemas de movilidad que tienen los vecinos de Piray km 18 son graves, porque no permiten que las personas puedan tener empleos en las ciudades cercanas en el caso de que no cuenten con un vehículo privado, como de hecho pocos tienen.

Esta situación produce y reproduce una marginación que es percibida en esos términos por los vecinos: "*Nosotros estamos marginados del municipio. El municipio a propósito no nos manda nada, hace como si no existiéramos, creo que quieren hacernos desaparecer. Yo trabajé un tiempo en la Municipalidad y dicen de todo de nosotros, nos dicen 'indios'*" (José, vecino de Piray km 18, 6 de junio de 2015).

Entre las carencias que sufren las familias allí ubicadas, una de las que trae mayores complicaciones es la falta de agua corriente. Los vecinos de Piray km 18 disponen de agua tan sólo por menos de una hora en las mañanas. En ese tiempo, las familias deben juntar el agua que consumirán durante el día para higienizarse, cocinar y regar sus cultivos.

Según el censo socioeconómico realizado por Productores Independientes de Piray, con la asistencia de los técnicos de la Secretaría de Agricultura Familiar en 2011, esta zona rural está compuesta por 234 familias y 945 personas (405 adultos, 210 jóvenes y 335 niños). En las parcelas, que en general no superan

18 Hasta el momento no existe un sistema de transporte público que conecte Puerto Piray con Km 18, a pesar de que ambos lugares son parte del mismo distrito y la misma administración municipal. Si un vecino de Piray km 18 necesita realizar un trámite en Puerto Piray, debe tomar un colectivo que lo traslade hasta Eldorado o hasta Montecarlo y desde allí tomar otro ómnibus para llegar a destino. La tarifa de esos viajes cortos se cobra como de media distancia y no como un viaje urbano; por lo tanto, el costo de ese circuito estrecho termina incrementándose de manera importante.

las dos hectáreas, se encuentra viviendo más de un núcleo familiar. El informe realizado a partir de este censo, como también los testimonios que hemos recogido como parte del trabajo de campo, expresan que el principal problema que se presenta es la falta de trabajo. De 234 familias, sólo el 22% de las censadas cuentan con un ingreso principal producto de su trabajo y el 78% de la comunidad subsiste de la asistencia estatal. En el 65% de las familias existen adultos desocupados. Sólo en el 14% de los grupos familiares cuenta con un adulto trabajando en relación de dependencia; y el 7% cuenta con un adulto con trabajo por cuenta propia, como comerciantes con almacenes, kioscos, venta de ropa, pequeñas carpinterías o fletes. En el 10% de las familias hay adultos que perciben el plan Argentina Trabaja.

Tabla 1. Ingresos económicos y situación ocupacional de las familias de Piray km 18.

Situación de las familias y los trabajadores	Cifra estadística
Familias que cuentan con un ingreso principal producto de su trabajo	22%
Familias que subsisten por la asistencia estatal	78%
Familias que cuentan con un adulto trabajando en relación de dependencia	14%
Familias con más de un trabajador en relación de dependencia	2,5%
Familias con trabajadores por cuenta propia	7%
Familias con adultos desempleados	65%
Familias con adultos que perciben el plan "Argentina Trabaja"	10%

Fuente: Censo Productores Independientes de Piray (2011).

Para los jóvenes, las alternativas son escasas en Puerto Piray y prácticamente inexistentes en Piray km 18. Kevin es un joven de 20 años, desempleado, que vive en el barrio Unión. Sólo tiene la primaria completa y experiencias en tareas rurales. Ya no quiere trabajar en la chacra ni en el monte porque sufre de agudos dolores en la espalda. Hace poco se acercó a un aserradero ubicado en

Rosario; las pocas ofertas no lo situaban en posición de "elegir". A principios de 2016, el joven regresó a Piray km 18 porque en un accidente de trabajo perdió parte de un dedo. Ahora se encuentra desempleado y a la espera de la indemnización correspondiente. El caso de Kevin es representativo. Los jóvenes de Piray km 18 que desean tomar un empleo se ven obligados a migrar y muchos de ellos sufren accidentes de trabajo por la peligrosidad de las labores que deben desempeñar.

Afortunadamente, hace unos años que en la zona se cuenta con una escuela secundaria, que se consiguió gracias a la persistente movilización de los vecinos.

> *Esta escuela que ves acá la conseguimos nosotros, con la organización y la presión. Nosotros éramos tres hermanos que teníamos que entrar a la escuela y mis padres no podían mandarnos a los tres lejos para estudiar porque no les alcanzaba el dinero para eso. Después de miles de gestiones, conseguimos la escuela y después viene el intendente a decirnos que gracias a él es que tenemos la escuela. Se quiere apropiar de nuestras conquistas* (José, integrante de PIP, 6 de junio de 2015).

Como bien lo explica José, antes de la construcción de la escuela en Piray km 18, muchos padres terminaban teniendo que enviar sólo a algunos de sus hijos a estudiar –o a ninguno de ellos–. Es por esto que muchos adultos y jóvenes de la zona no tienen secundaria completa. Aun con el avance significativo que implica contar con una escuela secundaria, los vecinos de Piray km 18 se encuentran muy preocupados por la situación de los jóvenes, ya que no hay grandes horizontes de desarrollo en ese lugar: no es posible realizar allí estudios terciarios, capacitaciones y tampoco hay ofertas de empleo.

"*No hay nada para hacer*" es la frase con la cual los vecinos resumen la falta de trabajo en Piray km 18. La mayoría de los hombres hacen "changas", trabajos informales o son trabajadores golondrina de una resinera en Corrientes, Entre Ríos o el Delta.

En el censo realizado por PIP en el año 2011 se hace constar que el 90% de los entrevistados que trabajaron con la firma ARAUCO no continúa en relación laboral con la empresa. En la mayoría de los casos se trata de personas que trabajaron para contratistas de ARAUCO, con una extensa carga horaria de entre 10 y 12 horas por día. Asimismo, en el informe elaborado por PIP a partir del censo, se atesti-

gua que únicamente la mitad de los desempleados han recibido la indemnización correspondiente y la otra mitad recibió sólo una parte.

La generación de hombres adultos, padres de familia, la mayoría de ellos ahora desocupados u ocupados en trabajos informales, antes de la llegada de las grandes máquinas de la empresa trabajaban preparando el terreno para las plantaciones (carpiendo) y operando motosierras. La llegada de los agroquímicos sustituyó a los trabajadores que se dedicaban a combatir las malezas de la tierra de modo manual y posteriormente desapareció, hace aproximadamente seis años, la figura del motosierrista con la introducción de tecnología que realiza el raleo.[19] "*Antes había motosierristas, medidor, raleador, existía todo. Ahora no hay más nada*" recuerda Gustavo (22 de julio de 2015).

"El pino no da trabajo" o incluso *"por culpa del pino no tenemos trabajo"* son frases que usualmente se escuchan en Piray km 18. Sobre ello, es importante aclarar que atribuir a las plantaciones la responsabilidad por la falta de trabajo es un proceso reciente, ya que existe en la zona una "tradición forestal". Las generaciones anteriores trabajaban en la fábrica de celulosa de Piray o fueron peones rurales dedicados a "tumbar monte" para "abrir las picadas". De hecho, varios de los productores que viven allí actualmente fueron trabajadores de empresas tercerizadas de ARAUCO.

> *Antes se trabajaba en los pinares, había mucha gente, se precisaba de mano de obra. Papá siempre dice que él no se dio cuenta que estaba plantando algo que después iba a ser el problema, porque mi papá y mis hermanos plantaron todos los pinos que están*

19 Ralear: actividad de limpieza forestal que implica entresacar las plantas que molestan al crecimiento de los árboles. Generalmente se realizan dos raleos en una plantación destinada a la producción. El primero de ellos se efectúa a los ocho años, ya que los árboles han crecido, sus frondas se tocan y saturan. Entonces, el raleo viene a retirar aquellas plantas que molestan para que otras crezcan más. En el primer raleo se retira un 30% de las plantas. Luego viene un segundo raleo que deja sólo las mejores plantas. La madera fina que se extrae de los raleos se destina a las papeleras, que hace chips y los consume. Es por ello que actualmente se denomina también raleo a la madera fina que sirve para hacer pulpa de papel. En el video disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=2HmDe9x_xR4> es posible observar una máquina que se utiliza en las grandes empresas forestales para la obtención de rollos de madera. La introducción de esta máquina ha desplazado a cientos de motosierristas que trabajaban en el sector de manera precaria. Las investigaciones y estudios sobre otras cadenas globales de valor señalan que la tecnología no sólo existe en función de la producción, sino que asegura un mercado cuyas ganancias son muy superiores a las que se pueden conseguir con la venta de productos primarios. El mercado de bienes tecnológicos e insumos es fundamental en la comprensión del agronegocio.

cerca de casa. Pero después, cuando cambió de dueño la empresa y agarró Alto Paraná, vinieron los venenos, dejaron de usar la mano de obra y comenzaron a usar las máquinas con los venenos. Y ahí fue obvio lo que pasó (María, integrante de PIP, 17 de julio de 2015).

Impactos y percepciones sobre el medio ambiente

Una de las quejas más frecuente de los vecinos de Piray km 18 se refiere a las grandes cantidades de polen que emanan los pinos generalmente en los meses de septiembre, octubre y noviembre. Señalan que se presentan numerosos casos de alergias (con erupciones en la piel) y trastornos respiratorios (broncoespasmos y asmas).

Un sobrino mío que vivía acá se ponía muy mal y se fueron a vivir a El dorado y desde entonces no tiene más ese problema. Cuando empezaba a florecer el pino se le quedaban los ojos rojos, hinchados, y la nariz, parecía que tenía alergia y estornudaba a toda hora. Y a toda hora tenían que ir al doctor con él (Marta, integrante de PIP, 22 de julio de 2015).

Del mismo modo, se abren interrogantes acerca de los numerosos casos de enfermedades terminales, cáncer, neumonías y pérdidas de embarazo que se han manifestado en la zona.

Yo me puse a preocuparme cuando comenzaron a contar que la gente murió de cáncer. Y sí, cómo no te va a agarrar cáncer si aspirás el polen. Estamos comiendo ese polen, que es un veneno. Así que sí o sí te va a agarrar cáncer y nadie te va a decir qué es (Gustavo, 22 de julio de 2015).

El polen de los pinos afecta también a las actividades, ya que ensucia los cultivos de las huertas que ellos producen para vender en mercados alternativos, uno los pocos ingresos monetarios de los que disponen para la subsistencia.

Otra percepción que manifiestan los vecinos se relaciona con los suelos, su degradación y la absorción de las aguas de las vertientes naturales. Un técnico

que trabaja en Secretaría de Planificación de Puerto Piray sostuvo que no se están respetando los márgenes protectores que deberían tener los arroyos de la zona:

> *La plantación intensiva hace a la degradación del suelo y también, por la proximidad de la plantación a las cuencas hídricas, tenemos deterioros en eso porque no está la protección de las fajas protectoras, el cordón verde, que por lo general no se respeta. El monocultivo muy próximo a las cuencas hídricas lo que hace es secar las aguas* (E.V., técnico de la Secretaría de Planificación de Puerto Piray, 16 de junio de 2015).

Los problemas de contaminación, las enfermedades, la insuficiencia de agua potable y el estrés cotidiano por la situación de marginación que viven los vecinos de Piray km 18 se agravan con la desatención del sistema de salud. Si bien en la zona se cuenta con dos salitas de atención primaria, que con esfuerzo los vecinos consiguieron construir, en estas salas no hay enfermeras; un médico recurre una vez a la semana y atiende precariamente sólo a diez pacientes. Así, la "médica de yuyos" o "curandera" termina cumpliendo un rol fundamental en la comunidad, asistiendo con sus saberes a los enfermos que pueda atender y derivándolos al hospital de El Dorado cuando observa que el caso es grave y ella se siente superada en sus posibilidades.

En este contexto de adversidad, los productores arrinconados por los pinos realizan prácticas de subsistencia en mercados alternativos, trueques entre vecinos –a los que llaman "tratos"–, pequeños proyectos productivos, entre otras cosas, que apuntalan a permanencia en ese territorio que todos ellos sienten muy suyo. De hecho, una de las cosas más llamativas de esta comunidad es la resistencia cultural a través de la solidaridad y una identificación a partir de la expresión "*acá somos muy solidarios*". Todas las personas entrevistadas reivindicaron este rasgo identitario de los vecinos.

En suma, el arrinconamiento que padece la comunidad está relacionado no sólo con la forma de ocupación del territorio por parte de los empresarios y los problemas de contaminación ambiental que denuncian los vecinos, sino también con la carencia y precariedad de los servicios básicos que son responsabilidad del Estado (provisión de agua potable, recolección de residuos, transporte público, asistencia sanitaria, deterioro de los caminos, etc.). Esto último refuerza la marginalidad a la que son sometidos los habitantes de Piray km 18.

Productores Independientes de Piray: pececitos contra la corriente

"Hay que hacer honor al nombre de la comunidad.
Es el problema del manguruyú contra el *pira'i*.
En la Argentina, en Paraguay, en el Brasil, en todo el mundo.
El manguruyú es el pez grande de río.
El *pira'i* –piray ya es castellanizado– es el pez pequeño.
Trasladado a las clases sociales, el manguruyú es la clase dominante,
propietaria y explotadora. El *pira'í* es el excluido, el trabajador,
el violentado. Si no son muchos los *pira'i* que se juntan, el manguruyú,
el dorado, el surubí reculan poco. Cuando miles de *pira'i* se juntan, ahí
reculan más. Depende de la fuerza, la articulación, el campesinado y
los pobres. De eso dependen las conquistas. Cuando nos juntamos los
muchos *pira'i*, entonces tenemos fuerza."
Ernesto Benítez, dirigente campesino de Tava Guaraní, Paraguay
(Buenos Aires, 20 de noviembre de 2015)

En Piray km 18 existe una única organización que asume abiertamente una disputa política por el territorio que concentra la transnacional ARAUCO. No todos los vecinos integran la organización –"la asociación", como la llaman sus integrantes–, sino que nuclea a unos sesenta productores y productoras junto con sus familias.

2006 fue el año de fundación de la organización PIP, según señalaron los entrevistados. Actualmente, la organización tiene dos propósitos: por un lado, buscar el desarrollo productivo y, por otro lado, sostener la lucha por el derecho a obtener tierra para producir alimentos. Ambos objetivos se encuentran intrínsecamente relacionados, aunque no siempre ocuparon el mismo lugar prioritario en la agenda de PIP.

El contexto general de surgimiento de la asociación se remonta a las condiciones de desempleo en las que se encontraban las familias a principio de la década de 2000. Estas condiciones favorecieron a la conformación de grupos de base con el objeto de obtener fondos provistos por el Programa Social Agropecuario (PSA) a partir de proyectos productivos. En ese momento, la principal atracción para los productores estaba dada por la posibilidad de conseguir ele-

mentos y herramientas para mejorar sus casas y sus chacras (tejidos, alambres, media sombra, etc.).

Una vez que los productores adquirieron los conocimientos de los mecanismos para financiar los proyectos productivos, comenzaron a debatir acerca de aquellos fondos que no estaban a su alcance por la limitante del espacio. Se trataba, principalmente, de financiamientos que se otorgaban a proyectos para la cría de ganado, cerdos y peces. Para todo ello se necesitaba "más tierra".

Al mismo tiempo, la interacción generada por los grupos de base favoreció el intercambio de experiencias. Los productores que vivían en el barrio Santa Teresa, al contar con un poco más de tierra que los de Unión y Cruce, comentaban su estrategia de supervivencia, basada principalmente en una diversificación productiva que garantizara contar con lo básico para el autoconsumo y así comprar la menor cantidad de productos posibles y vender, eventualmente, los excedentes. La experiencia de los productores de Santa Teresa entusiasmó a los de Cruce y Unión.

También cabe señalar que fue fundamental la participación de un vecino que luego se convirtió en un dirigente importante para la organización, aunque actualmente ya no se radica en la zona. Don L. fue un perseguido político de la dictadura stronista que se refugió en Piray km 18 junto con su familia. Fue parte de la primera conformación de los grupos de base y fue también el principal promotor de la creación de una "asociación" que luchara por la tierra. Cuatro de sus hijos aún integran PIP.

Más allá de la insistencia de este dirigente, el reclamo por la tierra no estuvo desde el origen de la organización, sino que apareció con los debates y conversaciones entre vecinos frente a la situación de falta de trabajo y la escasez de espacio para producir alimentos.

Por otra parte, en 2007 se produjo un acontecimiento sumamente movilizante para la comunidad: el desalojo violento de un morador paraguayo de unos 70 años de edad (el señor A.A.), quien hacía alrededor de cuarenta años que se encontraba viviendo en el barrio Santa Teresa.[20] Su casa fue tumbada y arrastrada, sus pertenencias arrojadas al suelo. Al saber lo que estaba suce-

20 Véase "Unos 300 vecinos de Puerto Piray frenaron un desalojo", *Territorio digital*, 18/08/2007 [en línea], dirección URL: http://www.territoriodigital.com/notaimpresa.aspx?c=2074381171429103 [28/05/2016].

diendo, toda la comunidad se movilizó y, pronto, cerca de trescientas personas se presentaron en el lugar para apoyar al señor A.A. Los vecinos cercaron el lugar, con lo que lograron no sólo proteger al señor A.A., que se encontraba sumamente abatido por la situación, sino presionar a las autoridades para que dieran una pronta solución al problema, que había sido generado a partir de la denuncia de un supuesto dueño. De esa manera, el municipio tuvo que intervenir a favor del morador desalojado y los vecinos reconstruyeron con sus propias manos la vivienda del señor A.A.

Los entrevistados señalaron que se sintieron indignados al ver que un buen vecino de tantos años fuera atropellado. Quizás al presenciar esa situación se sintieron interpelados por la vulnerabilidad en la que se encontraba el señor A.A. al momento de intentar proteger su chacra y su vivienda. En Piray km 18 son pocos los vecinos que cuentan con los documentos formales que pudieran acreditar la titularidad de los lugares en los que habitan hace tantos años.[21]

La trayectoria de la organización ha sido acompañada por los técnicos de la Subsecretaría de Agricultura Familiar,[22] que hasta ahora cumplen un papel muy importante tanto en la asistencia de las actividades productivas como en las acciones destinadas a conseguir la tierra que demanda PIP.

En la socialización entre vecinos, la relación con otras organizaciones regionales y nacionales y el contacto con los medios de comunicación, PIP fue aprendiendo diferentes prácticas políticas y perfilando sus narrativas públicas. Así, pasaron del reconocimiento de sus problemas como colectivos, para finalmente volverlos públicos en la discursividad de la organización. En ese proceso, definieron a "Alto Paraná" –es decir, ARAUCO– como el principal actor antagónico de sus luchas.

---

21 La tenencia de la tierra de las familias de la zona marca un eje para indagar en la relación Estado-organización. Muchas ocupan hace varias décadas ese espacio de la zona de Piray km 18 sin tener el título de propiedad y ello, en general, no ha sido motivo de conflicto. Por eso, cuando se trata de "ocupaciones" o "tomas de tierra" por parte de los productores, optamos por hablar de "prácticas por fuera de la ley" y no de prácticas "ilegales", ya que aquí se entiende la legalidad como una construcción institucional. Cuando los productores toman una tierra disputan reconocimiento, derechos sociales y económicos, y también transformaciones en el plano jurídico.

22 Durante el gobierno kirchnerista, esta dependencia consiguió el estatus de Secretaría, pero bajo la administración nacional de Mauricio Macri, en 2016, regresó a la jerarquía de Subsecretaría de Agricultura Familiar.

Esta organización, que reclama "tierra para producir", vincula ese pedido con las narrativas que buscan visibilizar estratégicamente los impactos ambientales sobre la comunidad. En este sentido, PIP responsabiliza directamente a ARAUCO por la afectación en sus condiciones de subsistencia y en la salud de las personas que viven en la zona. Al mismo tiempo que demanda al Estado la resolución de estos problemas que afectan a las familias de Piray km 18.

La expropiación de YPF en el año 2012, decisión del gobierno nacional, y el asesoramiento fundamental de dirigentes sociales de la provincia con más experiencia brindó un marco de oportunidad política para la redacción de una ley de expropiación de las tierras de ARAUCO con la finalidad de que los campesinos pudieran producir.

> *Al principio, tratar estos temas era abrir los ojos, porque a muchos les estaba pasando pero no se daban cuenta y se comenzó a charlar y ver que el problema era eso. Y los vecinos, cuando escuchaban que nosotros planteábamos el tema en la radio o entre vecinos, les tenían miedo a la empresa, no sé si respeto o miedo, como que a Alto Paraná nadie le pisa el poncho. Eso todo el mundo decía, y nosotros demostramos con nuestra acción que eso es un mito* (María, integrante de PIP, 22 de julio de 2015).

Luego de un arduo proceso de organización, negociación y contienda, finalmente en 2013, la Cámara de Diputados de la provincia de Misiones aprobó por unanimidad la expropiación de 600 ha en manos de ARAUCO para destinarlas a las 62 familias de PIP.[23] La histórica decisión del poder legislativo significó una importante conquista para los productores de Misiones, que lograban de ese modo disputarle territorio a la transnacional más importante de la provincia con la finalidad de realizar actividades de producción a partir de una gestión y administración cooperativa colectiva. Pero, luego de casi tres años de esa decisión, el traspaso efectivo aún no se ha realizado y los productores todavía no pueden hacer uso de esa tierra. Ello despierta diferentes versiones y especulaciones, tanto de los integrantes de PIP como de otros actores locales (vecinos, funcionarios, etc.).

23 Véase "Tierras misioneras recuperadas", *Página/12*, 08/07/2013 [en línea], dirección URL: http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-223970-2013-07-08.html [15/03/2016].

Consideraciones finales

Este trabajo se propuso abordar los impactos de la forestación intensiva en el municipio misionero de Puerto Piray, focalizando los procesos en un poblado que presenta problemas ambientales y económicos. En Piray km 18, la preocupación principal está asociada al desempleo, que a su vez es vinculado al avance del agronegocio forestal y sus procesos modernizadores. Es en este contexto que los productores demandan "tierra para producir". La cuestión del medio ambiente, si bien se encuentra entre las preocupaciones de los vecinos, se constituye como un problema público en el momento en que PIP, en tanto organización política, asume esa narrativa con la intención de sensibilizar a la opinión pública sobre la forma de vida de las personas que habitan los barrios de Piray km 18.

Particularmente, en este artículo se ha prestado especial atención al conjunto de carencias materiales, enfatizando en los problemas relacionados con la falta de servicios públicos. Esto no suele ser propio de los trabajos que abordan los procesos de "arrinconamiento" o "asfixia" generados por el agronegocio. Sin embargo, aquí consideramos que la falta de infraestructura y servicios básicos relacionados con la presencia del Estado no sólo profundizan la relación de marginalidad y las condiciones de adversidad que padece una comunidad "periférica", sino que potencia el mecanismo de expulsión promovido principalmente por la falta de empleo y los riesgos que implica vivir en un lugar de cultivo intensivo (principalmente por las fumigaciones).

La ley de expropiación de las tierras de ARAUCO en favor de los productores de la "asociación" que tendrán que trabajar cooperativamente ha sido un logro importante, pues los productores consideran que han demostrado que el temor a la empresa se basaba en una fuerte creencia de la población y no en una realidad inmodificable. Pero también es valorable la capacidad de los productores para permanecer en ese lugar, a pesar de condiciones adversas que promueven la expulsión permanente. Allí cerca, existió el Piray km 22, un poblado que hace un tiempo fuera pujante pero ahora desapareció en un mar de pinos. La última familia salió de allí obligada por las circunstancias, cuando ya ni siquiera llegaba el transporte público. Así, la colonia que desaparecido se convirtió en una alerta.

La narración histórica acerca del avance de la forestación en la provincia de Misiones, así como la descripción empírica de Puerto Piray y de la comunidad

que vive acorralada por los pinos plantean preguntas acerca de los modelos de desarrollo que se han formulado en las diferentes etapas históricas. En este sentido, es posible diferenciar una "vieja" forestación, perfilada en las décadas de 1950 y 1960, y una "nueva forestación" propia de las décadas de 1990 y 2000. Estos dos tipos trazan formas diferentes de inserción en un territorio. En el primer caso, la expansión de la forestación vinculada al modelo industrial desarrollista formulaba una subordinación capitalista que ocupaba una gran cantidad de mano de obra; es por eso que esos años son recordados por los habitantes de Puerto Piray como una época de "esplendor", de "apogeo", cuando el pueblo "crecía" y "todos tenían trabajo". No obstante, se reconocen también los impactos que ese avance industrial-forestal causó sobre el medio ambiente con la deforestación, la contaminación de los ríos a través de los desechos de la celulosa, la polución del aire y también de las napas del suelo. La realidad es que, con el paso de los años, poco y nada se ha hecho en la ciudad para superar o resarcir los impactos ambientales de la era industrialista. La preocupación principal continúa siendo el empleo o desempleo. En el caso de la "nueva forestación", que surge con el modelo del agronegocio a partir de la década de 1990, se observa que las condiciones de acumulación plantean nuevas marginalidades, pues los intereses sobre el territorio aumentan mientras se prescinde de mano de obra mediante el desarrollo tecnológico.

Bibliografía

Chazarreta, Adriana, Carla Poth y Delia Ramírez
(2015), "Dinámicas estatales en la inserción de la globalización de la agricultura en la Argentina: tensiones y recomposiciones institucionales", en Svampa, Maristella (coord.), *El desarrollo en disputa. Actores, conflictos y modelos en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, UNGS (en prensa).

Chifarelli, Diego
(2010), *Acumulación, éxodo y expansión. Un análisis sobre la Agricultura familiar en el norte de Misiones*, Buenos Aires, Ediciones INTA.

Ferrero, Brian
(2006), *La selva en disputa. Superposición de cosmografía agraria y ambientalista en la provincia de Misiones*, Tesis doctoral inédita, Programa de Posgrado en Antropología Social (PPAS), Universidad Nacional de Misiones.

Gautreau, Pierre
(2014), *Forestación, territorio y ambiente. 25 años de silvicultura transnacional en Uruguay, Brasil y Argentina*, Montevideo, Trilce.

Gras, Carla y Valeria Hernández
(2013), "Los pilares del modelo *agribusiness* y sus estilos empresariales", en Gras, Carla y Valeria Hernández (comps.), *El agro como negocio: producción, sociedad y territorios en la globalización*, Buenos Aires, Biblos, pp. 17-46.

Korol, Sebastián
(2013), "El caso de Alto Paraná S.A.", en *Revista Superficie* [en línea], dirección URL: http://revistasuperficie.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=702:el-caso-de-alto-parana-sa-en-misiones&catid=26:no-a-la-certificacion-a-apsa [20/02/2016].

Merlinsky, Gabriela
(2013), "Introducción. La cuestión ambiental en la agenda pública", en Merlinsky, Gabriela (comp.), *Cartografías del conflicto ambiental en la Argentina*, Buenos Aires, CICCUS, pp. 19-60.

Mastrangelo, Andrea, Verónica Scalerandi y Marianela Figueroa
(2011), "Del recurso natural a la plantación: condiciones de trabajo en la producción forestal del norte de Misiones", en Mastrangelo, Andrea y Verónica Trpin (comps.), *Entre las chacras y plantaciones. Trabajo rural y territorio en producciones que Argentina exporta*, Buenos Aires, CICCUS, pp. 59-146.

Ramírez, Delia

(2011), *"Van a enterrar hasta el último colonito". Resistencias políticas, económicas y culturales de los colonos misioneros frente a la expansión y concentración agroindustrial*, Tesis magistral inédita, Universidad Nacional General Sarmiento.

Svampa, Maristella

(2015), "Introducción", en Svampa, Maristella (coord.), *El desarrollo en disputa. Actores, conflictos y modelos en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, UNGS (en prensa).

Otras fuentes

Fuentes electrónicas

Sitio web de la Municipalidad de Puerto Piray: <www.puertopiray.gob.ar>.

Sitio web de ARAUCO Argentina: <http://www.araucoargentina.com>.

Fuentes estadísticas

Censo Nacional de Población y Vivienda (2010) [en línea], dirección URL: www.indec.gov.ar [10/11/2015].

Censo socioeconómico realizado por los Productores Independientes de Piray (2011).

Registro Nacional de Tierras rurales (2013) [en línea], dirección URL: http://www.jus.gob.ar/el-ministerio/mision.aspx [10/11/2015].

Fuentes audiovisuales

Viñas, Marcelo (2012), *Cuando los árboles matan* (documental) [en línea], dirección URL: https://www.youtube.com/watch?v=vckr_DHlpX4 [12/08/2014].

Notas periodísticas

"Más despidos en el sector papelero", *El Sol*, 06/07/2014 [en línea], dirección URL: http://www.elsolquilmes.com.ar/notas/53069-mas-despidos-en-el-sector-papelero [18/08/2015].

"Unos 300 vecinos de Puerto Piray frenaron un desalojo", *Territorio digital*, 18/08/2007 [en línea], dirección URL: http://www.territoriodigital.com/notaimpresa.aspx?c=2074381171429103 [11/11/2014].

"Tierras misioneras recuperadas", *Página/12*, 08/07/2013 [en línea], dirección URL: http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-223970-2013-07-08.html [11/11/2014].

Segunda parte

Cuando el problema "sale a la luz". Discurso ambiental, coaliciones discursivas y redes de actores

Arenas públicas, modelos de desarrollo y políticas de protección del ambiente: la ley de bosques entre "conservación" y "producción"

Lorenzo Langbehn

Introducción

En noviembre de 2007, el Congreso de la Nación sancionó la ley 26.331, de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, generalmente conocida como Ley de Bosques. Respondía con ello a un problema que había suscitado la preocupación y la movilización de diversos actores: la deforestación que venía acelerándose desde la década precedente, en especial en el norte del país.

Pero la Constitución de 1994 sólo otorga a las autoridades nacionales una competencia limitada en materia ambiental: pueden establecer "presupuestos mínimos" o umbrales mínimos de conservación que las provincias deben cumplir, pero corresponde a éstas diseñar y aplicar efectivamente las políticas de protección del ambiente. Por ello, la Ley de Bosques no diseña una estrategia de conservación que se aplique directamente en el terreno, sino que manda a las provincias adoptar las medidas oportunas bajo una serie de pautas.

En consecuencia, el proceso de formulación y aplicación de una política de protección de los bosques nativos se desarrolla en varios escenarios, nacionales y provinciales. Esto introduce en él una complejidad específica, que interesa explorar por lo que enseña acerca del "federalismo ambiental" argentino. En efecto, si bien son pocas aún las leyes que se han sancionado bajo el esquema constitucional de los presupuestos mínimos, éste representa por ahora un marco institucional ineludible para las políticas ambientales de alcance nacional.

En este trabajo me concentraré en un aspecto de esa complejidad, el que se refiere a la construcción discursiva del problema de política. Según quiero mostrar, en las instancias nacionales y provinciales, el "problema de los bosques

nativos" recibe interpretaciones diferentes, que sustentan decisiones dirigidas a fines diferentes e incluso contradictorios. Por ello, lejos de aparecer como un proceso de aprendizaje o de planificación "racional", en el que sucesivas instancias van especificando, optimizando y eventualmente corrigiendo una política pública a partir de premisas generales compartidas, el proceso de formulación y aplicación de la política de bosques aparece como una continua disputa por el sentido del problema que se trata de regular y, por lo tanto, de las soluciones apropiadas.

Para exponer esta tesis me apoyaré en una serie de conceptos interrelacionados que presento en la sección que sigue, entre los que corresponde un lugar central a los de "problema público" y "arena pública", tal como los articula Cefaï (2002), y a la noción de Hajer (1995) que concibe el proceso de definición de un problema público como una "lucha discursiva". En las secciones posteriores presentaré resumidamente las interpretaciones del problema que circulan en el Congreso de la Nación durante los debates por la Ley de Bosques, y en los espacios participativos y en la Legislatura de Salta durante el tratamiento del Ordenamiento Territorial de sus Bosques Nativos (OTBN) de esa provincia. A pesar de su carácter forzosamente selectivo y sintético, ese análisis habilitará algunas conclusiones acerca de la dinámica de elaboración y aplicación de las normas de presupuestos mínimos, que expondré en la sección final.

Problemas, arenas públicas, luchas discursivas

Por "problema público" entendemos una situación que algunos actores consideran disvaliosa y que suponen transformable o erradicable por la acción del Estado (Gusfield, 2003 y 2014 [1981]).[1] Desde la perspectiva de los actores (activistas, técnicos, administradores públicos, miembros del público afectado, etc.), el problema será simplemente una situación indeseable o disvaliosa que es necesario administrar, regular o eliminar mediante la acción del Estado.[2] Pero para un análisis sociológico de los procesos de formulación y aplicación de las políti-

1 Gusfield retoma así una definición clásica, ampliamente difundida a partir de los trabajos de Spector y Kitsuse en los años 1970 (Cefaï y Terzi, 2012).

2 Cuando los actores consideran disvaliosa una situación pero no atribuyen al Estado la posibilidad o la responsabilidad de regularla, hablaríamos con Gusfield de un "problema social".

cas es más fructífero adoptar una perspectiva "distanciada" y definir el concepto de problema público con referencia a los actores para los que aparece como tal.

Esta perspectiva permite analizar los procesos sociales de selección de ciertos problemas como objetos de políticas públicas, y de construcción y selección de ciertas interpretaciones de esos problemas como premisas para la formulación y aplicación de aquéllas. Efectivamente, en todo momento son innumerables las situaciones que podrían ser percibidas como problemas y ser objeto de intervención estatal, pero sólo un número limitado puede ser atendido por políticas públicas. Esto implica que operan mecanismos de selección, que cabe estudiar empíricamente. Pero, además, cualquier situación admite diversas interpretaciones, y sólo bajo algunas de ellas aparecerá como un problema público. Por ello, la selección de un problema como objeto de preocupación pública, y eventualmente de una política, necesariamente implica la selección de alguna interpretación de ese problema, la que dará sentido a la preocupación y servirá como premisa a la formulación y aplicación de la política. En otras palabras: una situación se vuelve un problema público bajo una cierta interpretación.

De acuerdo con el modelo que propone Cefaï (2002), la selección de un problema como objeto de una política requiere que el problema "reclute" un público, es decir, que diferentes actores individuales o colectivos coincidan en interpretar una situación de un modo determinado.[3] Ello supone, como condición de posibilidad, la existencia de ámbitos de circulación de discursos, que llamamos "arenas públicas". Se trata de instituciones en las que ocurren rutinariamente prácticas discursivas a través de las cuales ciertas situaciones se tematizan como problemas públicos. Como ejemplo pueden mencionarse los medios de prensa, los órganos legislativos, diversos organismos del poder ejecutivo, el sistema judicial, las organizaciones u asociaciones de la sociedad civil, las comunidades académicas y la escuela, entre otras (Hilgartner y Bosk, 1988).[4]

Cada arena pública procesa selectivamente unos pocos problemas de un universo potencialmente mucho mayor, y selecciona una o algunas interpre-

3 Cefaï incorpora numerosos impulsos del pragmatismo norteamericano que no podemos reseñar aquí (véase Cefaï, 2002 y 2011; Cefaï y Terzi 2012).

4 El concepto de arenas públicas es utilizado al menos desde la década de 1960 por autores como A. Strauss o J. Gusfield, pero el trabajo citado de Hilgartner y Bosk parece haberse establecido como la referencia clásica. Para un breve repaso histórico, véase Cefaï (2002), quien enfatiza el contraste con otros conceptos (espacio público, mercado, campo).

taciones de esos problemas. La selectividad de las arenas públicas viene dada por reglas –explícitas o no– que establecen condiciones de acceso (qué actores pueden participar, con qué roles, según qué turnos, etc.), por pautas formales de presentación y procesamiento de problemas (qué tiempo se dedica a cada problema, con qué herramientas o métodos se los procesa, qué tipo de lenguaje se utiliza, etc.) y por repertorios semánticos disponibles, entre otros aspectos. La selectividad de las arenas públicas implica sesgos en el tratamiento de los problemas, que reflejan y refuerzan relaciones de poder. Entre las diferentes arenas hay mecanismos de trasvasamiento y retroalimentación, de manera que, bajo ciertas condiciones, los problemas que se procesan en unas pasan a ser procesados en otras.

Cefaï, siguiendo a Dewey (2004 [1927]), hace hincapié en el aspecto cognitivo del proceso de definición pública de un problema, entendido como "exploración" colectiva; sin negar su carácter disputado, concibe esa exploración como un proceso constructivo de intercambio público de argumentos. Con similar optimismo, Callon y otros (2001) se refieren a la "controversia sociotécnica" como dinámica en la que se producen argumentos, se movilizan pruebas y se exploran alternativas. Sin embargo, hasta qué punto el intercambio público de discursos toma este carácter virtuoso, produciendo un enriquecimiento cognitivo, o cae, por el contrario, en reduccionismos y clichés, es una pregunta que no puede responderse en general y que debe ser analizada en cada caso concreto y en el contexto específico de cada arena.

En este sentido, resulta útil rescatar el concepto de "lucha discursiva" que propone Hajer (1995) para describir este tipo de proceso. Al interpretar una situación como problema se le atribuyen causas, se señalan víctimas, se imputan responsabilidades, se identifican expertos competentes, se reclama la intervención de ciertas instituciones del Estado: Hajer expresa esto diciendo que cada interpretación "posiciona" a los actores con respecto al problema. Así, cada interpretación abre la perspectiva de ciertos modos de regular el problema que afectarán de manera diferencial los intereses de los diversos actores. De esta forma, traza líneas de enfrentamiento y alianzas posibles entre ellos, diseñando un escenario de conflicto. Por ello, Hajer describe el proceso de definición de un problema público como una lucha discursiva en la que diferentes actores impulsan diferentes interpretaciones en función de sus intereses y de sus com-

promisos cognitivos y valorativos. Pero el proceso no se reduce a una confrontación entre posiciones ya fijadas, sino que tiene como una de sus operaciones clave la formulación de nuevas interpretaciones, capaces de rearticular elementos semánticos disponibles y redefinir el posicionamiento de los actores.

Para Hajer, los diversos actores que impulsan una misma interpretación no necesariamente lo hacen en función de un mismo interés ni están necesariamente vinculados por algún tipo de lazo organizativo; en este sentido, el autor habla de una "coalición discursiva" heterogénea que sostiene una interpretación del problema. Un concepto útil que cabe añadir aquí es el de "dueño" de un problema, que introduce Gusfield (2014 [1980]) para referirse al actor –o los actores– que logra situarse como la voz más autorizada para definir un problema en un contexto dado o en una arena específica; podríamos decir que el "dueño" del problema es aquel que es reconocido públicamente como portavoz de una coalición discursiva, sin que medie ningún tipo de delegación explícita.

Metodológicamente es importante notar que en torno a cualquier problema gana relevancia en las arenas públicas un número reducido de interpretaciones y, por lo tanto, de coaliciones discursivas, sin lo cual la complejidad del proceso desafiaría cualquier análisis.[5] En contrapartida, esas interpretaciones se caracterizan por un grado de vaguedad relativamente alto, por lo que pueden reclutar el apoyo de actores que las entienden de maneras distintas, e incluso contradictorias, en función de sus conocimientos específicos, sus intereses y sus compromisos ideológicos.[6]

En las secciones que siguen veremos cómo la cuestión de los bosques nativos es problematizada en varias arenas públicas a lo largo del proceso que lleva primero a la sanción de la Ley de Bosques y luego a la sanción del OTBN de la provincia de Salta. El punto crucial de este recorrido radica en mostrar cómo en las diferentes arenas prevalecen diversas interpretaciones del problema, y cómo, por consiguiente, la política no puede pensarse como un medio diseñado para satisfacer un fin preciso, sino como el resultado de un proceso controvertido

5 Hajer explica esta constatación empírica señalando que de otro modo, el debate se tornaría ininteligible para los propios actores involucrados –y no sólo para el analista–. Cabría explorar entonces una conceptualización en términos de la necesaria reducción de complejidad operada por los sistemas sociales basados en la comunicación (Luhmann, 1987).

6 El caso ejemplar, a partir de cuyo estudio Hajer (1995) construye su teoría, es el del "desarrollo sustentable", una noción que puede albergar posiciones notoriamente diversas.

en el cual el sentido del problema regulado por la política se encuentra sujeto a reinterpretaciones. En particular me interesa destacar la discontinuidad entre las arenas nacionales y provinciales.

La exposición se basa en el análisis de diversas fuentes: documentación oficial, entrevistas en profundidad con informantes clave, revisión de fuentes periodísticas; para la reconstrucción de las interpretaciones del problema vigentes en las diferentes arenas he utilizado la documentación oficial correspondiente (versiones taquigráficas del Congreso y de la Legislatura de Salta y el informe del proceso participativo para el OTBN de Salta).

El proyecto de la Ley de Bosques en el Congreso

La Ley de Bosques se origina en un proyecto presentado a fines de mayo de 2006 por Miguel Bonasso, un diputado independiente, pero notoriamente cercano al gobierno nacional, que presidía la Comisión de Recursos Naturales y Ambiente Humano de la cámara baja. Apoyado desde el inicio por diversas organizaciones de la sociedad civil, en especial las grandes ONG ambientalistas, el proyecto se topó con una resistencia tenaz por parte de los diputados y senadores de varias provincias norteñas, que veían en él un obstáculo para el "desarrollo" de sus regiones. El proyecto sigue un itinerario accidentado: tras su paso por las comisiones de Diputados, recibe su aprobación "en general" en noviembre de ese año, pero por falta de *quorum* el tratamiento "en particular" se pospone hasta marzo de 2007. Lograda la media sanción de Diputados, el proyecto se demora nuevamente en el Senado, que lo remite a cinco comisiones.[7] Frente a esta demora, los grupos ambientalistas realizan diversas acciones, incluyendo una colecta de firmas que recibió cerca de un millón y medio de adhesiones, presentadas al Congreso en octubre de 2007. Finalmente, la ley se sanciona el 28 de noviembre de 2007. Un punto decisivo para destrabar su aprobación fue la inclusión de un Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques destinado

7 Un número inusualmente alto. Según datos de Calvo y Tow (2009), entre 1983 y 2006 menos del 2% de los proyectos originados en el Senado fueron girados a cinco o más comisiones; los autores no estudian el comportamiento del Senado como cámara revisora, pero no hay razones para suponer que difiera profundamente. Según muestra el mismo trabajo, cuanto más comisiones tratan un proyecto, más se reduce la probabilidad de que reciba despacho.

a compensar pecuniariamente a las provincias y a los propietarios que conserven bosques nativos por los "servicios ambientales" que éstos brindan.

Un dato clave para entender la dinámica del tratamiento de la ley en el Congreso es que los legisladores que con más vehemencia se oponen al proyecto provienen de algunas de las provincias del norte del país, donde la ley potencialmente tendría mayor efecto: claramente, pesa más en este caso la pertenencia provincial que la pertenencia partidaria (Calvo y Tow, 2009).[8] Pero tan importantes como las oposiciones que suscita el proyecto debido a su efecto fuertemente localizado son las que, por la misma razón, no suscita: las grandes organizaciones del sector agropecuario, centradas en la región pampeana, y cuyo enorme poder quedó de manifiesto al año siguiente, cuando se enfrentaron al gobierno por la suba de las "retenciones" (impuesto a la exportación de granos), no se involucran en el conflicto por la Ley de Bosques. De esta manera, en el Congreso, la demanda ambientalista, que goza de considerable legitimidad social, puede gravitar más que los intereses del sector empresarial de las provincias del norte, excepto para los legisladores de esas mismas provincias, cercanos a tales intereses locales. En los escenarios provinciales, no obstante, esa correlación de fuerzas puede verse invertida, como ocurre justamente en Salta.

Cuando Bonasso presenta su proyecto de ley, la cuestión de los bosques nativos, bajo diferentes interpretaciones, ya tenía presencia en varias arenas públicas como mínimo desde los años 1990.[9] Esta presencia previa del problema es una de las condiciones que permiten que se cristalice una coalición discursiva en torno a una determinada interpretación del problema, que es la que subyace al diseño de la ley.

En efecto, si bien la Argentina había sufrido a lo largo del siglo XX diversos procesos de deforestación y degradación de los bosques, desde estas últimas

8 Sobre la dependencia de los legisladores con respecto a los gobernadores y otros "hombres fuertes" de la política provincial, más que de estructuras partidarias nacionales, véase Jones *et al.* (2002); Jones *et al.* (2007); Benton (2003). Para la provincia de Salta durante el régimen romerista, Maidana (2008).

9 Sin duda, la preocupación por los bosques no era nueva tampoco en la década de 1990; los intentos de legislación anteriores a la Ley de Bosques se remontan al siglo XIX (véase Zarrilli, 2004); pero con el nuevo pulso de deforestación en esos años, la preocupación ganó un nuevo impulso que culmina en la Ley de Bosques.

décadas se produce un pulso de deforestación en la región chaqueña, en el norte del país, debido al auge del cultivo de la soja, que hace lucrativo el desmonte de zonas que antes carecían de interés agrícola y que impulsa el avance de la ganadería sobre las zonas marginales a raíz de la presión de la agricultura sobre tierras anteriormente ganaderas. Así, la tasa de deforestación en el territorio comprendido por las provincias de Chaco, Córdoba, Formosa, Salta, Santa Fe y Santiago del Estero superó el 1% anual entre 1998 y 2006 (SAyDS, 2007b).

Este proceso había generado alarma, por un lado, en ámbitos vinculados a las cuestiones ambientales. Esto incluye no sólo a diversas organizaciones ambientalistas de alcance local, regional y nacional, sino también a investigadores preocupados por la sustentabilidad de la transformación de usos del suelo en aquellas regiones, a legisladores de diversos partidos que presentaron proyectos de ley anteriores al de Bonasso e incluso a algunas instituciones agroempresariales que cultivaban un perfil modernizador y buscaban mostrarse comprometidas con las problemáticas ambientales. Un importante papel había tocado además a la Secretaría de Ambiente de la Nación, que desde 1996 venía elaborando el Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos (SAyDS, 2007a), que serviría como base para un monitoreo permanente, permitiendo cuantificar de manera confiable el fenómeno de los desmontes.

Por otro lado, el avance de la deforestación venía siendo tratado por organizaciones indígenas y campesinas de diferentes provincias y por diversas instituciones gubernamentales y no gubernamentales especializadas en la problemática de esos grupos. Para esas poblaciones, cuya situación legal de tenencia de la tierra en la mayoría de los casos es precaria, el avance de la frontera agrícola significa frecuentemente su expulsión, sea mediante el desalojo directo o por la privación de sus medios de subsistencia. Por ello, sus estrategias de resistencia o "lucha por la tierra" implican una impugnación de la deforestación, que se condensa en consignas como "basta de desmontes y desalojos".

En los primeros años de la década de 2000, las grandes ONG ambientalistas, y en especial Greenpeace, logran "adueñarse" del problema de los bosques, transformándose en sus principales portavoces en las arenas mediáticas y políticas de relevancia nacional. Un factor clave para la visibilización del problema estuvo dado por una sucesión de conflictos resonantes protagonizados por esas organizaciones, especialmente el "caso Pizarro", un conflicto por la puesta en

venta de una reserva natural de la provincia de Salta en 2004-2005 (Hufty, 2008; López *et al.*, 2010; Langbehn, 2014). Este conflicto logró una gran resonancia en las arenas mediáticas nacionales y fue aprovechado por los ambientalistas como "trampolín" para instalar el problema de los bosques; constituye así el antecedente inmediato más importante para la presentación del proyecto de Bonasso.[10]

Como consecuencia de ello, la interpretación del problema manejada por las ONG ambientalistas se instala como marco de referencia para la elaboración de la política de bosques. No podemos analizar en detalle el discurso de estas ONG, pero como rasgo clave de la interpretación que proponen es importante señalar que ésta pone su foco principal en los aspectos ecológicos: se concentra en los servicios ambientales que brindan los bosques –como la conservación de la biodiversidad, el secuestro de carbono, la regulación de ciclos hídricos, el control de la erosión–, más que en la cuestión del mantenimiento de su potencial económico o productivo, o en los conflictos por la tenencia de la tierra asociados a la deforestación, si bien estos aspectos son incorporados al esquema de manera subsidiaria.[11]

En el Congreso, los diputados favorables a la sanción de la Ley de Bosques retoman, en sustancia, la interpretación propuesta por las ONG ambientalistas, aunque con mayor hincapié en la consigna del desarrollo sustentable y, en el caso de Bonasso, añadiendo un cierto énfasis nacionalista, ausente en el discurso de aquéllas.

Así, en los fundamentos con que el autor acompaña su proyecto de ley, los bosques aparecen como proveedores de valiosos servicios ecosistémicos: "poseen una biodiversidad valiosísima, tanto en términos genéticos como económicos, ambientales y sociales. Controlan el régimen de humedad, brindan el oxígeno esencial para la vida, evitan la erosión del suelo y mejoran la calidad del aire, entre otros beneficios" (HCDN, 2006a). Desde esa premisa, la conservación de los bosques no obedecería a un "consignismo pretendidamente ambienta-

10 Así lo señala el propio diputado, al presentar su proyecto al plenario de la cámara (HCDN, 2006b).

11 Véase, por ejemplo, Greenpeace (2006 a y b), además de la profusión de gacetillas de prensa de esa organización; así también los trabajos contenidos en el volumen *La situación ambiental Argentina 2005*, editado por la Fundación Vida Silvestre Argentina, otra de las grandes ONG ambientalistas de alcance nacional (Brown *et al.*, 2006).

lista", sino que sería una premisa del desarrollo sustentable, y se opondría por lo tanto a "los consignismos pretendidamente productivistas que arrasan precisamente con la mayor de las fuentes de recursos productivos que conoce la humanidad: nuestra tierra, nuestras aguas, nuestro aire" (*ibíd*.). El argumento se respalda así en el paradigma fuertemente legitimado del desarrollo sustentable como proceso de fortalecimiento mutuo entre conservación de la naturaleza y desarrollo económico y social.

La responsabilidad por el proceso de deforestación, calificado como "depredación", se atribuye a empresas excesivamente codiciosas –"la fiebre sojera o la fiebre maderera rápida, es decir el afán de lucro, devastó uno de nuestros principales recursos naturales, lo cual va mucho más allá del lucro y la ganancia" (*ibíd*.)–, pero también a la connivencia de los gobiernos provinciales, que hace necesaria la acción reguladora de las autoridades nacionales.[12]

La situación de la población campesina e indígena no se encuentra en el centro de esta interpretación del problema. De hecho, en los fundamentos de su proyecto, Bonasso no hace mención de los conflictos por la tierra asociados al avance de la frontera agropecuaria. Luego, al dar inicio al debate en Diputados, repara esta omisión (que califica como "olvido"), señalando que la "emergencia forestal" es a la vez "una emergencia humana o de violación de los derechos humanos",[13] debido a que viene asociada a la expulsión y al despojo de la población indígena y campesina. En este sentido, el autor del proyecto y otros legisladores que lo apoyan en el debate sostienen que la Ley de Bosques favorecerá a esas poblaciones, al reducir la presión de los desmontes.

Los legisladores que se oponen a la sanción de la Ley de Bosques, por su parte, proponen una interpretación de la situación que tiene pocos puntos de contacto con la de sus promotores. En primer lugar, construyen una oposición entre los conceptos de "desarrollo" y conservación de los bosques. La senadora salteña

12 En el calor del debate, la diputada Maffei expresa este punto de vista de modo más tajante: "El señor diputado preopinante expresaba su preocupación porque mediante esta norma se vieran vulnerados los recursos que la Constitución de 1994 otorgó a las provincias y las autonomías que éstas tienen sobre los recursos. En ese sentido, debo decir que me avergüenza referirme al modo en que las provincias han depredado, saqueado, lastimado, dañado y exterminado el bosque nativo. Entonces, lo que menos se nos ocurriría es invocar el derecho de las provincias de proteger sus recursos, porque si hay algo que han hecho con este recurso, que es el bosque nativo, es saquearlo y depredarlo absolutamente" (HCDN, 2007).

13 HCDN, sesión del 23 de noviembre de 2006, versión taquigráfica.

Escudero lo expresa en estos términos: "se nos dice que estamos deforestando. Pero la visión nuestra es que estamos incorporando a la actividad productiva, generando riqueza y trabajo, muchas hectáreas abandonadas mientras la gente vivía en total pobreza".[14] Lo que para Bonasso y los ambientalistas son "bosques" que es necesario preservar, para la senadora son "hectáreas abandonadas" que es necesario incorporar a la actividad productiva. Según esta interpretación, "la gente", y concretamente la población rural indígena y campesina, se beneficia del desarrollo económico dado por la expansión agropecuaria, a través de la creación de empleo y la demanda local de bienes y servicios que genera.

Esto no significa que los legisladores que se oponen a la sanción de la ley impugnen abiertamente a la conservación de los bosques en general, pero conciben entre ella y el desarrollo una relación antagónica, en la que es necesario encontrar un "equilibrio", una solución de compromiso. A partir de esta premisa retoman en clave de equidad ambiental el clásico tópico anti-centralista o "federal", y acusan a Buenos Aires y a las regiones industrializadas del país de buscar transferir los costos ambientales de su desarrollo a las provincias más pobres, históricamente desfavorecidas. Nuevamente en palabras de Escudero (*ibíd*.):

> [C]*on esta norma, tal como la aprobó la Cámara de Diputados, la región más rica del país, la ciudad de Buenos Aires, sus representantes y los representantes del país rico quieren detener el desarrollo del Norte y que nosotros nos convirtamos en el pulmón verde que pague las consecuencias de la contaminación, ya que nosotros no contaminamos.*

Para favorecer el interés de las provincias más industrializadas, más ricas y más poderosas, el Congreso estaría además excediéndose de las limitaciones inherentes al esquema de los presupuestos mínimos de protección ambiental. Este es el punto que los legisladores contrarios al proyecto repiten con más insistencia: una y otra vez fustigan la presunta vulneración de la autonomía provincial que representaría la ley propuesta, y alertan sobre el precedente nefasto que sentaría su sanción.

En la arena pública del Congreso, entonces, se enfrentan dos interpretaciones del proceso de deforestación: una que lo presenta como un problema ambiental,

14 Senado de la Nación, sesión del 14 de noviembre 2007, versión taquigráfica.

que debe ser regulado mediante una política de alcance nacional, y otra que tiende a valorar de manera positiva la expansión de la frontera agropecuaria y ve en la norma propuesta una intromisión indebida de la Nación, favorable a los intereses de las provincias centrales (véase Tabla 1). Si bien una de estas interpretaciones, propagada por los ambientalistas, logra una considerable legitimidad social y obtiene la adhesión de una mayoría de los legisladores, no se impone como un horizonte de consenso, y en particular es desafiada por los representantes de varias de las provincias en las que la norma tendría mayor incidencia, es decir, aquellas en las que viene produciéndose el actual pulso de deforestación. Dado el rol que cabe a las provincias en el esquema de los presupuestos mínimos de protección ambiental, la reticencia de esos legisladores, fuertemente vinculados a los gobernadores y a los entramados políticos locales, presagia dificultades para la aplicación de la ley nacional en y por esas provincias.

En cuanto a sus disposiciones concretas, la Ley de Bosques exige a las provincias que "a través de un proceso participativo" elaboren un ordenamiento territorial de sus bosques nativos (OTBN), clasificando los bosques en tres categorías: I) bosques de alto valor de conservación, que no deben ser sometidos a ningún tipo de aprovechamiento (áreas protegidas, bosques protectores de riberas, etc.); II) bosques de mediano valor de conservación, que pueden ser sometidos a un aprovechamiento sostenible, pero no pueden ser desmontados, y III) bosques de bajo valor de conservación, que pueden ser desmontados para destinar el suelo a otros usos. Hasta tanto las provincias no emitan sus OTBN, deben suspender la autorización de nuevos desmontes o aprovechamientos. Además, la ley crea un Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos con el fin de compensar a las provincias y a los propietarios cuyos bosques queden sujetos a medidas de conservación por los "servicios ambientales" que brindan.

Tabla 1. Posiciones de los legisladores en el debate por la Ley de Bosques

	Favorables a la ley	Opuestos a la ley
Línea narrativa principal/ Definición del problema	Existe una deforestación acelerada que causa daños ecológicos y sociales.	Las provincias centrales quieren transferir a las del Norte el costo de la contaminación que ellas producen, frenando su desarrollo.
Paradigma de desarrollo	Desarrollo sustentable como "sinergia": frenar la deforestación es compatible con un desarrollo económico genuino, sostenible en el tiempo. La conservación del bosque puede fortalecer la economía.	Desarrollo sustentable como "equilibrio": el desarrollo exige una ampliación de la frontera agrícola, dentro de límites. La conservación del bosque se opone al desarrollo y representa un costo.
Valor atribuido al bosque y al monte	El bosque es proveedor de servicios ecosistémicos (conservación de la biodiversidad, regulación hídrica) y de subsistencia para la población.	El monte constituye "hectáreas abandonadas", mal uso de un recurso potencialmente productivo (el suelo), sinónimo de pobreza y atraso.
Posicionamiento 1. Responsables del problema	Las empresas "irresponsables". Los gobiernos provinciales que no ejercen el control.	Los legisladores de la zona central (Buenos Aires). Las ONG que "hacen campañas muy efectivas".
Posicionamiento 2. Impacto de futura ley de bosques en población indígena y campesina	La deforestación equivale a la expulsión y el despojo de la población indígena y campesina; la Ley de Bosques favorecerá a esas poblaciones.	La ampliación de la frontera agrícola crea trabajo, contribuye al bienestar de la población indígena y campesina; la Ley de Bosques las condenará al atraso.
Movilización de conocimiento	Datos de la SAyDS, mención de otros expertos, sabiduría de los pueblos originarios.	Apoyo de expertos, principalmente salteños (FUNDESNOA).
Legitimidad de la ley de presupuestos mínimos	El control ineficaz de la deforestación por parte de algunas provincias exige intervención de la Nación. La "balcanización" del poder de regulación reduce su eficacia.	El proyecto de ley excede los contenidos admisibles de una ley de presupuestos mínimos. El proyecto sienta un mal precedente con respecto a la distribución de competencias entre Nación y provincias.
Evaluación del Fondo de Conservación	Es una concesión política necesaria para hacer viable la ley.	Es una reparación parcial frente a un tratamiento inequitativo, condición de validez para la ley de presupuestos mínimos.

Fuente: Elaboración propia, en base a las versiones taquigráficas del debate parlamentario (HCDN, 2006a, b y 2007; Senado, 2007).

El OTBN de Salta

Una vez aprobada la Ley de Bosques, las provincias debían elaborar sus OTBN en el término de un año, aunque la mayoría de ellas lo hizo con demora.[15] Los OTBN actualmente vigentes abarcan en conjunto unos 53 millones de hectáreas de bosques nativos, de los que aproximadamente 10 millones se clasifican en categoría I (alto valor de conservación), 32 millones en categoría II (mediano valor de conservación), y 11 millones en categoría III (bajo valor de conservación). Existen diferencias entre las provincias en el modo de aplicar los criterios de clasificación, lo que ha llevado a que superficies boscosas sustancialmente iguales recibieran diferentes categorías en provincias adyacentes (García Collazo *et al.*, 2013; Gautreau *et al.*, 2014). A la vez, el tipo de prácticas que cada provincia permite en las diferentes categorías, y especialmente en la categoría II, no es en todos los casos el mismo, ya que las definiciones de la Ley de Bosques admiten interpretaciones divergentes. Una vez aprobados los OTBN, hubo esfuerzos por lograr una cierta homogeneidad de criterios entre las provincias a través del COFEMA.[16]

No sólo los OTBN mismos, sino también sus procesos de elaboración, que según la ley nacional debían realizarse "a través de un procedimiento participativo", fueron diferentes en cada provincia. Esto se relaciona, por un lado, con aspectos formales como las modalidades que adoptó ese procedimiento participativo, la conformación de los equipos de expertos encargados de elaborar las propuestas de ordenamiento, la existencia de legislación provincial previa que impusiera restricciones similares a las exigidas por la Ley de Bosques, entre otros aspectos (véase Gautreau *et al.*, 2014). Y por otro lado, se relaciona con elementos del contexto político, social y económico, como la existencia de organizaciones sociales y sectoriales, los vínculos existentes entre esas organizaciones y los estamentos políticos, el grado de pluralismo del sistema político

15 Sólo Salta aprobó la correspondiente ley en 2008 (aunque sin su elemento clave, el mapa de ordenamiento, cuya confección encomienda al ejecutivo); en 2009 la siguieron tres provincias, en 2010 otras once y las restantes lo hicieron después, excepto la de Buenos Aires, que aún no ha regularizado su situación (SAYDS, 2015).

16 Por ejemplo a través de la res. 230/2012, que impone una definición uniforme de "bosque" para todas las provincias; de la res. 236/2012, donde se establecen pautas comunes para la actualización de los OTBN; y de la res. 277/2014, que establece procedimientos generales para la presentación de planes de manejo y conservación de bosques y para la distribución del Fondo de Conservación.

provincial y, desde luego, la importancia relativa del avance de la deforestación para los intereses de determinados grupos (que puede ser prácticamente nula, en las provincias donde no hay tal avance, o sumamente importante, como en varias provincias de la región chaqueña).

Desde el punto de vista que nos interesa en este trabajo, el aspecto clave es que en las arenas públicas provinciales relevantes para la elaboración de los OTBN no cursan las mismas interpretaciones del "problema de los bosques nativos" que en las arenas que fueron relevantes para la aprobación de la Ley de Bosques en el nivel federal. Esto significa que la normativa complementaria de la ley nacional, elaborada por las provincias, parte de premisas diferentes y refleja intereses diferentes de los que guiaron la elaboración de aquélla.

Para ilustrar este punto me referiré a las interpretaciones del problema que circularon en arenas públicas de Salta en 2008 y 2009. En primer lugar, presentaré de manera sucinta las interpretaciones que avanzaron los diferentes actores en el contexto del proceso participativo organizado por el gobierno de Salta para la elaboración del OTBN; en segundo lugar, haré referencia al modo en que el problema es interpretado por los legisladores que participan del debate por la ley de OTBN (ley provincial 7543) en la Legislatura salteña.

El proceso participativo para la elaboración del OTBN de Salta se desarrolló entre marzo y noviembre de 2008, con veinticuatro "talleres participativos" locales destinados a pequeños productores y pueblos originarios, seis "reuniones consultivas zonales" destinadas a todos los actores interesados, "mesas sectoriales zonales" consituidas durante esas reuniones para que continuaran participando del proceso, varias mesas de especialistas en diversos temas, así como una decena de presentaciones escritas que diversos actores organizados hicieron llegar espontáneamente a los equipos del poder ejecutivo encargados de formular el proyecto de OTBN. La documentación no permite indicar con precisión el número de personas que participaron en alguna de las instancias, pero puede estimarse que fueron entre mil y mil quinientas. En cuanto a la documentación del proceso, contamos con registros sintéticos de las reuniones consultivas zonales (Salta, 2008a-g), con actas de algunas mesas sectoriales zonales, con los escritos presentados por los actores organizados[17] y con regis-

17 El resumen ejecutivo oficial (Salta 2008a) menciona once presentaciones, pero la documentación que lo acompaña (Salta 2008h) contiene sólo ocho.

tros fílmicos (editados) de las reuniones consultivas; la descripción que sigue se basa en el análisis de esos materiales.

No podemos entrar aquí en detalles de la dinámica de los espacios de participación. Lo importante para nuestros fines es que allí participan actores que se autoadscriben a determinados "sectores": principalmente a los de "grandes productores", "pequeños productores" y "pueblos originarios", entre otros menos numerosos (medianos productores, madereros, turismo, "estatales", etc.). Existen nítidas diferencias entre las interpretaciones del problema de los bosques planteadas por quienes se adscriben a cada uno de estos diferentes sectores,[18] como lo presenta sintéticamente la Tabla 2. Huelga aclarar que esta síntesis prescinde de los matices, a veces importantes, que existen dentro de las posiciones de cada sector, aunque he intentado representar en parte la diversidad de los discursos presentes subdividiendo las columnas para consignar las posiciones alternativas, si bien no necesariamente contradictorias, que encontramos en algunos de ellos.

A grandes rasgos, las posiciones expresadas por los "pequeños productores" articulan el problema de política en términos de un discurso "territorial", anclado en una perspectiva local, que enfatiza las consecuencias del proceso de desmonte para la economía y la vida de la población rural. El reclamo central se refiere a los riesgos de expulsión debidos a la precariedad de la tenencia, pero también se subraya la creciente falta de recursos críticos más o menos directamente vinculados al bosque (madera, leña, forraje, agua para consumo humano o animal, etc.) y el incremento de otros efectos perniciosos asociados a su eliminación (inundaciones, vientos, enfermedades, pesticidas en el ambiente, etc.). Subyace en este sector la perspectiva de un desarrollo rural local, que fomente las prácticas productivas de los pequeños productores con mejoras tecnológicas, acceso al financiamiento, provisión de infraestructura y servicios, y fortalezca los abigarrados entramados socioproductivos locales, cuya vívida descripción emerge en algunas de las actas del proceso participativo (Salta, 2008h: 880-895). Las presentaciones de los pequeños productores construyen un antagonismo entre los empresarios responsables de los desmontes y la población rural que los padece, y asigna al Estado que asuma un rol de garante de sus derechos y de promotor de un desarrollo local.

18 Mucho menores son las diferencias entre los participantes de un mismo "sector" correspondientes a diferentes lugares de la provincia.

Los indígenas coinciden con los pequeños productores en situar en el centro de su interpretación del problema la cuestión de la tenencia de la tierra y el resguardo de sus territorios. Sin embargo, a diferencia de éstos, no reclaman políticas de desarrollo local, sino que articulan su discurso en torno al derecho a un estatus diferenciado que respete su alteridad cultural. Este reconocimiento se reclama, por un lado, apelando al corpus legal existente que protege a los pueblos originarios y, por otro lado, destacando el contraste entre la cultura dominante que impulsa la expansión agropecuaria y la cultura indígena que es víctima de esa expansión. En este sentido, una presentación de la organización Qullamarka (Salta, 2008h: 826-879) impugna lisa y llanamente la noción de desarrollo, "entendido como proceso hacia una economía moderna, industrial y capitalista", en nombre del ideal andino del "bien vivir" basado en la reciprocidad y en el cuidado del *pacha*. En cuanto a las propuestas de zonificación, el reclamo común es que se respeten los territorios indígenas, otorgándoles una categoría de conservación que impida el avance empresarial sobre ellos. El posicionamiento que opera esta interpretación, entonces, enfrenta a los indígenas, como portadores de una diferencia cultural, con la cultura dominante que tiene su expresión más aguda en las empresas que avanzan sobre el territorio, pero que incluye potencialmente a la totalidad de los actores no indígenas, y en particular al Estado como aliado de aquellas.

Por su parte, los actores del sector empresarial tienden a plantear el problema de los bosques en términos conservacionistas, reclamando políticas de manejo de la biodiversidad o el establecimiento de áreas protegidas. La protección de los bosques aparece así como una tarea específica, separada de las actividades productivas, y posiblemente en competencia con ellas; por otra parte, se reconoce la importancia del manejo de cuencas, lo que pone en juego una noción de la gestión ambiental como mantenimiento de un recurso clave para las actividades productivas. Las propuestas de zonificación, en la medida en que las hay, tienden a ser "minimalistas" (mantenimiento de áreas protegidas y de bosques ribereños). En las presentaciones del sector se observan matices entre una posición más crudamente productivista, que otorga un lugar residual a la conservación, restringiéndola a espacios sin potencial productivo, y una posición más modernizadora, que apela a nociones como integración funcional y manejo sustentable a escala de paisaje y preconiza un ordenamiento integral del territorio.

De los sectores restantes no hay suficientes expresiones como para que sea posible caracterizarlos.[19] No existe un grupo que en el marco del proceso participativo se autodefina como ambientalista; Greenpeace, que como actor extraprovincial no participa formalmente de ese proceso, presenta un escrito ante los equipos encargados del OTBN (Salta, 2008h: 715-744) en el que retoma a grandes rasgos la interpretación que había difundido en las arenas nacionales y que había servido de fundamento para la sanción de la Ley de Bosques.

Puede decirse, entonces, que en la arena pública del proceso participativo para el OTBN salteño, los diferentes actores apelan a diferentes interpretaciones del problema de los bosques, que le imputan causas diversas y posicionan de modo divergente a los actores que considera relevantes; no existe una interpretación que se imponga como hegemónica. Cabe destacar que la interpretación que prevalecía en las arenas públicas nacionales no tiene una presencia significativa en la provincia, ni siquiera entre los actores favorables a una regulación restrictiva de la deforestación: los actores indígenas y campesinos manejan interpretaciones cuyo foco no está puesto en la dimensión ecológico-ambiental, como las que esgrimían los impulsores de la Ley de Bosques, sino en los conflictos territoriales y en las consecuencias directas que les significa el avance de los desmontes.

19 Excepto en el caso de quienes participan de las reuniones consultivas agrupándose bajo el rótulo de "estatales": éstos presentan posiciones difusas, coincidiendo parcialmente con todos los demás grupos. De hecho, el rótulo de "estatales" abarca situaciones muy dispares, desde empleados o funcionarios municipales, pasando por personal provincial como policías y docentes secundarios, funcionarios de reparticiones diversas, incluso legisladores provinciales, hasta personal de organismos nacionales como la universidad, INTA, Parques Nacionales o las Fuerzas Armadas.

Cuadro 2. Posiciones expresadas en el proceso participativo (síntesis general)

	Pueblos originarios		Grandes productores y empresas		Pequeños productores
Línea narrativa principal/ Definición del problema	Avance de un modelo de desarrollo contrario al interés de la población indígena: desmontes, desalojos, uso de tóxicos.		Gestión inadecuada o ineficiente de los recursos naturales.		Avance de un modelo de desarrollo contrario al interés de la población local: desmontes, desalojos, uso de tóxicos. Dificultades propias del desarrollo local y del uso sustentable de los recursos.
	Incumplimiento del derecho especial referido a los territorios indígenas.	Proceso de invasión colonial que se prolonga en la expansión actual.			
Paradigma de desarrollo	Modelo diferencial que permita la existencia de comunidades indígenas, sin imponerles las consecuencias del modelo de desarrollo dominante.	"Bien vivir", basado en la reciprocidad. Impugnan un "modelo de desarrollo entendido como proceso hacia una economía moderna, industrial y capitalista".	Desarrollo agrícola empresarial. Sustentabilidad en términos productivos (mantenimiento de la productividad del recurso).	Modernización ecológica: compatibilizar producción capitalista y conservación del ambiente, para evitar conflictos sociales.	Desarrollo rural con producción diversificada.
Valor atribuido al bosque o monte	Es un recurso múltiple necesario para supervivencia material y cultural.	Es un elemento integrante del *pacha*, nutricio y sagrado.	Hay un valor "residual" en tierras sin aptitud agrícola.	Provee servicios ecosistémicos (conservación de biodiversidad, regulación hídrica).	Es un recurso múltiple para subsistencia y producción (caza, madera, etc.), así como un elemento identitario y de pertenencia.
Posicionamiento 1. Responsables del problema	Los empresarios que impulsan desmontes. El Estado es responsable de la ineficaz aplicación del derecho indígena.	Las grandes empresas nacionales o extranjeras (mineras, agroindustriales, madera, turismo). El estado, como garante del avance capitalista.	El Estado que no pone reglas de juego claras o no las hace cumplir, y/o que no garantiza la infraestructura adecuada (obras hidráulicas, etc.).		Las empresas que desmontan. El Estado que permite y protege esos desmontes (Manifiestan cierta ambigüedad con respecto a usos locales con impacto ambiental negativo pero valor económico positivo)
Posicionamiento 2. Presuntos beneficiarios de la regulación	Las comunidades indígenas. El *pacha* como entidad que envuelve a humanos y no humanos.		Las empresas tendrían una mejor *performance* económica y, a través de ellas, se daría un derrame a empleados, proveedores, etc.	Las empresas, por alcanzar una mejor seguridad jurídica y una mejor imagen. La naturaleza y el conjunto de la sociedad, por servicios ecosistémicos,	Una diversidad de actores locales, especialmente los pequeños productores.
Movilización de conocimiento o discursos legitimadores	Derecho indígena.	Identidad indígena. Cosmovisión y prácticas ancestrales.	Tecnología "de avanzada", eficiencia empresarial. *Expertise* de fundaciones y especialistas; responsabilidad social y ambiental de la empresa.		Conocimiento local del terreno. Tecnologías apropiadas, agrícolas y ganaderas.
Soluciones preconizadas	Reconocimiento de un estatus diferencial que respete la alteridad cultural.		Conservacionismo, áreas protegidas, manejo de cuencas.	Optimización del uso de recursos mediante planificación territorial.	Formalización de tenencia de la tierra. Programas de desarrollo local. Mayor control a empresas que desmontan.

Fuente: Elaboración propia, en base a la documentación del proceso participativo para el OTBN de Salta (Salta 2008a-h).

La ausencia de una interpretación hegemónica del problema en los espacios participativos puede relacionarse con el contexto extraordinariamente conflictivo en el que se insertan. En efecto, el gobierno de Urtubey, que había quebrado sorpresivamente la continuidad del romerismo, no había logrado consolidar todavía su control en la provincia y era visto con desconfianza por los sectores empresariales, cercanos al gobierno anterior y fuertemente opuestos a la regulación que imponía la Ley de Bosques. Así, mientras que desde el ejecutivo provincial se despliega el dispositivo de participación para el OTBN, representantes de asociaciones empresariales y legisladores de la oposición buscan desbordar ese proceso con iniciativas de *lobby* en la Legislatura, donde se presentaron proyectos de ley de OTBN que amenazaban con adelantarse al que estaba elaborando el ejecutivo. Por otra parte, en los últimos meses previos a la sanción de la Ley de Bosques, el gobierno saliente había emitido permisos de desmonte por casi medio millón de hectáreas,[20] intentando crear un hecho consumado que restara eficacia a la regulación que el Congreso pretendía imponer. Esto generaba una situación contenciosa entre, por una parte, el gobierno que había concedido esos permisos y las empresas que los habían obtenido y, por otra parte, diversas comunidades indígenas y campesinas cuyos territorios eran afectados por ellos. Mientras que estas comunidades reclamaban la revisión de los permisos y pretendían que el OTBN limitara la posibilidad de autorizar desmontes en similares condiciones, los beneficiarios de los permisos pretendían que se los reconociera como derechos adquiridos.

Presionado por las iniciativas legislativas que se adelantaron a la presentación del proyecto oficial surgido del proceso participativo, el ejecutivo salteño finalmente envió a la Legislatura un proyecto de ley de OTBN despojado de su pieza clave, el mapa de ordenamiento, cuyo trazado se reservaba al propio poder ejecutivo. En la Legislatura, una comisión bicameral modifica este proyecto, introduciendo pocos pero significativos cambios: desdibuja los criterios para la definición de las categorías de conservación, otorga una prórroga para la validez de los permisos de desmonte librados antes de la vigencia de la Ley de Bosques e introduce otras modificaciones menores, siempre tendientes a relajar las restricciones sobre la deforestación. En diciembre de 2008, la Legislatura

20 Una cifra exorbitante, que bastaba para duplicar la superficie desmontada en la provincia a lo largo de toda su historia (Leake y Ecónomo, 2008).

aprueba de manera casi unánime el proyecto así modificado; las comunidades indígenas y campesinas afectadas por los permisos de desmonte, ahora prorrogados, inician una acción de amparo ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación y, pocos días después de promulgada la ley, obtienen una medida cautelar que prohíbe toda actividad de tala o desmonte en los principales departamentos del norte de la provincia.

El hecho de que en el proceso participativo no se produzca un "cierre discursivo" (Hajer, 1995), es decir, que no se establezca una interpretación hegemónica que todos los actores tomen como referencia, resulta coherente con el elevado grado de conflictividad del proceso.[21] No existe un lenguaje común entre los actores enfrentados que permita legitimar un modo generalmente aceptado de encuadrar la política pública. La dinámica del proceso participativo, que ofrece a los actores la oportunidad de articular públicamente sus posiciones y demandas –y de este modo revela con excepcional claridad los conflictos existentes en el territorio–, no ofrece espacios de deliberación o de negociación que permitan procesarlos de manera eficaz.[22]

Ahora bien, en contraste con lo que ocurre en el proceso participativo, en la Legislatura de Salta sí existe una interpretación hegemónica, prácticamente incuestionada. En efecto, si bien el debate legislativo muestra dos bandos enfrentados (el de los legisladores que defienden el proyecto inicial del ejecutivo y cuestionan los cambios introducidos por la comisión legislativa, y el de los que celebran esos cambios), se estructura en torno a unos conceptos centrales compartidos por ambos bandos: la identificación de la ampliación de la frontera agrícola con "producción" o "desarrollo" y la noción de la protección del ambiente como una tarea separada de las actividades productivas, en competencia con ellas. Desde estas premisas comunes, ambos bandos apelan a la noción de un "equilibrio entre producción y ambiente". Se trata de una imagen

21 Esto no quita que haya discursos hegemónicos o incuestionados que estructuren la discusión; por ejemplo, ningún actor cuestiona abiertamente la necesidad de proteger el ambiente. Pero no hay un discurso similarmente incuestionable en el nivel de la interpretación más concreta del problema, relevante para el diseño de la política.

22 La decisión de evitar instancias de deliberación obedecía justamente a la percepción de la elevada conflictividad del contexto, que implicaba el riesgo de una situación inmanejable. Explica una de las organizadoras: "como sabíamos que había ya una alta conflictividad, no queríamos de ninguna manera ser un detonante más para una pelea".

sin un sentido preciso, que puede usarse tanto para defender el proyecto del poder ejecutivo contra las pretensiones unilaterales del sector "productivo", como para defender los cambios introducidos por la Legislatura en el proyecto unilateralmente "ambientalista" del ejecutivo.

Un punto importante que puede observarse aquí, en primer lugar, es que los legisladores no retoman ninguno de los discursos desplegados por los diferentes actores en los espacios participativos, ni para adherirse a ellos ni para refutarlos. Más bien, los legisladores retornan a la narrativa que aparecía en el debate por la Ley de Bosques en boca de quienes se oponían a su sanción, que identificaban la expansión agrícola con "desarrollo" y "producción".[23] Esta desconexión entre la arena legislativa y la arena participativa es indicio de un déficit de legitimidad de la regulación; esta falta de legitimidad es reconocida por varios legisladores, aunque alguno curiosamente se ufane de ella:

> [V]*eo que el productor no está conforme con la ley, tampoco lo están el Ministerio ni los ambientalistas, entonces estoy seguro de que estamos sacando una normativa que tiene mucho equilibrio, que va a ser aplicable y que va a tener la posibilidad de regular y de seguir produciendo y de seguir conservando* (Cámara de Diputados de Salta, 16/12/2008, versión taquigráfica).

Pero en segundo lugar, y este es el punto más relevante para mi argumento, en ninguna de las arenas públicas provinciales se impone la interpretación del problema que había justificado el diseño de la política nacional. Ni los actores más poderosos a nivel provincial (los legisladores y los representantes del sector agroempresarial cercanos a ellos), que interpretan el problema en términos de una oposición entre desarrollo y conservación, ni los actores subalternos (los campesinos e indígenas), que lo interpretan en términos de conflicto por el territorio, retoman la interpretación que había alcanzado una posición dominante en las arenas públicas de nivel nacional de la mano de las grandes ONG ambientalistas.

---

23 Sin embargo, en la Legislatura de Salta, esta interpretación no aparece tan estrechamente ligada al tópico anti-centralista, que pretendía desautorizar la regulación de la deforestación como una imposición de las zonas centrales del país, contraria a los intereses de la provincia; sólo algunos legisladores de la oposición (principalmente romeristas) retoman este motivo, sin que se transforme en un eje del debate.

La ley de presupuestos mínimos, que según la Constitución debe ser "complementada" en la provincia, no es, por consiguiente, simplemente "aplicada" o "especificada", sino que el sentido de la política que ella viene a instituir se renegocia por completo en esta nueva instancia. La interpretación del problema que guía el diseño de la política provincial difiere de la que había guiado el diseño de la norma nacional, no simplemente porque se invierta la correlación de fuerzas entre un bando "anti desmontes" y un bando "pro desmontes", sino porque cambia todo el escenario de actores y, junto con él, el universo de interpretaciones del problema que circulan en una y otra arena.

Conclusión

A lo largo del proceso de elaboración y aplicación de la política pública enmarcada por la Ley de Bosques, el problema de los bosques nativos es discutido en numerosas arenas públicas: en medios de nivel nacional y provincial, en el Congreso, en las legislaturas provinciales, en espacios participativos organizados por las provincias para la confección de sus OTBN y en otras consultas más o menos informales con los actores interesados, en tribunales, en el COFEMA, en foros de especialistas y publicaciones técnicas, en organizaciones sociales de diverso tipo.

Analizando una selección reducida de situaciones, hemos podido ver que las interpretaciones que se imponen como dominantes en algunas de las principales arenas relevantes para la toma de decisiones a nivel nacional y provincial son diferentes. En efecto, en las arenas de nivel nacional y en los escenarios provinciales intervienen diferentes actores, y las relaciones de poder entre ellos son en cada caso diferentes; además, los contextos difieren en una serie de aspectos como la coyuntura política, el funcionamiento de las instituciones o la legitimidad de la que gozan determinados discursos y tópicos. Resulta entonces comprensible que el problema se plantee en términos diferentes en las arenas públicas de nivel nacional y provincial.

Si bien aquí sólo he podido referirme al caso de Salta, una somera revisión de los procesos de ordenamiento de los bosques en otras provincias bastaría para mostrar que este caso no es excepcional bajo el aspecto aquí indicado.[24]

24 Pueden verse en este sentido algunos informes oficiales como Santiago del Estero (2008 a y c).

Para la puesta en marcha de una política enmarcada en el mecanismo constitucional de los presupuestos mínimos, este resultado señala una complejidad que desafía una visión simplista de "aplicación" vertical de la norma nacional: la "complementación" de las normas de presupuestos mínimos, que según la Constitución Nacional corresponde a las provincias, implica una reinterpretación del problema público bajo condiciones diferentes de aquellas que dieron lugar a la aprobación de la norma nacional. Gracias a la relativa generalidad que es inherente a la noción misma de una norma de presupuestos mínimos, la complementación tendrá en general un amplio margen de maniobra, y las reinterpretaciones que sufra el problema en las arenas provinciales serán decisivas para la efectiva aplicación de la norma nacional.

¿Significa esto que las normas de presupuestos mínimos están condenadas a la ineficacia o a la incoherencia? Si bien esta posibilidad debe tenerse muy presente, es posible también que a través de una dinámica de ajustes recursivos entre los niveles nacional y provincial se estabilice finalmente una interpretación capaz de producir un cierto grado de coherencia entre las decisiones de ambos niveles. Una trayectoria de este tipo se insinúa actualmente en la aplicación de la Ley de Bosques, favorecida por la existencia del Fondo Nacional para la Conservación, que otorga a la Nación una cierta función de control y representa un incentivo para que las provincias tiendan a homogeneizar sus políticas. Pero si esta dinámica redundará a largo plazo en una convergencia de criterios o si implicará una permanente inestabilidad de la política,[25] sólo podrá evaluarse a partir de los resultados futuros. Lo que muestra, en todo caso, la trayectoria de la política de bosques hasta la actualidad es que tal dinámica conlleva ásperas disputas de poder y requiere largos tiempos de aprendizaje.

25 Estos dos extremos no agotan, desde luego, la paleta de posibilidades; por ejemplo, en el escenario actual parece darse una convergencia y colaboración entre las políticas nacionales y las de algunas provincias, mientras que otras (Salta, Córdoba) se mantienen en franca o solapada disidencia.

Bibliografía

Benton, Allyson Lucinda

(2003), "Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino", en *Política y gobierno*, Vol. X, pp. 103-137.

Brown, Alejandro *et al.* (ed.)

(2006), *La situación ambiental Argentina 2005*, Buenos Aires, Fundación Vida Silvestre Argentina.

Callon, Michel, Pierre Lascoumes y Yannick Barthe

(2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, París, Éditions du Seuil.

Calvo, Ernesto y Andrés Tow

(2009), "Cajoneando el debate: autoridad política, autoridad institucional y productividad en el Congreso argentino", en *Desarrollo Económico*, Vol. 49, N° 195, pp. 451-477.

Cefaï, Daniel

(2002), "Qu'est-ce qu'une arène publique? Quelques pistes pour une approche pragmatiste", en Cefaï, Daniel e Isaac Joseph (eds.), *L'Héritage du pragmatisme. Conflits d'urbanité et épreuves de civisme*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, pp. 51-81.

—— (2011), "Vers une ethnographie du politique. Décrire des ordres d'interaction, analyser des situations sociales", en Berger, Mathieu, Daniel Cefaï y Carole Gayet-Viaud (eds.), *Du civil au politique. Ethnographies du vivre ensemble*, Bruselas, Peter Lang, pp. 545-598.

Cefaï, Daniel y Cédric Terzi

(2012), "Présentation", en Cefaï, Daniel y Cédric Terzi (eds.), *L' expérience des problèmes publics*, París, Éditions de l'EHESS, pp. 9-47.

Dewey, John

(2004) [1927], *La opinión pública y sus problemas*, Madrid, Morata.

García Collazo, María Agustina, Amalia Panizza y José María Paruelo

(2013), "Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos: resultados de la zonificación realizada por provincias del norte argentino", en *Ecología Austral*, Vol. 23, pp. 97-107.

Gautreau, Pierre, Lorenzo Langbehn y Laure-Élise Ruoso

(2014), "Movilización de información en el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de Argentina. La heterogeneidad de los mapeos provinciales y la

institucionalización de la problemática ambiental", Ponencia en III Jornadas Nacionales de Investigación y Docencia en Geografía, IX Jornadas de Investigación y Extensión del Centro de Investigaciones Geográficas, 7-9 mayo.

Greenpeace

(2006a), *Desmontes S.A. Quiénes están detrás de la destrucción de los últimos bosques nativos de la Argentina. Parte I*, Buenos Aires, panfleto distribuido vía *mail* y en papel.

—— (2006b), *Ordenamiento territorial de bosques nativos. La alternativa para salvar los bosques en Argentina*, Buenos Aires, Greenpeace.

Gusfield, Joseph

(2003), "Action collective et problèmes publics. Entretien avec Daniel Cefaï et Danny Trom", en Cefaï, Daniel y Dominique Pasquier (eds.), *Les sens du public. Publics politiques, publics médiatiques*, París, PUF, pp. 63-78.

—— (2014), *La cultura de los problemas públicos. El mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente*, México-Buenos Aires, Siglo XXI.

Hajer, Maarten

(1995), *The politics of environmental discourse*, Oxford, Oxford University Press.

HCDN (Honorable Cámara de Diputados de la Nación)

(2006a), *Presupuestos mínimos ambientales para la protección de los bosques nativos*, proyecto de ley exp. 2843-D-2006, en Trámite parlamentario 60 (30/01/2006).

—— (2006b), *Diario de sesiones*, sesiones de los días 23 y 29 de noviembre.

—— (2007), *Diario de sesiones*, sesiones de los días 14 de marzo y 28 de noviembre.

Hilgartner, Stephen y Charles Bosk

(1988), "The rise and fall of social problems: a public arenas model", en *American Journal of Sociology*, Vol. 94, Nº 1, pp. 53-78.

Hufty, Marc

(2008), "Pizarro Protected Area: A Political Ecology Perspective on Land Use, Soybeans and Argentina's Nature Conservation Policy", en Galvin, Marc y Tobias Haller (eds.), *People, Protected Areas and Global Change: Participatory Conservation in Latin America, Africa, Asia and Europe*, Berna, NCCR North-South, pp. 145-173.

Jones, Mark *et al.*

(2002), "Amateur legislators-professional politicians: the consequences of party-centered electoral rules in federal systems", en *American Journal of Political Science*, Vol. 46, pp. 656-669.

Jones, Mark *et al.*

(2007), "Congress, political careers and the provincial connection", en Spiller, Pablo y Mariano Tomassi (eds.), *Institutional foundations of public policy in Argentina*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 53-88.

Langbehn, Lorenzo

(2014), "Conflictos y controversias por el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos en Salta. La cuestión ambiental y el control sobre el territorio", en Merlinsky, Gabriela (ed.), *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*, Buenos Aires, CICCUS, pp. 223-254.

Leake, Andrés y María de Ecónomo

(2008), *La deforestación de Salta 2004-2007*, Salta, Fundación Asociana.

López, Eloy *et al.*

(2010), *Desmontar Pizarro*, Salta, Parque Nacional Pizarro.

Luhmann, Niklas

(1987), *Soziale Systeme*, Frankfurt a.M., Suhrkamp.

Maidana, Fernanda

(2008), "Sobre el modo de justificación de los ascensos y descensos en los organismos gubernamentales de los dirigentes del Partido Justicialista (PJ) de Salta, Argentina, en los años 1995-2005", en *Cuadernos de Antropología Social*, Vol. 28, pp. 107-125.

Salta

(2008a), *Proceso participativo para el ordenamiento territorial de los bosques nativos de Salta. Resumen ejecutivo*, informe oficial inédito del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

—— (2008b), *Resumen ejecutivo Nº 1. Talleres zonales y reunión consultiva. Departamentos: La Candelaria, Rosario de la Frontera y Metán*, informe oficial inédito del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

—— (2008c), *Resumen ejecutivo Nº 2. Talleres zonales y reunión consultiva. Departamento Anta*, informe oficial inédito del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

—— (2008d), *Resumen ejecutivo Nº 3. Talleres zonales y reunión consultiva para el ordenamiento territorial de los bosques nativos de la Provincia de Salta. Departamentos: Rivadavia y San Martín*, informe oficial inédito del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

—— (2008e), *Resumen ejecutivo Nº 4. Talleres zonales y reunión consultiva. Departamentos: Orán, Iruya y Santa Victoria*, informe oficial inédito del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

—— (2008f), *Resumen ejecutivo Nº 5. Talleres zonales y reunión consultiva para el ordenamiento territorial de los bosques nativos de la Provincia de Salta. Departamentos: La Caldera, Chicoana, Cerrillos, Rosario de Lerma, La Viña, Guachipas*, informe oficial inédito del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

—— (2008g), *Resumen ejecutivo Nº 6. Talleres zonales y reunión consultiva para el ordenamiento territorial de los bosques nativos de la Provincia de Salta. De-*

partamentos: Cafayate, San Carlos, Molinos y Cachi, informe oficial inédito del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

—— (2008h), *Ley 7543, anexo I, cuerpo 2. Proceso participativo para el ordenamiento territorial de los bosques nativos de Salta. Resumen ejecutivo* [documentación de apoyo], documento oficial inédito.

Santiago del Estero

(2008a), *Propuesta de ordenamiento territorial de los bosques nativos de Santiago del Estero. Documento Nº 1: Talleres participativos zonales*, informe oficial inédito del Consejo Provincial de Bosques.

—— (2008b), *Propuesta de ordenamiento territorial de los bosques nativos de Santiago del Estero. Documento Nº 2: Audiencia pública*, informe oficial inédito del Consejo Provincial de Bosques.

—— (2008c), *Propuesta de ordenamiento territorial de los bosques nativos de Santiago del Estero. Documento Nº 3: Informe final*, informe oficial inédito del Consejo Provincial de Bosques.

SAyDS

(2007a), *Primer inventario nacional de bosques nativos: informe nacional*, Buenos Aires, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

—— (2007b), *Monitoreo de bosque nativo. Período 1998-2002. Período 2002-2006 (datos preliminares)*, Buenos Aires, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal.

—— (2015), *Informe de estado de implementación. Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos y planes financiados a través del Fondo Nacional para la Conservación y el Enriquecimiento de los Bosques Nativos*, Buenos aires, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

Senado de la Nación

(2007), *Diario de sesiones*, sesiones de los días 14 y 31 de noviembre.

UMSEF

(2007), *Monitoreo de bosque nativo. Período 1998-2002. Período 2002-2006 (datos preliminares)*, Buenos Aires, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable-Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal.

Zarrilli, Adrián

(2004), "Historia, ambiente y sociedad. La explotación forestal de los bosques chaqueños argentinos (1895-1948)", en *Diálogos. Revista Electrónica de Historia*, Vol. 4 [en línea], dirección URL: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=43940204 [20/05/2016].

¿Festivalización de la cuestión ambiental? Narrativas del cine en torno a la modernización ecológica y la justicia ambiental en Buenos Aires

Soledad Fernández Bouzo

"Esas imágenes de salvajismo natural llegaron a dominar el sentimiento moderno. Disney, en algunas de sus películas sobre naturaleza, las selecciona con lo que parece una precisión obsesiva. El verde de la naturaleza es continuo en lugares afortunados, pero dentro de ella –y todo sobre ella– es lucha, y competencia despiadada por el derecho a vivir. Es la supervivencia del más apto."

Raymond Williams

Introducción

En Argentina, el crecimiento de la cuestión ambiental como preocupación pública no sólo se evidencia en la cantidad de casos de conflicto y movilizaciones que se alinean detrás de causas ambientales (Merlinsky, 2013a y b), sino también –y sobre todo desde el año 2007– a partir del surgimiento de una serie de muestras, ciclos y festivales de cine que nos hablan de un fenómeno creciente vinculado a la producción de imágenes ambientales.

El presente trabajo se propone rastrear las principales narrativas y construcciones discursivas que transitan por distintas redes de actores sociales involucrados en ese tipo de eventos culturales, dedicados mayormente a la exhibición de cine documental. Entendemos que los films allí proyectados se inscriben en un debate en torno a las figuraciones de nuestras sociedades sobre el ambiente.

El argumento desarrollado a lo largo del artículo señala que el fenómeno se vincula, por un lado, con la creación de circuitos de *consumo verde* que se sostienen en base al discurso de la *modernización ecológica* y el *desarrollo sustentable* y, por el otro, con narrativas de movilización y conflicto que a menudo se inscriben en la retórica de la *justicia ambiental* y los *derechos humanos*.

En ese sentido, las preguntas que guían este análisis son las siguientes: ¿cuáles son las redes de actores involucradas en las muestras, ciclos y festivales de cine ambiental en la Buenos Aires? ¿Cuáles son las principales narrativas y coaliciones discursivas esgrimidas por cada una de esas redes? Teniendo en cuenta el proceso de circulación de imágenes audiovisuales que estas redes llevan adelante a partir de la selección y proyección de ciertas películas documentales, ¿cuáles son las temáticas que estos films sugieren y cómo cada red los traduce y moviliza?

Para dar respuesta a los interrogantes, se toman elementos teóricos de la sociología pragmática, con el objetivo de rastrear *redes de actores y bloques de argumentos* –coaliciones discursivas, según Hajer (1996)– involucrados en el proceso de selección y circulación de determinadas películas que funcionan como *intermediarios* de la interacción social (Chateauraynaud, 2008). A su vez, el trabajo se sirve de estudios culturales que permiten el análisis de tecnologías audiovisuales (Williams, 1996) con el objetivo de observar sus formas de circulación en la vida social.

La propuesta busca caracterizar y comparar las muestras, ciclos y festivales de cine ambiental en Buenos Aires en función de qué es lo que cada uno de esos dispositivos moviliza y presenta como causas ambientales legítimas, en base a las películas documentales que las mismas redes de actores seleccionan y deciden exhibir.

El análisis se concentra más precisamente en aquellos eventos que emergieron en Buenos Aires desde el año 2007 hasta la actualidad: la muestra de cine ambiental de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, el Ciclo de Cine Ambiental del Banco Mundial, el festival GreenFilmFest de la productora de contenidos culturales GreenTara, y el Festival Internacional de Cine Ambiental del Instituto Multimedia DerHumAlc.

Las fuentes de información se basan en una serie de entrevistas a sus organizadores, así como en distintas notas de campo producto de las observaciones en cada uno de los eventos. Se analizan además fuentes audiovisuales, que no son otra cosa que las mismas películas que los organizadores destacan a raíz de su selección y exhibición. Buena parte de la información recabada se sirve también de las gacetillas de difusión tanto impresas como digitales y, dentro de estas últimas, aquellas que circulan en las páginas web y redes sociales de cada uno de los actores involucrados.

En el primer apartado se trabajan algunos antecedentes de relevancia en relación al fenómeno estudiado. En el siguiente se desarrollan cuestiones teóricas centrales, para luego dar lugar a una sección dedicada a la descripción y análisis del corpus elegido con el objetivo de identificar narrativas predominantes, elementos que hacen su parte en la construcción social y política de la cuestión ambiental en Argentina. Por último, se esbozan unas breves reflexiones en base a lo expuesto.

Una paradoja del siglo XX: el avance de la tecnología audiovisual y satelital y la crisis ecológica mundial

Las fotografías y audiovisuales de la llegada del hombre a la Luna que se transmitieron en directo en todo el mundo a finales de la década de 1960 no sólo permitieron la construcción de una imagen de la Tierra a escala interplanetaria, sino que también fueron un elemento clave en el diseño de una agenda ambiental a nivel global (Hajer, 1995). A partir de ese momento histórico y de los avances de la tecnología satelital y audiovisual, las imágenes de nuestro planeta y de la Luna comenzaron a ser fácilmente reconocibles para cualquier espectador, puesto que pasaron a formar parte del campo fotografiable y filmable (Sorlin, 2004).

En palabras de Verónica Hollman (2012: 5) –quien alude, a su vez a Cosgrove–:

> La posibilidad de contar con otras imágenes de la Tierra implicó una ruptura en su visualidad: desde una *visión geométrica* –característica en el período comprendido entre mediados del siglo XV y mediados del siglo XX– a una *visión orgánica y biológica* –acentuada en el tercer milenio.

El cambio comenzó en una época caracterizada por el surgimiento de movimientos ambientalistas en distintos puntos del planeta, por la difusión de la ecología como disciplina y por la creación de sucesivas conferencias internacionales sobre desarrollo sustentable y medio ambiente. Desde entonces, uno de los discursos que fue creciendo con mayor fuerza remite a una imagen del mundo en tanto escenario de *crisis ecológica*, asociada tanto a una degradación generalizada del ambiente como a una mayor conciencia sobre los límites del

desarrollo industrial. Lo cierto es que a partir de allí somos testigos de una gran paradoja: las mismas tecnologías que parecen habilitar y difundir cierta preocupación ambiental, forman parte de los desarrollos tecnológicos industriales que se cuestionan.

Las nuevas demandas y necesidades desarrollaron nuevas tecnologías y éstas, lejos de constituirse en una variable independiente de la vida social, se volvieron instituciones sociales complejas que requieren ser estudiadas (Williams, 1996). Especialmente las tecnologías audiovisuales habilitaron un *giro pictórico* (Mitchell, 2009) por el cual las imágenes se convirtieron en una vía potente para comprender la llamada *cultura visual* en nuestras sociedades (Mirzoeff, 1998), presentándose como indicadores de los contactos entre grupos y personas –más allá de cuánto intenten las mismas imágenes presentar a una sociedad como aislada y homogénea (MacDougall, 1998)–.

En particular, aquí nos interesa analizar construcciones discursivas y narrativas en base a imágenes audiovisuales provenientes del cine y a un contexto específico: aquel que se presenta en formato de muestra, ciclo y festival bajo el común denominador de abordar una "temática ambiental". Aunque con algunas diferencias –que señalaremos más adelante–, los tres formatos son considerados aquí como *dispositivos* que comparten el hecho de ser, desde el punto de vista organizacional, grandes espacios de exhibición de colectivos de imágenes y figuraciones distintivas, donde lo que se selecciona, se moviliza y se tematiza implica una forma más elaborada de trabajar con las imágenes y los films documentales.

A continuación, presentaremos algunas líneas teóricas que nos permitirán el análisis de los casos elegidos.

Consideraciones teóricas para pensar el surgimiento de los dispositivos de cine ambiental en Buenos Aires

Existen trabajos de investigación que observan una tendencia generalizada en las gestiones públicas de las grandes ciudades a diseñar políticas urbanas en función de eventos culturales que contribuyen a crear lo que se llama *marcas de ciudad* o *imágenes de ciudad*, que pueden darse –aunque no necesariamente– en alianza con inversiones provenientes del sector privado (Richards y Wilson,

2004). Este fenómeno se encuentra asociado a la diversificación de la oferta de bienes culturales, a los que acceden principalmente ciertos sectores medios urbanos, en sintonía con lo que se denomina proceso de *festivalización* de las ciudades (Richards, 2007).

Los eventos que proponemos analizar se autodefinen como muestras, ciclos y festivales de cine ambiental y efectivamente se configuran como dispositivos urbanos que no pueden pensarse por fuera de las tendencias y procesos recién mencionados. Pero más allá de eso, lo central de la propuesta consiste en considerarlos como documentos válidos para la indagación social: el historiador Marc Ferro, cuando se preguntó por la posibilidad de realizar análisis sociales en base a obras cinematográficas, arribó a la conclusión de que, efectivamente, pueden ser concebidas "como un producto o una imagen-objeto cuya significación va más allá de lo puramente cinematográfico; que no cuenta sólo por aquello que atestigua sino por el acercamiento sociohistórico que permite" (2000: 5).

Sostenemos que el argumento vale también para entender cada dispositivo donde se proyectan estas películas: comprenderlos no sólo como meros eventos culturales o acontecimientos urbanos, sino también como espacios en los que distintas redes de asociación entre grupos sociales adhieren a ciertas visiones del mundo respecto de algunos tópicos de la vida social, en un contexto histórico y espacial determinado.

En síntesis, se trata de una mirada sociológica que pone el foco en la construcción social y política del ambiente (Lezama, 2004), en relación a la circulación y consumo de ciertos discursos. En esa línea, para comprender el conjunto de narrativas y significaciones sociales que se producen a raíz del cine ambiental y sus dispositivos de circulación, es fundamental prestar atención a los entramados de actores tales como las instituciones estatales, los organismos internacionales, las ONG, las empresas productoras de contenidos culturales y sus auspiciantes, junto a los actores vinculados a los espacios en donde se desarrollan los eventos –como por ejemplo, las salas comerciales de cine o los centros culturales–, entre otros.

Las redes que se conforman a partir de ellos se configuran en la selección y exhibición de películas documentales. Estas funcionan como *intermediarios* no sólo porque materializan la interacción entre los actores, sino porque además

contribuyen a la construcción de discursos y narrativas respecto de la cuestión ambiental, transformándolas en objetos de circulación. Las redes y asociaciones entre actores llevan adelante una operación de *traducción* sobre la base de los intermediarios (Callon, cit. en Lascoumes, 1996) y, de esa manera, son ellas quienes definen los términos en que las temáticas ambientales se movilizan.

Basándose en una tipología elaborada por Joan Martínez Allier (2004), Maristella Svampa (2008) habla de tres fuentes que nutren los discursos ecológicos: el *culto a la vida silvestre*, el *ecoeficientismo* (o la *modernización ecológica*) y los *movimientos de justicia ambiental*.

La primera fuente apunta a la "preservación de la naturaleza, valora negativamente el crecimiento poblacional y busca respaldo científico en la biología de la conservación" (Svampa, 2008: 5), en un registro más bien biocéntrico.

La segunda corresponde al discurso de la modernización ecológica (Hajer, 1995), que comenzó a configurarse a partir de la década de 1980 con un fuerte impulso por parte de algunos organismos internacionales que comenzaron a predicar una *economía verde*. Sus principales argumentos pregonan una salida hacia una producción *aggiornada* en términos ambientales, contemplando los derechos de las generaciones futuras –cuestión que nos remite a la idea de contrato social intergeneracional como principio de justicia– y a la vez promoviendo productos sustentables o sellos verdes en la esfera del consumo. En ese sentido, la visión de la modenización ecológica entiende los problemas ambientales desde una perspectiva más bien global (en ocasiones, desde una óptica tendiente al biocentrismo), pero siempre asumiendo que estos conflictos son inherentes a la actividad económica y que, por lo tanto, son necesarios los arreglos institucionales que sean orientados hacia su prevención (Hajer, 1995; Harvey, 1996). Asimismo, a través de este discurso, se impulsa una estrategia de crecimiento económico sustentable que ubica en un rol fundamental a los científicos y pone al sector empresarial frente a un potencial "negocio verde" a ser explotado. Harvey dice al respecto que "como discurso, la modernización ecológica internaliza el conflicto" (1996: 382); por lo tanto, no cuestiona al sistema económico capitalista.

La tercera fuente corresponde a los discursos propios de los movimientos de justicia ambiental. Se trata de narrativas subalternas cuyos relatos se caracterizan por oponerse a determinadas actividades económicas perjudicia-

les para la salud y el ambiente, "por desconfiar de los discursos expertos y por construir racionalidades alternativas en torno a derechos basados en principios de morales esenciales como, por ejemplo, el respeto a la madre tierra, el derecho a la autodeterminación de los pueblos, entre otros" (Harvey, 1996: 385). Los movimientos de justicia ambiental suelen apelar a principios comunitarios de justicia basados en la igualdad, reclamando una distribución equitativa de las ventajas y los daños ambientales, y reflejando, por eso mismo, una mirada más bien antropocéntrica y local.

En diferentes regiones de América Latina, la retórica de los derechos se vincula, por un lado, con cierta actualización del discurso de los derechos humanos construido en respuesta a los regímenes dictatoriales que se sucedieron en torno de la década de 1970 y, por el otro, refiere al surgimiento de los derechos de tercera y cuarta generación, vinculados a un ambiente sano y a la información pública. También en este caso existe cierta reposición del discurso *antiimperialista* y *anticolonialista* en relación a la explotación de los bienes naturales y a las protestas por la instalación de industrias extractivas (Vara, 2013).

En Argentina es notable el despliegue de una retórica de injusticia asociada al quebrantamiento de los derechos humanos; esto es: la violación del derecho a la vida, el acceso al agua potable, a un ambiente sano, entre otros. Reboratti (2008) señala que en el caso específico argentino se habla comúnmente en términos de *conflictos ambientales*, siendo heredera de la acción colectiva de protesta correspondiente a la crisis de 2001, aspecto por el cual puede entenderse como un discurso con un fuerte componente de justicia social.

Lo cierto es que, en todos los casos, las justificaciones ambientales son cada vez más insistentes. Tal como señalan Lafaye y Thévenot (1993), la invocación a la *naturaleza* y al *ambiente* (incluso al *medio ambiente*) puede englobar tanto elementos más particulares (la propiedad privada, una plaza, un arroyo o una calle), como elementos menos particulares y relativamente generales (un barrio, una localidad, una región, una cuenca, una provincia) o entidades más generales (un país, el planeta, la capa de ozono, la biosfera o el universo mismo). Esa capacidad de referirse tanto a cosas particulares como a entidades generales es la que define a la justificación ecológica o ambiental en nuestras sociedades y a los principios de justicia que pretenden hacerse

valer. Por lo tanto, lo que está en juego en cada una de las redes de actores sociales son las operaciones de traducción que ellas mismas puedan llevar adelante para lograr adhesiones y divulgar sus miradas. Es decir, no sólo basta con estudiar las redes de actores sino las orientaciones discursivas a partir de las cuales intentan hacer valer sus argumentaciones, pasando del nivel particular al general. Aun cuando sea factible que los discursos construidos no necesariamente sean refractarios de los intereses que (se supone) cada uno de los actores representa.

Es en este punto donde entendemos que los documentales analizados en sus contextos (dispositivos) de circulación como las muestras, ciclos y festivales pueden pensarse como "figuraciones de nuevos sentidos producidos por las imágenes" (Mestman y Varela, 2013: 9). Y no sólo porque en su pretensión de representar lo real pueden jugar con los cambios de escala y con las temporalidades (tan necesarios para las generalizaciones) sino básicamente porque las imágenes audiovisuales que los constituyen también producen narrativas que invocan a la naturaleza y al ambiente y son susceptibles de múltiples traducciones.

Veamos puntualmente cómo se presentan estas cuestiones en cada caso bajo análisis. Recordemos que se trata de la muestra de cine ambiental de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, del Ciclo de Cine Ambiental del Banco Mundial, del festival GreenFilmFest de la productora de contenidos culturales GreenTara, y del Festival Internacional de Cine Ambiental del Instituto Multimedia DerHumAlc.

Redes de actores y narrativas en las muestras, ciclos y festivales de cine ambiental

Antes de pasar al análisis de cada uno de los casos más específicamente, considero de utilidad mencionar (a través de la Tabla 1) algunas características básicas de los dispositivos de cine ambiental celebrados en Buenos Aires desde 2007 en adelante.

Tabla 1. Dispositivos de cine ambiental: características básicas

Años y lugares de desarrollo	Nombre del evento	Institución organizadora	Auspiciantes y/o Colaboradores
2007. Espacio INCAA Km 0 (Cine Gaumont). Carpa en Plaza de la República (frente al Obelisco).	Primera Muestra de Cine Ambiental.	Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS).	INCAA.
2010-2011. Centro Cultural Konex. **2012.** Centro Cultural Recoleta. **2013.** Jardín Botánico y Centro Cultural Ricardo Rojas. **2014.** Centro Cultural Recoleta.	Ciclo de Cine Ambiental.	Banco Mundial.	SAyDS, Agencia de Protección Ambiental (GCBA), Fundación Vida Silvestre, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, y Aves Argentinas.
2010-2014. Cinemark Palermo.	Festival Internacional de Cine Ambiental GreenFilmFest.	Productora de contenidos culturales "GreenTara". Costa Films.	Auspician: Jugá Limpio (GCBA), Natura, Alto Palermo, Banco Supervielle, Benito Roggio Ambiental, LAN Embajada Británica y otros. Apoyan: Greenpeace, Ecomujeres y otros.
2010. Sala del Concejo Deliberante de la ciudad de Tigre. **2014.** Alianza Francesa, Espacio INCAA Km 0 (Cine Gaumont), Buenos Aires Mon Amour (BAMA) y Espacio Cultural Terranova.	Festival Internacional de Cine Ambiental (FINCA)	Instituto Multimedia DerHumALC, Derechos Humanos en América Latina y el Caribe (IMD)	Auspician: Abuelas de Plaza de Mayo y Madres, línea fundadora. Sponsors oficiales: Banco Nación y Transparency Internacional. Patrocinan: SAyDS, Jefatura de Gabinete, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, INCAA, Municipio de Tigre. Colaboran: Alianza Francesa, FM la tribu, Embajada de Canadá y otros.
2012. Microcine de la Tv Pública	Muestra de Cine Ambiental en la Tv Pública (parte de la muestra Ciudad Natural) Ciclo "El Cine Ambiental va a la escuela y a la comunidad".	Subsecretaría de Coordinación de Políticas Ambientales, SAyDS.	Auspician: SAyDS, Tv Pública.

Fuente: Elaboración propia.

Las muestras de cine ambiental de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable: un contexto conflictivo

En el año 2007, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS) anunciaba la primera muestra de cine ambiental. Hacía muy poco que esa misma dependencia estatal había pasado a la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros del Poder Ejecutivo Nacional, en un contexto en el que el conflicto por la instalación de las pasteras en el río Uruguay había recrudecido y llegaba a la corte internacional de La Haya con una gran repercusión mediática. Más específicamente, la muestra fue impulsada en junio de 2007 en el marco de la Semana del Ambiente, luego de más de dos años de marchas multitudinarias e intensas en Gualeguaychú en contra de las plantas de celulosa. Ya habían pasado aproximadamente cuatro años de conflicto y el presidente Kirchner demostraba posicionarse a favor de los asambleístas de Entre Ríos.

Simultáneamente, respecto de la industria del cine nacional se daba una situación particular: también a partir del año 2007 comenzaba a darse un inédito apoyo estatal a la producción de cine documental, a raíz de varias movilizaciones llevadas adelante por asociaciones de documentalistas frente al Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA). Una cuestión interesante a destacar es que si bien las producciones independientes sobre la temática ya venían creciendo en cantidad en años anteriores, a partir de entonces varios documentalistas –muchos de ellos nucleados en las mismas asociaciones que actualmente siguen reclamando políticas de fomento a la producción, distribución y exhibición del cine documental–, comenzaron a contar con financiamiento del INCAA y a abordar problemáticas socioambientales del ámbito local y regional en sus películas.

Volviendo a la muestra de cine en cuestión, se realizó bajo el lema "Estamos a tiempo, si cambiamos de actitud podemos rescatar al planeta" y formó parte de un programa nacional denominado Conciencia Activa, que –según lo publicado en la página de la SAyDS– tuvo por objetivo:

> impulsar todas aquellas acciones que contribuyan a la educación y a la *concientización de los ciudadanos en torno a los temas de Desarrollo Sustentable* […] El concepto de Desarrollo Sustentable se refiere al *desarrollo que refiere a la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes sin poner en riesgo las de las futuras*. Uno

> de sus pilares es el *Consumo Sustentable*, que implica la preferencia de productos y servicios con menor impacto en el medio ambiente durante su producción, uso y disposición. De esta manera, avanzar hacia la sustentabilidad reclama el compromiso de todos los actores de la sociedad, tanto de las grandes empresas, del sector público, así como de cada ciudadano en particular (el destacado es mío).

Si bien hubo varias réplicas en distintos puntos del país, las proyecciones se inauguraron en la ciudad de Buenos Aires en el Cine Gaumont (Espacio INCAA Km 0). La película que eligieron para comenzar la actividad fue *Sed, invasión gota a gota* (Mausi Martinez, 2005), documental argentino que aborda la disputa por el agua en relación a una de las mayores reservas mundiales de agua potable: el acuífero Guaraní. De acuerdo a la sinopsis, la película trata tanto el proceso de militarización en el norte de nuestro país y en los países que comparten el acuífero (Paraguay, Brasil y Uruguay) –en el marco de la llamada "lucha antiterrorista" liderada por Estados Unidos a nivel mundial–, como las políticas de privatización del agua potable impulsadas por el Banco Mundial y otros organismos internacionales de financiamiento. El film invoca a la movilización de los pueblos latinoamericanos y a su autodeterminación, con una retórica claramente antiimperialista y anticolonialista.

Junto a la muestra se difundió el primer Concurso de Guiones Ambientales "Tu mirada puede cambiar la realidad", dirigido a estudiantes secundarios, universitarios y a profesionales de carreras audiovisuales y afines. La temática del concurso estaba orientada a promover la toma de conciencia acerca de "los procesos de producción y consumo y su impacto en el ambiente: el uso y abuso de los recursos naturales y la contaminación del agua, del aire y del suelo producidas por los desechos de industrias y hogares". Estas actividades se divulgaban a través de una carpa instalada en las inmediaciones del Obelisco de Buenos Aires, hecho que parecía inaugurar por parte del gobierno nacional cierto impulso a la producción y difusión de cine documental ambiental local, en un marco más amplio de iniciativas vinculadas a la temática. Sin embargo, en los años subsiguientes casi no volvieron a repetirse actividades similares en Buenos Aires que fueran impulsadas directamente por la SAyDS –o por lo menos no tuvieron el mismo alcance y repercusión–. Sólo durante el año 2011, la Subsecretaría de Coordinación de Políticas Ambientales (más específicamente,

la Unidad de Coordinación de Educación Ambiental) organizó una muestra de cine ambiental en la Tv Pública. En palabras de su impulsor:

> *En realidad no fue una muestra de cine sino de todo el trabajo que se está haciendo desde el programa* El cine ambiental va a la escuela y a la comunidad*, que tiene como objetivo trabajar con estudiantes de distintos niveles (sobre todo de nivel primario y secundario) y vecinos de distintas localidades del país,* para generar conciencia respecto de la importancia del cuidado del medio ambiente. Esto para todos los ámbitos, sectores y clases sociales (Roberto Aruj, funcionario en el área de Proyectos Especiales, Subsecretaría de Coordinación de Políticas Ambientales, 02/08/2012).

El entrevistado marca la intención de lograr una amplia difusión entre distintos tipos de público; sin embargo, la muestra pareció no haber alcanzado una gran repercusión –al menos en Buenos Aires tuvo escasa difusión– y en los años subsiguientes no volvieron a repetirse eventos del estilo.

El Ciclo de Cine Ambiental del Banco Mundial: entre la mirada bucólica y la modernización ecológica

Desde el año 2010 surge por iniciativa del Banco Mundial (BM) el Ciclo de Cine Ambiental**,** una apuesta lanzada desde el área de comunicación de la sede Argentina que viene teniendo continuidad con una periodicidad anual. Las cinco ediciones del ciclo se han denominado, más exactamente, Ciclo de Cine Ambiental. Historias sobre el impacto de nuestro estilo de vida en la naturaleza. Según la responsable de su organización –especializada en comunicación organizacional–, la idea surgió a partir de verificar el éxito de estas experiencias en otros países (principalmente en Estados Unidos), donde el BM está presente y donde eventos de esta envergadura se realizan desde hace más de veinte años.

El dispositivo montado por este organismo internacional, el formato ciclo, se diferencia de las muestras y festivales cinematográficos en que aquí no existen los concursos ni se presentan películas para su competencia; tampoco se organizan actividades como talleres y exposiciones fotográficas en paralelo. Sólo se conforman mesas y charlas abiertas, generalmente como instancias de debate previas a la proyección de una película.

En la primera edición, las instituciones y organizaciones que apoyaron el evento fueron la SAYDS, la Agencia de Protección Ambiental de la ciudad de Buenos Aires, y las ONG Fundación Vida Silvestre (FVS) y Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). En esa ocasión se desarrolló una única mesa de debate llamada "Los desafíos ambientales en Argentina", cuyo panel estuvo conformado por representantes de algunas de las instituciones auspiciantes mencionadas como la FVS, la SAYDS –a través del coordinador del Programa Nacional de Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos (PNGIRSU)– y la FARN, y contó con la moderación de representantes del BM. El debate tuvo como disparador la película *Exprimida al máximo. Sobreviviendo al proyecto humano* (Christophe Fauchere, 2008), un documental que ofrece un relato global que no solamente deslocaliza las problemáticas ambientales sino que identifica sus orígenes en prácticas aprendidas en forma individual, culpabilizando al hombre del impacto en la naturaleza a escala planetaria.

En relación al film, el representante de FVS interpeló al público presente a partir de señalar que "la civilización está en una bisagra y somos nosotros los que decidimos qué rumbo tomará". Luego, el expositor del PNGIRSU situó la problemática explicando en qué consiste el programa y planteó la relevancia de una gestión integral de residuos con inclusión social, refiriéndose específicamente a la situación de los recuperadores urbanos en Buenos Aires. A continuación, la referente de FARN –ONG que trabaja desde la perspectiva del derecho ambiental– destacó el "Principio 10 ", surgido de la Conferencia de Río 1992, que se basa en tres aspectos clave: el acceso a la información, la participación ciudadana y el acceso a la justicia. Según manifestó, estos tres puntos son fundamentales para poder aspirar a la resolución de problemas ambientales. En ese sentido, marcó que los ciudadanos necesitamos estar informados y que es nuestro derecho, por lo que no hay que temer exigir información al Estado. También argumentó que debemos exigir el derecho a participar en la toma de decisiones, ya que eso mejora el proceso por el cual se llega a adoptar una política determinada. A su vez, dijo que el involucramiento de todos los ciudadanos es importante, porque hay que lograr "que las instituciones incorporen en su noción de desarrollo el tema ambiental". Por último, respecto al acceso a la justicia, expresó que recurrir a ésta debe ser nuestro último recurso.

La coordinadora del evento señaló la importancia de que cada expositor se refiriera a cosas distintas pero no menos relevantes para, en un futuro cercano,

lograr "reducir el impacto de la acción del hombre en el ambiente". También destacó el hecho de haber desarrollado el debate y la proyección al aire libre, con entrada libre y gratuita.[1]

Una particularidad de este ciclo es que no existen películas producidas en el plano local y que el número de películas exhibidas es exiguo en comparación con otros festivales. Si analizamos la gacetilla de difusión inaugural, allí podemos identificar algunos criterios de selección de las películas estructurados en torno a las siguientes consignas:

> *El cambio climático, la degradación de los recursos, la extinción de las especies y la contaminación, entre otros problemas, son señales de alerta de un medio ambiente en crisis. Los documentales que integran este ciclo muestran diversas visiones sobre un desafío global común: conservar la naturaleza como requisito indispensable para proteger al hombre.*

Si miramos con mayor profundidad el texto de la convocatoria, podemos ver cierta concepción conservacionista que privilegia la escala planetaria y que plantea el análisis de impactos en *la naturaleza* y de la mano de un único actor indiscriminado: *el hombre*. Las imágenes recurrentes presentes en los documentales que se proyectan coinciden con la retórica de la modernización ecológica y la salida hacia una economía verde, pero también con propuestas conservacionistas donde la responsabilidad por la crisis ambiental es atribuida a cada individuo (o, a lo sumo, a un conjunto de individuos) en forma particular.

Este fue el caso del debate que tuvo lugar en la mesa de proyección de la película *Mother* (Christophe Fauchere, 2011) durante una de las ediciones del ciclo: justamente un 8 de marzo, conocido como el Día Internacional de los Derechos de la Mujer. Allí aconteció uno de los momentos más tensos del ciclo en su conjunto: la mesa de presentación de la película ya habilitaba la controversia bajo el título "Las mujeres y el desafío poblacional", en la que participaron como invitadas referentes de las ONG Voces Vitales Argentina y EcoMujeres. Si bien a la representante de Voces Vitales la película le pareció atinada, por considerar la

1 Los lugares que suelen elegir son predominantemente espacios descuiertos dentro de ciertos centros culturales, aunque una de sus ediciones se desarrolló excepcionalmente en el Jardín Botánico.

maternidad "desde una óptica racional", la referente de EcoMujeres cuestionó fervientemente a la organización del BM por la elección de la película proyectada, debido a su claro mensaje tendiente a "responsabilizar a las mujeres (sobre todo a las mujeres del Tercer Mundo) por la superpoblación del planeta y por el estilo de vida de consumo actual". Lo que la referente cuestionaba era, no solamente la visión neomalthusiana respecto de la crisis ecológica a nivel global, sino que también denunciaba el sesgo de género acerca de las atribuciones de responsabilidad sobre la reproducción humana.

Cuando se preguntó a la organización del ciclo por qué no se seleccionaban y proyectaban películas locales, se respondió simplemente que además de no existir una gran oferta en ese sentido, había también una razón económica: la sede de Washington del BM les hace llegar algunas películas sobre las cuales ya se han adquirido los derechos de exhibición, o bien se ponen en contacto con las mismas distribuidoras de Estados Unidos e Inglaterra para conseguir material nuevo.

El sello verde del GreenFilmFest

El GreenFilmFest, de la productora GreenTara producciones culturales, también nace en el año 2010, en el Cinemark de Palermo, como parte de la iniciativa de su fundadora y directora, quien define su creación de esta manera:

> *Yo siempre digo que soy licenciada en Comunicación y que cuando me recibí, y la vida me fue llevando a dedicarme a la producción y que después me animé a abrir mi productora y todo. Fue como que sentí una responsabilidad enorme respecto de lo que comunicaba. Y desde ahí fue que entendí que dependía de mí el contenido que iba a comunicar y que comunicar algo cultural, social, medioambiental que aporte a la sociedad me pareció más constructivo, incluso más lindo para mí, si querés, desde un punto de vista más egoísta* (Alejandra Cordes, Directora del GreenFilmFest, 10/04/2012.)

Hasta aquí, ella asocia el nacimiento del GreenFilmFest con una responsabilidad propia que relaciona con su trayectoria profesional:

Yo siempre tuve una conciencia ambiental, desde chica, como un instinto. Viste que Green-Tara es la reclamación femenina de Buda, entonces habla del budismo y el budismo habla mucho de la convivencia en armonía de todos los seres vivos. Entonces tiene que ver con el cuidado del planeta y de la convivencia. […] Yo antes venía de trabajar en el gobierno de la ciudad, […] en el centro metropolitano de diseño, donde trabajamos con la idea de diseño sustentable, un lugar donde el diseño no es algo sólo funcional sino algo muy poderoso en lo que es la economía de un país.

La directora del festival señala también dos cuestiones que tienen relación entre sí y que fueron fundamentales para la creación del GreenFilmFest: por un lado, su marido tiene una distribuidora de cine a través de la cual, en el año 2009, pudo conseguir los derechos para exhibir la película *Home* (Yann Arthus-Bertrand, 2009); por otro lado, apenas llegó a sus manos, ella organizó una proyección aislada en los Bosques de Palermo, evento que tuvo una gran convocatoria. Fue ahí que decidió crear el festival en el 2010.

En definitiva, se trata de un festival comercial para el que se consiguió el apoyo de importantes actores, entre los cuales se destaca la ONG internacional Greenpeace sede Argentina, el auspicio de la embajada británica, de la empresa de cosméticos Natura, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires bajo el slogan "Jugá limpio" y el apoyo de algunas celebridades locales conocidas a través del cine y la televisión. El eslogan del festival es "Cultura en armonía con el planeta", aludiendo a una agenda global del ambiente. El dispositivo en formato festival implica la competencia entre películas por categorías (corto y largometrajes), dinámica que es acompañada de la entrega de premios y reconocimientos. Aunque alguna que otra proyección estuvo presenciada por sus directores, en los festivales no suele haber mesas de debate en torno de las proyecciones y lo que se prioriza es el consumo de la obra fílmica en sí y la valoración de su calidad.

La entrevistada destacó que si bien a partir de la edición de 2011 se inauguró un concurso de cortometrajes para captar la producción local en la temática, para ella es muy importante "traer material de afuera para que los argentinos vean contenidos que de otra forma no llegarían al país". En esa línea, en su primera edición en el GreenFilmFest se proyectaron diez obras de producción extranjera –tendencia que, al igual que el ciclo del BM, predominó en las ediciones subsiguientes–, seguramente debido a la conexión especial con la distribuido-

ra. Fueron nueve piezas documentales y una sola de animación, de las cuales muchas se asemejan a los clásicos documentales de naturaleza basados en expediciones científicas (Francés i Domenèc, 2002): cinco documentales provenientes de Estados Unidos, dos de Gran Bretaña, una coproducción austríaco-alemana, y la pieza de animación de origen japonés. En base a la gacetilla, los temas definidos fueron los siguientes:

> *Ofrecimos lo mejor del cine ambiental en Argentina para generar conciencia y así contribuir a la protección de nuestro planeta. Se difundieron los temas más sensibles: cambio climático, agotamiento energético, extinción de especies animales, reciclaje y acciones de sustentabilidad.*

Según la entrevistada, la obra más promocionada fue el documental *Home*, película que –como indicamos anteriormente– dio origen a la idea de organizar el festival. El documental francés se ha convertido en una referencia ineludible a la hora de hablar de cine ambiental: actualmente se puede acceder a ella a través de YouTube y es una de las más exhibidas en festivales de todo el mundo. Es una megaproducción inusual para los documentales, financiada por un conjunto de empresas que comenzaron a adoptar la visión de la modernización ecológica, viendo la posibilidad de apuntar a un nicho de mercado vinculado a lo que podemos denominar *consumo verde* o *consumo sustentable*.

El film ofrece el relato de un único punto de vista a través de una voz en *off* omnisciente, mientras se suceden infinidad de fotografías documentales que refieren a una mirada bucólica de la naturaleza en su estado puro y a cierta nostalgia de corte conservacionista. Interpela al espectador en tanto individuo humano, intentando persuadirlo como hombre que habita el planeta Tierra y que es responsable por él. Desde esta perspectiva, todos los seres humanos estamos implicados y somos igualmente responsables por la crisis ecológica mundial.

En la edición de 2011, el festival fue presentado por la ONG Greenpeace, sede Argentina, y tuvo como padrinos a dos celebridades de la pantalla argentina, en una demostración clara de utilización de la estrategia publicitaria llamada *star system*. Si bien la estrategia tiene su origen en la modalidad publicitaria de Hollywood –que consistió en firmar contratos de exclusividad con grandes estrellas del espectáculo para promocionar las películas–, la expresión también se refiere

actualmente a la estrategia de usar actores o artistas populares en distintos ámbitos como para tratar de asegurar las ventas de determinados productos.

El Festival Internacional de Cine Ambiental del Instituto Multimedia DerHumAlc y sus películas de justicia ambiental

El Festival Internacional de Cine Ambiental (FINCA) del Instituto Multimedia DerHumAlc (IMD) comparte con el GreenFilmFest el hecho de haberse adjudicado ser el primer festival internacional de cine ambiental de Argentina. En el año 2010, el FINCA nació como un desprendimiento de un festival de larga trayectoria en nuestro país: el Festival Internacional de Derechos Humanos, organizado por el mismo IMD. Hasta ese mismo año, sólo algunas pocas películas con contenido relacionado a la temática ambiental se incorporaban a una sección denominada "Madre Tierra".

El IMD se autodefine como una organización sin fines de lucro creada en el año 1997 con el objetivo de promover la divulgación de los derechos humanos en América Latina y el Caribe. Sus eventos son patrocinados por una amplia constelación de actores locales estatales –como la SAyDS, la Jefatura de Gabinete de Ministros, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, el INCAA, e incluso el Concejo Deliberante del municipio de Tigre en la provincia de Buenos Aires, que fue sede del evento durante el 2010–, lo que demuestra una fuerte conexión con los gobiernos de turno. En la gacetilla de presentación del festival, sus organizadores expresan en relación a los derechos humanos y la articulación con organismos públicos:

> *En Argentina hemos vivido la experiencia del crecimiento de la conciencia social acerca de los Derechos Humanos. […] Estamos convencidos de que algo similar puede y debe ocurrir con el medio ambiente. Si los organismos estatales y las organizaciones de la sociedad civil suman esfuerzos, será posible avanzar rápidamente en la sensibilización ambiental de amplios sectores de la sociedad, única garantía para que los argentinos de hoy puedan corregir errores y legar un ambiente sano a las futuras generaciones.*

Como puede extraerse de este fragmento, es claro el encuadre del FINCA en el contexto de crecimiento de una retórica que apela a los derechos humanos como punto de partida para la justificación de los derechos ambientales. En

cuanto al objetivo del evento y el público al que aspiran llegar, los organizadores manifestaron:

> *El FINCA nace con la ambición de apostar a ese cambio: quiere ser una fiesta en la que se puedan ver las mejores películas del año con temática ambiental, retrospectivas seleccionadas y homenajes a grandes documentalistas; en la que se pueda asistir y participar en ferias, talleres y debates que tengan continuidad a lo largo del año en múltiples sedes culturales y escuelas a lo largo del país. Es hora de que el cine ocupe un lugar importante en la batalla decisiva por el futuro del planeta.*

Desde la dirección artística destacaron, además, que "el FINCA debía instalarse en las agendas públicas, en los hogares y centros educativos, de manera de modificar las costumbres de los argentinos en favor del cuidado del planeta".

El evento, de entrada libre y gratuita, se basó en la proyección de veinticinco películas en su mayoría documentales, reunidas bajo cuatro ejes temáticos o tópicos ambientales: minas y petróleo, cambio climático y energía renovable, alimentación y producción intensiva, y desechos y contaminación. La presentación de esos ejes estuvo anclada en las consecuencias nocivas de determinadas actividades en la vida humana y animal, así como en los daños ocasionados a los bienes naturales. La programación pretendió incluir, aunque con dificultades (el desarrollo del evento se vio alterado por el fallecimiento del presidente Néstor Kirchner), funciones en salas y al aire libre para las escuelas, actividades paralelas tales como talleres (de separación de basura, sobre minería y recursos naturales, entre otros), espectáculos, ferias, muestras de arte, instalaciones audiovisuales, charlas-debate. Al mismo tiempo, el festival se caracterizó por la competencia oficial de largometrajes, mediometrajes y cortos, "con la presencia de expertos, organizaciones ambientalistas e invitados internacionales, directores y personalidades de la industria cinematográfica".

La película premiada por el FINCA como mejor largometraje fue el documental *Vienen por el oro, vienen por todo* (Christian Harbaruk y Pablo D'Alo Abba, 2009). Al recibir el galardón, los directores manifestaron que "es imprescindible que nuestros gobernantes revisen estas leyes mineras que avalan acciones perjudiciales para nuestro medio ambiente".

El film denuncia la nocividad de la megaminería metalífera con reactivos químicos tóxicos, y recurre para ello a la sucesión de imágenes donde multitudes movilizadas en la ciudad de Esquel (Chubut) se oponen al emprendimiento, adoptando claramente el lenguaje de los movimientos que reclaman justicia ambiental. A partir de esas imágenes en rechazo de la mina, protagonizadas por la Asamblea de vecinos autoconvocados de Esquel, y de la consulta popular que tuvo como resultado una rotunda negativa al emprendimiento minero en la zona, el documental ofrece la historia de la organización de los vecinos en contra de la instalación de la empresa canadiense a siete kilómetros de la ciudad, así como también da lugar a la visión de ciertos sectores de Esquel que se posicionan en favor del emprendimiento. De esa manera, logra tensionar al público y lo obliga a tomar partido, ubicándolo frente a una antinomia: identificarse con unos o con otros. En un contexto histórico cercano a los acontecimientos surgidos de la crisis de 2001, la película reconstruye los distintos momentos de movilización, acción directa y enfrentamiento bajo los lemas "Qué se vayan todos", "Patagonia rebelde", "No a la Mina", "Fuera la minera de Esquel" y "Sí a la mina". Al mismo tiempo, pone el acento en los valores propios de los movimientos de justicia ambiental, como el respeto a la madre tierra, el derecho a la autodeterminación de los pueblos, el valor de la vida en sí, junto a cierta reposición del discurso antiimperialista dirigido en contra de la amenazante empresa, a la que identifican con "los gringos".

Corriendo la misma suerte que la causa de Gualeguaychú y las movilizaciones ambientales en general, en materia de repercusión pública y de ingreso en la agenda de gobierno, el FINCA volvió a presentar una nueva edición recién en el año 2014. Sin embargo, ya no lo hizo en el municipio de Tigre sino mayoritariamente en las instalaciones de la Alianza Francesa de Buenos Aires (aunque también en el Cine Gaumont y el BAMA). El festival logró una altísima difusión y convocatoria, a tal punto que los organizadores manifestaron en la última entrevista que lo celebrarían cada dos años, alternando con el clásico festival de cine de derechos humanos.

A modo de reflexiones finales

Hemos visto cómo, en Buenos Aires, ciertas redes de actores seleccionan y hacen circular algunos films de temática ambiental a través de ciertos dispositivos como muestras, ciclos y festivales, compartiendo algunas características singulares.

En primer lugar, las películas se destacan por el predominio del registro documental, lo que constituye una promesa de verosimilitud de las imágenes audiovisuales hacia el público. Se trata de una especie de contrato que se da entre los organizadores que exhiben las piezas y los espectadores, y que está basado en lo que algunos autores llaman "tesis de existencia" o relación analógica de la imagen con el espacio real (Schaeffer, 1990). Este hecho se encuentra vinculado al interés por reponer al ambiente en clave realista, en un contexto de creciente conflictividad: se supone que lo que se proyecta sucede en la realidad y representa los puntos que son de interés en la materia, y es ahí donde aparecen narrativas divergentes acerca de cuáles son las causas ambientales legítimas y sus posibles abordajes.

En relación a esto último, sólo las muestras de la SAyDS y el FINCA seleccionaron y proyectaron documentales de producción local en los que predomina el discurso de los movimientos de justicia ambiental. Entre ellos encontramos los films *Sed. Invasión gota a gota* y *Vienen por el oro, vienen por todo*, películas que reflejan una voluntad por actualizar cierto discurso antiimperialista y anticolonial de los bienes naturales en el territorio argentino, como parte de los procesos sociales, económicos y políticos latinoamericanos.

En algunos documentales proyectados por el BM y el GreenFilmFest, las imágenes y relatos se van tejiendo desde una perspectiva esencialista que sacraliza la vida campestre y responsabiliza al crecimiento poblacional por la crisis ecológica del planeta; mientras que en otros, la propuesta es avanzar hacia el desarrollo de *tecnologías verdes* o *ecofriendly*, presentadas a menudo como de bajo impacto ambiental. En este último caso se dejan entrever algunas ideas vinculadas a posibles líneas de financiamiento que el organismo internacional estaría dispuesto a llevar a cabo, pero también reflejan el aliento a ciertas innovaciones por parte del sector empresarial. En ese sentido, tanto en un caso como en el otro, a pesar de incluir documentales de corte conservacionista, los dispositivos de exhibición involucrados retoman los discursos propios de la modernización ecológica que pretenden dar impulso a determinadas tecnologías verdes –recordemos que las tecnologías son entendidas aquí en sentido amplio; es decir, como instituciones–.

Una segunda característica es que los documentales oscilan entre una retórica global y una narrativa ambiental que se sitúa en la escala local. Por ejemplo,

el abordaje en el caso de *Home* –no sólo en cuanto a niveles de espacialidad sino también de temporalidad trabajados en el relato–, es mucho más amplio que las películas argentinas, y eso nos da la pauta de los distintos niveles de análisis contemplados en cada caso. Otro tanto sucede con los films del ciclo del BM, *Exprimida al Máximo* y *Mother*, películas en las que si bien en algunos pasajes se retoman problemáticas locales, claramente no lo hacen sino con el fin de ilustrar la crisis ecológica de nivel mundial: los problemas de base son el cambio climático global y la superpoblación del planeta.

En este punto es preciso destacar que si bien los documentales analizados presentan narrativas y discursos específicos, lo cierto es que no necesariamente se corresponden con los puntos de vista de los actores involucrados en la organización de los dispositivos bajo análisis. Esto es así porque –recordemos– los films funcionan como intermediarios de la interacción y, en ese sentido, es muy importante el rol de traductores que asumen los organizadores al seleccionar, proyectar y –en ocasiones– someter a debate algunos films, aspecto que, por otra parte, nos da indicios de los involucramientos diferenciados de cada actor o red de actores. En esa línea, el sentido social que adquiere la circulación de películas documentales ambientales en esos espacios tiene que ver con el reconocimiento social de las distintas miradas sobre las causas ambientales y los marcos de justificación que entran en juego en un momento y un espacio determinado.

De esa forma se explica por qué las muestras de la SAyDS, si bien seleccionan algunas películas en las que la retórica de justicia ambiental está presente, resignificaron la cuestión dentro de los marcos de justificación propios de la modernización ecológica. El hecho cobra aún más sentido si pensamos que perdieron fuerza cuando la causa de las pasteras se abandonó como causa ambiental de la política a nivel nacional.

Otro tanto sucede con los FINCA: allí se proyectan y destacan documentales con un claro lenguaje de justicia ambiental, pero sin embargo se enmarcan en términos de desarrollo sustentable y derechos humanos. El FINCA repone los documentales que hablan de justicia ambiental y de problemáticas locales en clave de un discurso que refiere a los derechos humanos y que otorga a la especie humana un lugar central –siendo por ello una visión menos bucólica y más antropocéntrica–. De esa forma, la operación de justificar las causas ambientales en clave de derechos humanos nos habla de cierto procesamiento de

los conflictos ambientales (su traducción) en base a un discurso instalado en la escena pública nacional en los últimos años.

La mirada puesta en el sentido social construido en torno a la circulación de películas explica cómo el circuito comercial en el que se inserta el GreenFilmFest se perfila más bien como un sello verde en el que se muestra una idea sublimada de la naturaleza, pero combinada con otro concepto que la valoriza en términos mercantiles y que, por la misma razón, apunta a un nicho de mercado relativamente sofisticado de consumo verde dirigido a sectores sociales urbanos de clase media y media alta.

Si bien algo de estas peculiaridades comparte con el ciclo del BM, la diferencia es que el GreenFilmFest forma parte de una red de promotores que funcionan como *sponsors* y le permiten ganar mayor visibilidad en el mundo empresario. Además, el GreenFilmFest se destaca por trabajar con estrategias publicitarias bien marcadas en sintonía con la imagen de "ciudad verde", instalada por el gobierno porteño. El BM, en cambio, parece trabajar sin asociarse a empresas del ámbito local, aunque sí recibe el apoyo de organismos gubernamentales y de algunas ONG de cierto peso en la escena local.

Si bien todos los dispositivos comparten el hecho de orientarse con fines educativos que intentan *generar conciencia*, la peculiaridad del ciclo del BM y del GreenFilmFest es que en ambos se nota aún más cierta voluntad aleccionadora y/o moralizante, a través de la cual argumentan que los individuos no se comportan de la manera adecuada al dañar la naturaleza y que, por ejemplo, las mujeres de los países más poblados son las responsables de reproducirse sin límites generando presión sobre los recursos.

En suma, los dispositivos de proyección y debate que se desarrollan en lugares como centros culturales, salas del INCAA y circuitos comerciales de cine, a simple vista, parecen ser lugares neutrales e incluso de goce relacionado al consumo de ciertos bienes culturales. Su aparente carácter despolitizado, sin embargo, nos da pistas interesantes acerca de los debates que atraviesan a la cuestión ambiental contemporánea en nuestro país. Claramente no son los repertorios de acción de los colectivos de protesta y movilización socioambiental y, al mismo tiempo, encuentran apoyo de parte de los gobiernos nacional, provincial y algunos gobiernos locales, como por ejemplo el municipio de Tigre y el gobierno de la ciudad de Buenos Aires. No surgen de programas de política

pública sostenidos en el tiempo, ni de las movilizaciones "en la calle" –aunque éstas estén representadas en algunas películas–, y en algunos casos encuentran apoyo por parte de ciertos sectores empresariales.

No obstante, los debates discurren en la ciudad y no dejan de ser espacios simbólicos desde donde hacer otra lectura posible sobre las narrativas y argumentos producidos en relación a la preocupación ambiental. En definitiva, podemos perfectamente preguntarnos si se trata de un proceso de festivalización de la cuestión ambiental que deja huellas visibles en la ciudad, que diversifica los ejes de su tematización y que contribuye a la definición acerca de cuáles son las causas ambientales más o menos válidas para la discusión.

Bibliografía

Chateauraynaud, Francis
(2008), "La coacción argumentativa. Las formas de argumentación en los marcos deliberativos y las potencialidades de expresión política", en *Praxis*, Nº 14, pp. 53-74.

Ferro, Marc
(2000), *Historia contemporánea y cine*, Barcelona, Ariel.

Francés i Domenèc, Miquel
(2002), "Los documentales de la naturaleza ayer y hoy. Realidad versus virtualidad", en *Revista Telos. Cuadernos de comunicación, tecnología y sociedad*, Nº 52, pp. 17-21.

Hajer, Maarten
(1995), *The politics of environmental discourse*, Oxford, Oxford University.

Harvey, David
(1996), *Justice, nature, and the geography of difference*, Oxford, Blackwell.

Hollman, Verónica
(2012), "Imágenes y visualidades de la cuestión ambiental en Argentina", en *Revista Geográfica de América Central*, Vol. 2, Nº 47, pp. 1-17 [en línea], dirección URL: http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/view/2707 [01/03/2013].

Lafaye, Claudette y Laurent Thévenot
(1993), "Une justification écologique? Conflits dans l'aménagement de la nature", en *Revue française de sociologie*, Vol. 34, Nº 4, pp. 495-524 [en línea], dirección URL: http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsoc_0035-2969_1993_num_34_4_4283 [17/03/2013].

Lascoumes, Pierre
(1996), "Rendre gouvernable: de la 'traduction' au 'transcodage'. De l'analyse des processus de changement dans les rèseaux d'action publique", en *CURAPP*, pp. 325-338. [en línea], dirección URL: https://www.u-picardie.fr/curapp-revues/root/38/pierre_lascoumes.pdf_4a082e41f1369/pierre_lascoumes.pdf [10/02/2013].

Lezama, José Luis
(2004), *La construcción social y política del medio ambiente*, México, El Colegio de México.

MacDougall, David
(1998), *Transcultural Cinema*, Princeton, Princeton University Press.

Martínez Allier, Joan
(2004), *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*, Barcelona, Icaria-FLACSO Ecología.

Merlinsky, Gabriela
(2013a), *Políticas, derechos y justicia ambiental. El conflicto del Riachuelo*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
—— (2013b), "Introducción. La cuestión ambiental en la agenda pública", en Merlinsky, Gabriela (ed.), *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*, Buenos Aires, CICCUS-CLACSO, pp. 19-60.

Mestman, Mariano y Mirta Varela (coords.)
(2013), *Masas, pueblo, multitud en cine y televisión*, Buenos Aires, Eudeba.

Mirzoeff, Nicholas
(1998), *The Visual Culture Reader*, Londres-Nueva York, Routledge.

Mitchell, William
(2009), *Teoría de la Imagen. Ensayos sobre representación verbal y visual*, Madrid, Akal.

Reboratti, Carlos
(2008), "Environmental conflict end environmental justice in Argentina", en Carruthers, David (ed.), *Environmental Justice in Latin America: Problems, Promise, and Practice*, Cambridge-Londres, The MIT Press, pp. 101-117.

Richards, Greg
(2007), "The festivalization of society or the socialization of festivals? The case of Catalunya" en Richards, Greg (ed.), *Cultural tourism: global and local perspectives*, Binghampton, Haworth Hospitality Press, pp. 229-252.

Richards, Greg y Julie Wilson
(2004), "The impact of cultural events on city image: Rotterdam, cultural capital of Europe 2001", en *Urban Studies*, Vol. 41, Nº 10, pp. 1931-1951.

Schaeffer, Jean-Marie
(1990), *La imagen precaria. Del dispositivo fotográfico*, Cátedra, Madrid.

Svampa, Maristella
(2008), "La disputa por el desarrollo: territorio, movimientos de carácter socioambiental y discursos dominantes", versión ampliada y actualizada del texto presentado en el Seminario Interrogating the Civil Society Agenda, abril,

Universidad de Massachussets, Amhers [en línea], dirección URL: http://www.extractivismo.com/documentos/SvampaSobreDesarrollo.pdf [11/08/2015].

Sorlin, Pierre

(2004), "La puesta en imágenes del mundo", *El "siglo" de la imagen analógica. Los hijos de Nadar*, Buenos Aires, La Marca, pp. 115-167.

Vara, Ana María

(2013), "*Sangre que se nos va". Naturaleza, literatura y protesta social en América Latina*, Sevilla, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Williams, Raymond

(1996), "La tecnología y la sociedad", en *Causas y azares*, Nº 4, pp. 155-172 [en línea], dirección URL: http://www.rehime.com.ar/escritos/documentos/idexalfa/w/williams.php [05/07/2013].

Agroenergía y discurso del desarrollo. Un análisis de narrativas regionales y locales a propósito de la producción de biodiesel en Santiago del Estero

Virginia Toledo López

Introducción

En el mes de diciembre del año 2009 se inauguró en la ciudad de Frías, Santiago del Estero, la primera planta de biodiesel del noroeste argentino (NOA), promocionada como vía de agregación de valor a las materias primas existentes en la región. Pertenece al Grupo tucumano Lucci, uno de los principales conglomerados del agronegocio argentino. Constituye un emprendimiento de gran tamaño (con capacidad para moler un millón de toneladas anuales, generando 200 mil toneladas de combustible por año), ubicado fuera del núcleo portuario Rosario-Buenos Aires, lo cual significó un cambio en el patrón de localización respecto de otras plantas de biodiesel. Esa ubicación, en una zona de reciente pampeanización, constituye uno de los principales factores que fundamentan su elección como caso de estudio.[1]

La planta genera combustible a partir de la soja producida en la región, cuya presencia se remonta apenas a mediados de la década de 1990, cuando a partir de la difusión del "paquete" tecnológico[2], la frontera agropecuaria se expande. Así, el cultivo de soja se establece en el NOA, a expensas de la riqueza biológica y cultural de la zona.

---

1 El texto que aquí se presenta integra la investigación para acceder al doctorado en Ciencias Sociales de la UBA.

2 Siguiendo a Gras y Hernández, se señala que el uso de la noción de "paquete" busca resaltar la capacidad que tienen estas innovaciones de influir en el rumbo de todo el proceso de producción de las explotaciones. Así, "la extendida definición 'paquete' define de manera precisa el modo en que ellas [las innovaciones tecnológicas] están concatenadas e implicadas unas con otras: la semilla transgénica con el glifosato, un tipo de tecnología de siembra (la siembra directa), de organización laboral, de gestión, etc." (Gras y Hernández, 2013: 29).

Santiago del Estero no sólo es la única provincia del NOA con una planta de producción de biodiesel, sino que además es un área que históricamente se ha destacado por su biodiversidad, dada la gran superficie de bosque nativo,[3] y por la amplia presencia de la pequeña agricultura familiar y campesina,[4] crecientemente desafiada por el avance del agronegocio.

Por último, en tanto la producción de biodiesel es estadio final de la cadena sojera, destacamos que el auge de la producción de este agrocombustible se inscribe en el contexto general neodesarrollista, en el que el agregado de valor y la inserción externa se constituyen en pilares del patrón de acumulación gestado en la posconvertibilidad (Féliz y López, 2012).[5] En este contexto se interpreta a la producción de agrocombustibles como una nueva fase en el proceso de expansión del agronegocio, la cual estaría caracterizada por una mayor diversificación asociada a la industrialización de las materias primas generadas en la primera fase (signada por el proceso de sojización), bajo una lógica que continúa asumiendo a los espacios rurales como generadores de mercancías (en el sentido que imprime la lógica del denominado "sistema agroalimentario corporativo").[6]

En este marco, el presente artículo analiza el proceso de construcción de narrativas regionales y locales mediante las cuales se otorga sentido al emplazamiento de la agroindustria en una zona de reciente pampeanización. Con este

---

3 El bosque nativo de Santiago del Estero corresponde a la región forestal del Parque Chaqueño, que posee aproximadamente 67.495.995 ha y es la región boscosa más grande del país. Integra, a su vez, el Gran Chaco Americano, junto a extensos territorios de Bolivia y Paraguay (la parte argentina representa el 58%), y es la segunda área boscosa más grande del continente.

4 Los datos del Censo Nacional Agropecuario (CNA) de 2002 permiten visualizar que, incluso respondiendo al comportamiento generalizado de disminución de la población rural, Santiago del Estero es la provincia con mayor proporción de población rural del país (un 34% de su población habita en el campo), seguida por Misiones y Catamarca. Ello se combina con un amplio porcentaje de tenencia de la tierra en situación precaria en más de la mitad de los casos (CNA 2002).

5 Se considera que la quintaesencia de la estrategia neodesarrollista para el agro ha quedado plasmada en el PEA 2020, presentado en 2012.

6 Aquí se retoma la perspectiva de los sistemas y regímenes globales (McMichael, 1999; Teubal, 2009; Buttel, 2005), en función de la que se destaca como característica principal del sector agroalimentario contemporáneo el predominio de los complejos transnacionales, a partir de los cuales se estructuran los mecanismos de regulación vigentes. Así, se destaca que en la etapa actual los procesos de producción, distribución y consumo alimentario se integran por encima de las fronteras estatales, siendo las corporaciones transnacionales quienes detentan el acceso a los recursos y a los mercados.

fin se recurrió a fuentes secundarias (informes de organismos y documentos oficiales, información periodística y bibliografía especializada) y a fuentes primarias (entrevistas semiestructuradas realizadas a empleados y exempleados de la fábrica de biodiesel, gerentes y administrativos de la firma, funcionarios públicos de nivel local y provincial, agentes técnicos e informantes clave, integrantes de instituciones educativas y organizaciones no gubernamentales de la ciudad de Frías, vecinos y productores de la zona), complementando técnicas cualitativas y cuantitativas de análisis y producción de datos.[7]

La articulación de narrativas en el sudoeste santiagueño

La generación de narrativas requiere de la apelación a imágenes de la memoria colectiva en tanto polo complementario de los imaginarios sociales del futuro. Con este fin, suscita un uso político de las pasiones, especialmente de las dos consideradas "políticamente más fuertes": el miedo y la esperanza. La esperanza, en tanto "pacto de confianza", regula las proyecciones al futuro. Por su parte, la construcción de un relato sobre el pasado, la apelación a la memoria colectiva, moviliza sentimientos de miedo, en tanto deseo de no vivir una situación similar. Según Antonelli (2009: 73), el miedo "se articula a las memorias locales recientes y no canceladas de la pobreza y sus exclusiones". Así es como pasado y futuro se funden en torno de una narrativa mediante la cual se significa el *presente*. En nuestro caso, la promesa de desarrollo otorgó un *sentido* a la apertura de un emprendimiento vinculado a una megaempresa de capital nacional, alimentando la *esperanza* de mejorar la situación de la población local. De este modo se observa cómo una *imagen de futuro*, una promesa, conlleva cambios espaciales en el momento presente.

7 El trabajo de campo fue realizado durante el mes de marzo de 2012 en la ciudad de Frías y en la capital de Santiago del Estero. La técnica empleada para la recolección de datos ha sido la entrevista semiestructurada. El nivel de análisis privilegiado para la selección de los casos a entrevistar ha sido el organizacional (no el individual). De esta forma, se entrevistaron individuos pertenecientes a una categoría social, o bien en calidad de integrantes/referentes de una institución (es decir que la unidad de análisis fue el agente social –colectivo o no– y no la persona). Por ello se ha decidido no consignar los nombres de los/as entrevistados/as, a fin de preservar su identidad, pese a que se brindan referencias respecto de su función pública y/u ocupación que permiten enriquecer el análisis.

Por otra parte, es posible identificar diversos elementos a nivel regional y provincial que dan forma a una "memoria de la marginalidad", tales como la designación del NOA como área periférica (Rofman y Manzanal, 1989a; Vaca y Cao, 2006) en relación a la pampeana, el escaso dinamismo del mercado de trabajo santiagueño y el ser una provincia más bien expulsora que receptora de mano de obra.[8] Entonces, existe una valoración *ad hoc* a la creación de empleos en la provincia, lo que ha sido remarcado por quienes promueven el emprendimiento y adoptado generalizadamente como uno de los beneficios derivados de su emplazamiento. Por su parte, en el nivel local (ciudad de Frías), la necesidad de trabajo y desarrollo/progreso se asoció con frecuencia a la visión de la "era de oro de Frías" y a la anécdota vinculada a la mudanza de Loma Negra a la provincia de Catamarca en 1980. Ese hecho marca una ruptura en la memoria colectiva, en el relato local sobre el desarrollo.[9] La imagen asociada a este hecho se constituye en un ícono fundamental de la "memoria sobre la marginalidad", y es por tanto uno de los fundamentos de los argumentos favorables, o que dotaron de *confianza*, a la instalación de la agroindustria.

En nuestro caso, pudimos observar que el proyecto de producción de biodiesel resultó complementario de estas narrativas regionales y locales construidas históricamente, articuladas en torno del dispositivo del desarrollo. La investigación realizada da cuenta de que en Frías el discurso del desarrollo asociado a la producción de agrocombustibles se sustenta en tres pilares fundamentales: a) el impulso ganadero e industrial regional, b) la generación de empleo y c) la responsabilidad empresarial en materia socioambiental. A través de ellos, se fusionaron el *ethos* neodesarrollista (Balsa, 2013; Féliz y López, 2012), predomi-

8 La migración es un fenómeno histórico del mercado laboral santiagueño. Según estudios recientes, Santiago del Estero es la provincia que más trabajadores migrantes provee a otras zonas agroproductivas de Argentina: de un total de 100 mil trabajadores migrantes que se trasladan de una provincia a otra, 35 mil son santiagueños, en condiciones de alta precariedad laboral (escaso o nulo registro, bajos salarios y condiciones laborales/de vida críticas a la que son sometidos) (Neiman, 2009: 48).

9 En reiteradas ocasiones durante el trabajo de campo se registraron referencias a este acontecimiento, demostrando su importancia como ícono en la memoria colectiva. Esta anécdota frecuentemente se ligó con una reflexión sobre: a) la postergación en la que el sudeste de Santiago, en particular, y la provincia, en general, se encontraban hasta el emplazamiento de una "industria de punta" en la localidad; b) los beneficios derivados de la presencia de grandes empresas en la ciudad, y c) las malas políticas de Estado implementadas por el gobierno provincial, que llevaron a que Loma Negra se traslade a la provincia vecina (situación que habría cambiado con la ley 6750). Vale aclarar que pese al cambio de lugar por "una cuestión impositiva", aún hoy muchos frienses trabajan en esta empresa.

nante a nivel nacional (plasmado en las palabras expresadas por la presidenta en ocasión de la inauguración de la planta), con la memoria y los imaginarios locales –y regionales– sobre el progreso y la exclusión, impregnando la idea del proyecto con imágenes ("promesas") de modernidad. Así se gestó una narrativa que dotó de sentido al emprendimiento, otorgándole confianza y consenso social.

En el proceso de difusión de esta narrativa se alternaron mecanismos directos e indirectos, y sus artífices principales fueron tanto el grupo empresario como diversos agentes estatales de nivel local, provincial y nacional. A continuación se describe el proceso de radicación del emprendimiento en Frías, a fin de identificar los distintos agentes promotores cuyo accionar favoreció la construcción de la narrativa que habilitó su emplazamiento.

Los agentes del emplazamiento

En el año 2005 asumió Gerardo Zamora como gobernador de Santiago del Estero y sancionó la Ley de Promoción Industrial (ley 6750), a fin de estimular el desarrollo mediante el otorgamiento de beneficios a las industrias que se emplazaran en la provincia, especialmente a las transformadoras de materias primas locales. En junio de 2006, el gobierno provincial firmó una Carta de Intención con una empresa tucumana, que expresaba la voluntad de invertir en la provincia a fin de desplegar un megaemprendimiento de biodiesel, aceite y pellets de soja a cambio de los beneficios de la ley 6750. En ese momento, el gobernador recalcó: "es una empresa de capitales nacionales, de alto prestigio en la región y de alta capacidad económica, por tanto a nosotros nos genera un alto grado de confiabilidad" (*Nuevo Diario*, 13/7/2006). Así, la instalación de la empresa en la provincia fue valorada. En palabras del secretario técnico de la Comisión de Promoción Industrial del gobierno provincial:

> *La ley confiere prioridad a lo que son industrias manufactureras* [e] *industrias claves para el desarrollo de la provincia, que son las que son agroindustriales,* […] *en función de lo que es el potencial de la provincia: Santiago del Estero hoy es una referente en lo que es el* NOA *en agricultura y ganadería. Creo* [que] *es clave hoy en día el tema* [de] *las cadenas de valor y de darle valor agregado a la materia prima local.* […] *Tenemos tres industrias bajo el marco de la Ley de Promoción Industrial que son referentes: Viluco, con el tema de biodiesel no sólo con*

un producto que es estratégico a nivel nacional, los combustibles, biocombustibles, sino con una materia prima local, la soja. Luego Cotemina […] *y luego el Frigorífico Forbes Beltrán*.

Por su parte, en ocasión de la inauguración de la planta, el director del grupo reconoció al "doctor Gerardo Zamora, por su receptividad, visión compartida de futuro y por habernos incluido en la Ley de Promoción Industrial de la Provincia" (*Revista Contexto*, 17/12/2009).

Esta relación entre la megaempresa y el gobierno de la provincia de Santiago del Estero contrasta con la que el Grupo sostuvo con otros gobiernos de la región en ese momento (por ejemplo, con el gobierno tucumano).[10] El vínculo se mantuvo, y la empresa se constituyó en uno de los acompañantes predilectos del gobierno provincial en sus gestiones.[11]

La elección de Frías como lugar definitivo para el emplazamiento estuvo influenciada por factores objetivos y subjetivos. Al respecto, es preciso considerar que, dado que la prioridad para el grupo empresario pasaba por ubicar la molienda en "el vértice sur de un cono de detección de materia prima" (*Diario Panorama*, 16/12/2009), varias localidades cumplían con este requisito. Así, durante 2006, el grupo empresarial recorrió la región con el objetivo de encontrar el lugar más adecuado para situar su inversión. En agosto de ese año, de regreso de un viaje de negocios a Chile (visitaron a un potencial comprador de harina de soja), los titulares del grupo llegaron a Frías, donde estuvieron reunidos con el intendente y el secretario de la Producción. En aquel momento, los elementos de peso que contribuyeron a la decisión de desplegar allí la inversión fueron: a) la ubicación estratégica: Frías cumplía con la exigencia de ser un punto intermedio en el tránsito de los granos desde los lugares de cultivo hacia los puertos. Así lo explica un funcionario municipal, "*Frías estaba equidistante, o bueno, dentro de un centro, de un área de influencia de Santiago, Tucumán, Catamarca,* [y aunque] *Córdoba está más lejos, estamos en una de las rutas, que es la 157, de paso hacia el norte*"; b) la accesibilidad: tanto por la Ruta nacional Nº 157 como por ferrocarril; c) la disponibilidad de energía: redes de gas y

10 En ese momento existía una disputa con el gobernador de Tucumán, Alperovich, que quedó plasmada en una carta de lectores titulada "Autoritarismo", que Daniel Lucci publicó en el diario *La Nación* el día 20 de abril de 2007.

11 Por ejemplo, el empresario tucumano ha acompañado al ministro de la Producción provincial, Ing. Gelid, en gestiones con la ministra nacional de la Producción, Lic. Débora Giorgi, en abril de 2010 (Presidencia de la Nación, 08/04/2010).

electricidad, y c) la disponibilidad de agua: a diferencia de la región, que se caracteriza por la escasez de agua, Frías cuenta con un reservorio en el subsuelo y con una red de agua potable. Como lo señala el director de la firma:

> Varias localidades cumplían este requisito [estar en el paso de los granos hacia el puerto]. Pero Frías, ubicada a la vera de la Ruta 157 –que es un conector importante–, tenía además agua de subsuelo y la ciudad es un nodo energético para la transportación de gas natural y energía eléctrica. Estas variables la hacían una ubicación preferencial" (*Diario Panorama*, 16/12/2009).

En otra oportunidad, el director de la firma destacó también el hecho de que en la ciudad haya dos escuelas técnicas y una cantidad importante de habitantes, que "*garantiza la contratación del personal necesario que nosotros debemos capacitar*". A este respecto, y como se verá más adelante, la empresa desarrolló una política de articulación con los establecimientos educativos por medio de la Fundación Vicente Lucci.

Finalmente, se destaca que el proyecto empresarial fue recibido con gran entusiasmo por parte de los funcionarios del gobierno local, lo que queda evidenciado en el relato que el secretario de la Producción de la provincia hace del primer encuentro con los representantes del grupo:

> *Ellos nos plantearon la inquietud que tenían, quienes eran.* […] *Empezamos a contar cuáles son nuestros proyectos, sueños, y viceversa. Entonces, motivó eso que nosotros* […] *fuéramos a conocerlos, a ver quiénes eran ellos. Con la sorpresa que nos dimos de que* […] *ellos son los primeros exportadores de limones del mundo, la empresa se llama Citrusvil*.

Esta predisposición para con el proyecto llevó al gobierno local a realizar acciones en pos de atenuar las "desventajas" que eventualmente tuviese la ciudad en relación a otras posibles porque, en palabras de un funcionario, "*a toda costa queríamos traer a Lucci para Frías*".[12] Entre otras cuestiones,[13] se destaca particularmente la inexistencia de un parque industrial y la necesidad de crearlo en

12 El funcionario municipal dio cuenta de las otras ciudades posibles que competían con Frías: "*ellos tenían firmada una carta de aceptación, ya firmada, para el Este de Santiago*".

13 Una consistía en su localización por fuera del corredor NOA-puerto, tradicionalmente utilizado por el transporte terrestre (Ruta Nº 34), dada la mayor actividad industrial en esa zona, lo que encarecía los costos de trasporte.

un lugar que fuese atractivo para la empresa. Según se relevó en el trabajo de campo, antes de la llegada de los Lucci a la ciudad ya estaba en los planes de la administración municipal la idea de generar un área industrial similar a la de Santiago del Estero, o sea "*con loteos con servicios para industrias bien diagramados y circunscriptos a un espacio*". El proyecto de biodiesel, sin embargo, dinamizó su concreción, superando rápidamente los desajustes entre la propuesta inicial del municipio y los requerimientos del grupo empresarial.[14]

Mapa 1. Localización de planta de biodiesel, ciudad de Frías, y parque industrial

Fuente: Elaboración propia.

14 El lugar originalmente propuesto no tenía vías de ferrocarril. Se iniciaron entonces tareas de búsqueda destinadas a dar con el espacio adecuado. Se encontró un predio que reunía las condiciones requeridas por la empresa (disponibilidad de agua en el subsuelo, cercanía a la Ruta nacional Nº 157, cercanía a la red eléctrica y al ferrocarril) pero presentaba, al igual que buena parte de las tierras de la provincia, irregularidades en el título. Gracias a la gestión realizada por un diputado provincial friense y a la buena voluntad del Poder Ejecutivo provincial se expropiaron las 164 ha que hoy componen el parque. Tras ello, se logró el visto bueno del gobernador para llevar adelante las obras de infraestructura necesarias (gas, electricidad y agua). Así fue que los funcionarios del gobierno municipal, modificando en parte sus planes originales, consintieron los pedidos de la empresa.

Según un funcionario local, el parque industrial creado

> *cuenta con instalaciones de dos ternas de 33mil vatios con capacidad de transporte de 40 megavatios de potencia, tiene agua, enfrente pasa la ruta 157 y lateral colinda con el ferrocarril, y esta planta tiene dos ramales de ferrocarril adentro* […]. *Es un desvío. O sea, el ferrocarril tiene una traza normal y tiene un desvío donde entran dos paralelas a la planta*.

La atención particular que recibió el Grupo Lucci fue justificado por parte de un funcionario de jerarquía del gobierno municipal, en tanto existían "*objetivos compartidos: nosotros teníamos que traer una industria aquí y ellos tenían que radicarse en algún lado*". El uso de la forma verbal "tener que", que presenta un matiz semántico de obligación, alude a la imagen local que se buscaba potenciar desde la gestión municipal, lo cual será abordado luego.

En síntesis, el análisis del proceso de emplazamiento del Grupo Lucci en Frías, da cuenta de que la elección del lugar se funda tanto en elementos objetivos como subjetivos (especialmente en relación al vínculo establecido con los gobiernos provinciales y locales), en un contexto nacional propicio para desplegar actividades agroindustriales. En este marco, la empresa y los agentes gubernamentales se constituyeron en los principales agentes promotores del emprendimiento de agrocombustibles. Es importante remarcar en este punto, siguiendo a Bourdieu, que "lo dicho" y "lo no dicho" por parte de los funcionarios de gobierno juega un rol de importancia en el proceso de construcción de representaciones sociales,[15] contribuyendo a transformar la mirada de los grupos dominantes en visión hegemónica.[16] Entonces se afirma que el discurso estatal es constituyente de una representación respecto del proyecto afín a la forma en que los grupos dominantes (convertidos así en dirigentes) aprecian y valoran el

15 Según Bourdieu (1988: 139), el punto de vista "oficial" cumple tres funciones: a) opera un diagnóstico –realiza un acto de conocimiento que obtiene un reconocimiento y que tiende a afirmar lo que una persona o una cosa es–; b) es un discurso administrativo –a través de las directivas, órdenes, prescripciones, asigna funciones y/o acciones–, y c) dice lo que las personas han hecho realmente.

16 Por otra parte, una consideración del Estado en términos gramscianos, esto es, como *Estado integral* (aparato burocrático y sociedad civil), asume que a través de sus acciones se expresa la lucha de fuerzas sociales. Se entiende que un discurso será *legítimo* cuando sea socialmente legitimado, es decir, cuando sea percibido como evidente, constituyéndose por tanto en discurso hegemónico (sobre definición de hegemonía, véase Gramsci, 2011: 415).

mundo.[17] La investigación realizada muestra que la empresa, como integrante de una fracción de la clase dominante del capitalismo argentino, cuenta con los medios para difundir a través del Estado su propia objetivación del mundo.

A continuación profundizaremos en el análisis de la narrativa que tiene a la planta de biodiesel como epicentro de la promesa de desarrollo en la región.

Los pilares de la narrativa del desarrollo

La contribución al desarrollo ganadero e industrial regional

En el relato de representantes de la administración local, la promesa de desarrollo se vincula con la búsqueda de una complementariedad entre agroindustria y ganadería, y luego, con la construcción de una nueva representación espacial que ubica a Frías como epicentro de la región, con base en el potencial industrial local.

Primeramente, el tipo de emprendimiento se justifica en el relato oficial por la tradición ganadera existente en la zona. Por ello, antes que en la generación de combustible, en las entrevistas se ponderó la elaboración de productos para la alimentación animal a partir de pellets y harina Hi Pro. Estas han sido líneas comunes en los discursos de la mayoría de los entrevistados pertenecientes al gobierno local o provincial:

> *A nosotros la producción del bio no tiene tanta incidencia como la producción de las harinas. Porque eso es lo que una pequeña porción de ella se debe volcar en la región. El bio hoy se va y se consume afuera, lo otro es para el desarrollo de pequeños, medianos y grandes productores. Teniendo la planta esta, esto es una base de alimentos.* […] *la región apunta precisamente a un desarrollo, a un mayor desarrollo ganadero* (funcionario local).

> *Este tipo de industrias agroindustriales prestan mayor interés por parte del gobierno, y obviamente porque genera cadenas de valor* […]. *Por ejemplo, en la de Viluco no sólo están los biocombustibles, Viluco también produce alimento para lo que es la harina de soja, que se destina para la avícola; después el pellets de soja para lo que es* feed lot" (funcionario del gobierno provincial).

17 Por supuesto, no existe un único agente portador de esa visión. Tal como afirma Bourdieu, "en la lucha por la producción y la imposición de la visión del mundo social, los poseedores de una autoridad burocrática no tienen nunca un monopolio absoluto" (2011: 139).

Según este relato, la vinculación de la empresa con la actividad ganadera local generaría oportunidades para la región, favoreciendo nuevas (modernas) actividades productivas y la posibilidad de integrar cadenas de valor. Sin embargo, la "tradición ganadera" que se subraya se contradice con el sujeto rural predominante en la zona (y en la provincia) y el sistema productivo, fuertemente dependiente de ese ecosistema. Un técnico local señalaba su dificultad para integrarse a la cadena construida en torno a la planta de biodiesel (y aprovechar tal "fuente de ventajas competitivas"):

—No podes estimular la ganadería con una planta de biodiesel acá. Podes invertir en la ganadería y que resurja, si la carne vale.

—Algunos de los productos de la empresa son el pellet y el alimento balanceado, ¿a vos no te parece que eso puede incentivar la ganadería en la zona?

—¿Y cómo haces para criar una vaca a pellet?

—¿Y a alimento balanceado?

—¿Y cómo haces para criar? No lo podés hacer. Tiene que ser a campo […]. *Lo que vos podés hacer es engordar, terminar un animal, un novillo de doscientos kilos sí, le podes dar pellet, le podes dar un balanceado y engordarlo, llevarlo a trscientos sesenta o trescientos treinta. Engordarlo, terminarlo. Pero no te va a ser rentable a vos darle ese balanceado a una vaca de cría. Es imposible. Es imposible. Ya tendríamos que empezar a estabular todo. Estabular significa potreritos chicos, tener ahí la vaca de cría y darles de comer ahí, que estén ahí, que paran ahí, que cumplan todo su ciclo ahí.*

—¿Tipo un feed lot*?*

—Tipo un feed lot. *Pero no es un negocio rentable. Si te lo dicen es una mentira.*

—¿Para quién no es rentable?

—Para el productor. No es un negocio. Es imposible hacer un sistema de cría […] *no podés, no tiene lógica. Sería el panorama este de decir "sembramos grano, a las vaquitas las tenemos en un corral y le damos la producción a este para que me crie"… No, no, no te van a dar los números, es algo que no te puede dar* (técnico local).

Por ende, la planta más bien contribuye a favorecer la intensificación de la actividad primaria (ganadera y agrícola), y consecuentemente la primacía de la lógica del agronegocio en la región, alterando los sistemas productivos locales. Por su parte, las narrativas que otorgan sentido a la planta de biodiesel a partir de su asociación con la actividad ganadera se construyen en base a estos "silencios".

En segundo lugar, se destacó la puesta en marcha de una planta industrial de gran tamaño y tecnología de punta: "*Nosotros somos la tercera planta de Argentina, en tamaño, y la única del norte argentino y* […] *tecnología, la última*".[18] Según un funcionario del gobierno local:

> *A partir de la instalación, la planta se genera otro objetivo de desarrollo de la región; entonces, comenzamos a involucrarlos a los intendentes* […]. *En la visión, esta región debe ser originaria de alimentos, y productora de alimentos posteriormente.* […] *Frías va a ser como una especie de abanico. O sea, la idea es tomar de eje Frías, de servicios*.

Tal como se afirmó antes, este argumento tiene arraigo en imágenes de la memoria colectiva, asociadas a la trayectoria industrial, marcada por la presencia de una gran empresa en la ciudad (Loma Negra) y por la noción de una "era de oro de Frías". La existencia de estos imaginarios sirvieron de base para significar las acciones destinadas a lograr el emplazamiento de Ag Energy (Viluco). Así, se comenzó a nombrar a la ciudad como un "polo de desarrollo energético" en tanto "*produce biodiesel, produce proteína para consumo animal, que también es energía, y produce energía eléctrica a través del gas y del fuel-oil*". Así, la construcción del parque industrial y la capacidad energética instalada estuvieron vinculadas con los deseos y las visiones (promesas de futuro) que refieren al potencial de Frías en su inserción regional.

Por otra parte, las narrativas sobre la tradición ganadera e industrial abonaron a la construcción de la promesa de desarrollo regional asociada con la imagen de "*Frías cabecera*", "*centro de un abanico*", "*eje de una región productora de alimentos*". Todo esto materializó la construcción de un nuevo territorio en 2010 a instancias del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP): la Región Albigasta.[19] Así, las proyecciones en relación a esta región económica cristalizaron la idea de desarrollo regional. En la mente de sus dirigentes políticos, la ciudad de Frías se constituía como la cabecera de una región gestada a fin de potenciar la competitividad a partir de una división interna del trabajo.

---

18 Nótese el empleo del "nosotros", siendo que el interlocutor pertenece al sector público/gobierno.

19 El rol destacado de Frías se evidencia en la designación de sus referentes políticos en puestos clave de la nueva organización territorial: Humberto Salim como presidente, la Agencia de Desarrollo de Frías (ADELFRI) como entidad promotora, y en la primacía de frienses en el directorio.

> *En este caso, Frías tiene un potencial que es la parte industrial, o sea, tiene infraestructura para potenciar la industria, y ellos tienen todo el espacio suficiente y necesario para generar desarrollo de agricultura, ganadería, y porque no alguna industria ahí. Entonces, es como descentralizar* (funcionario local).

Por su parte, la propuesta de creación del "Clúster Ganadero de la Región del Albigasta" otorgó a la planta de biodiesel un nuevo sentido en relación al discurso de desarrollo, al otorgarle un carácter *regional*. En función de ella se proyecta una

> región con capacidad competitiva en las cadenas agroalimentarias y de biomasa, fundadas en la integración productiva y el aprovechamiento de la diversidad de opciones existentes en sus microregiones y que se orienta al mercado nacional y del NOA en particular (Región Albigasta-PROSAP, 2010).

Así, proyectan que se podría "*cuadruplicar el stock bovino de la Región y llegar al millón de cabezas*". "*Frigoríficos, hay*", sostuvo Sívori (coordinador de los Proyectos Iniciativas de Desarrollo de Clúster y de Desarrollo Regional del PROSAP), aludiendo a que en paralelo a la planta de biodiesel y también en el marco de la Ley de Promoción Industrial, se inauguró en Forres (departamento de Robles), un frigorífico con capacidad para mil cabezas diarias y que apuesta al *boom* ganadero en el NOA. Conforme este enfoque, la dupla "ganadería intensiva-agroenergía" brinda a los cultivos de las pampas una razón de ser en el NOA y cierra un discurso vinculado a la primera fase de expansión del agronegocio en la región. Al mismo tiempo, la presencia de la planta favorece la tendencia a la mayor intensificación agrícola-ganadera y la creciente managerización de la actividad (acorde al *ethos* neodesarrollista y a la nueva fase de expansión del agronegocio).

> La potencialidad de la región para realizar las etapas de recría y terminación se ha incrementado a partir de la disponibilidad de harina y cascarilla de soja, generada por la reciente radicación de una planta de procesamiento de soja en el parque industrial de la localidad de Frías. […] Estos recursos constituyen una fuente de ventaja competitiva para la ganadería al permitir disociar la producción de los ciclos de las lluvias existentes y, en consecuencia, romper con la estacionalidad de la producción ganadera (PROSAP, 2013: 16 y 24).

De este modo, se advierte cómo la idea de "generación de un polo de desarrollo ganadero" se cimenta en una estrategia de creación y profundización de vínculos entre productores ganaderos con las grandes agroindustrias presentes en la región (frigorífico y planta de biodiesel). Por lo demás, el desarrollo de este clúster, que supone en efecto un estímulo para el consumo local de los subproductos de la planta de biodiesel, expresa una idea de desarrollo que tiene como actores dinámicos a quienes logran integrarse al circuito en torno de las agroindustrias de exportación, mientras que las externalidades sociales y ambientales derivadas continúan siendo dimensiones "no dichas" del discurso hegemónico. Así, la narrativa gubernamental asume las transformaciones derivadas de la agriculturización como bases para lograr ese desarrollo regional, omitiendo referirse a los impactos socioambientales negativos generados por este proceso en la provincia.

La generación de empleo

La generación de empleo, directo e indirecto, estable y transitorio, ha sido indicada como otro factor impulsor del desarrollo en la narrativa en torno a la planta de biodiesel. Así lo muestran los siguientes testimonios:

> *Es una empresa que ha gestado desarrollo. Desde que ingresó ha generado un movimiento económico por mano de obra y también por la gente que viene de afuera, que tiene que alojarse, comer* (técnico local).

> *Ha dado seiscientos empleados durante dos años y medio para la etapa de montaje de la planta, de construcción de la planta. Luego hoy la planta en funcionamiento tiene doscientos cincuenta empleados directos y setenta indirectos que son de obra, porque todavía está en obra* (funcionario local).

El trabajo de campo realizado reveló que la mayoría de los frienses consultados desconocían el número de empleados, estimando una cifra mayor en relación al total de la población. Así, la *percepción* sobre los puestos de trabajo generados era mayor que la incidencia *real* de la empresa en el mercado laboral local. La reacción de un entrevistado que consultó sobre la cantidad de empleados resulta ilustrativa de las expectativas generadas en torno al emprendimiento,

por cuanto al ser informado de que los empleados directos de la planta ascendían a 250, señaló: "*Yo pensé que era más. Tiene que ser más por un tema de camiones. Indirectos capaz que tenga un alto porcentaje*". Por lo demás, la cifra real de puestos generados parece ser escasa para la mayoría de los frienses que la conocen:

> *El año pasado nos habían invitado porque la fábrica, el Grupo –porque en realidad es un grupo económico–, presentaba ante la sociedad una fundación educativa* […] *En esa presentación, el número de empleados que el tipo que está en recursos humanos expresa son doscientos cincuenta empleados... ¡Doscientos cincuenta empleados!* […] *Doscientos cincuenta, si la población es de veinte mil, es mínimo.*

Así, la expectativa de generación de puestos de trabajo supera ampliamente los empleos directos efectivamente creados por la empresa, lo que hace posible caracterizar al emprendimiento como *capital-intensivo*.[20] En principio, ello da cuenta de la eficacia del dispositivo del desarrollo en relación al empleo, lo cual se comprende tanto por los imaginarios colectivos asociados a la exclusión y la marginalidad antes aludidos, como por las acciones realizadas en el presente para difundir la narrativa (especialmente a través de mecanismos indirectos). Asimismo, la imagen de la empresa como generadora de empleo también estuvo abonada por la demanda de mano de obra transitoria generada en la etapa de construcción de la planta.[21] En palabras de un funcionario local, en este mecanismo "*primero es el impacto económico, y luego viene por detrás la conciencia* […]. *Es como decir: 'bueno, antes no había posibilidades de trabajo en Frías, hoy la hay'*". Así, la cantidad de puestos de trabajo generados en la etapa inicial (de construcción) contribuye, pese a que sean transitorios, a potenciar este dispositivo, al crear la "ilusión de empleo permanente" (Colectivo Voces de Alerta, 2011: 29). Sin embargo, esta mano de obra posee una condición de transitoriedad, relativizándose así su impacto de largo plazo/estructural. Finalmente, destacamos que existen numerosas dificultades metodológicas para dimensionar los empleos indirectos generados a partir del emplazamiento del Gru-

20 Tratándose de una inversión de más de 90 millones de dólares (de los cuales, el 30% es costeado por el Estado provincial), son necesarios 360 mil dólares por cada uno de los puestos de trabajo generados.

21 En una primera etapa se emplearon cerca de 500-600 personas, y en el momento de realización del trabajo de campo estaban en obras de ampliación y mejoras unas 150 personas.

po Lucci en Frías, pese a que éstos eran una noción recurrente en la argumentación respecto del empleo generado por la empresa.[22] Según información brindada por la empresa y por el municipio, se trataría de entre 70 y 80 personas, predominantemente frienses. En este punto se advierte que la generación de empleo ha sido asociada también con un mayor flujo de personas y dinero, así como a la expansión del consumo, esto es, en el sentido de *imágenes de modernidad*. Por ejemplo:

> *Estoy hablando de doscientas setenta personas, pero este impacto genera trabajo en los hoteles, en los restaurants, en la lavandería, en el comercio* […]. *Cuando arranca la cosecha hay doscientos cincuenta camiones por día. Eso hace que haya más consumo. Ha habido una movida económica,* […] *o sea, vinieron a radicarse aquí empresas comerciales de electrodomésticos porque vieron aquí el mercado* (funcionario local).

No obstante el contexto económico nacional (de recomposición socioeconómica) en el que se producen tales reflexiones,[23] el flujo de personas en torno a la planta (empleados permanentes –entre 20 y 30 empleados no son frienses–, los indirectos y los transitorios, más el flujo de camiones[24] y los visitantes) constituye un aspecto novedoso para la ciudad. Algunos entrevistados señala-

22 Por ejemplo, el flujo de personal no friense ha redundado en una mayor utilización de la plaza hotelera, allí donde la empresa tiene un arreglo particular: un convenio con un par de hoteles de la ciudad para que sus empleados vayan allí. Entonces, la incidencia de la empresa en el mundo hotelero se restringe a aquellos en los que la estadía semipermanente de una veintena de personas impacta en forma directa. Por su parte, si bien los hoteles reconocen a la planta de biodiesel como una de las causas del crecimiento en el flujo de "visitantes", también señala otros factores: "por motivos laborales hay una demanda continua […] vienen de Córdoba, Tucumán y Buenos Aires, por los cultivos (en temporada de siembra), también por la fábrica de biodiesel y Loma Negra" (hotelero de un establecimiento inaugurado en 2003).

23 En el marco de la crisis de 2001, la desocupación a nivel nacional alcanzó el 25%. Nueve años más tarde apenas llegaba al 8%. Entre 2003 y 2008, la economía argentina creció a una tasa acumulativa anual del 8,5% y la tasa de empleo se elevó del 32% –en 2002– al 42% –en 2008–. Esa recuperación también se observa en Frías, al pasar de una tasa de desocupación cercana al 33% (CNPHV, 2001) al 5,8% en 2010.

24 En relación al mayor flujo de camiones en la ciudad, si bien por un lado se percibe que "*cuando arranca la cosecha hay doscientos cincuenta camiones por día, eso hace que haya más consumo*", por otra parte se ha señalado que es relativa la incidencia que éstos puedan tener en tanto dinamizadores de la economía local, dado que "*llegan llenos, descargan, cargan, y regresan*", al tiempo que habría que indagar en el tipo de consumo que se genera. En el período en que se realizó el trabajo de campo no había camiones, ya que no era época de cosecha, por lo que no pudimos acceder a entrevistar al sector de camioneros.

ron como contrapartida de este dinamismo la inseguridad y el incremento de actividades delictivas.[25]

Por otra parte, el trabajo de campo ha permitido relevar que otro componente del discurso de desarrollo en relación al empleo se vincula con la noción de que los sueldos de la planta son comparativamente más altos que el de la generalidad de los sueldos de la región. En la percepción de los frienses se asume que "*no vas a conseguir en ningún lado el sueldo que te pagan ahí*". Esto refuerza el poder de la empresa en relación a su personal, al concebir el trabajo en la planta de biodiesel como un privilegio. No obstante, al profundizar el análisis relativo a los salarios se observa que hay distintas situaciones. Por un lado, el personal de mediana y alta jerarquía está fuera del Convenio Colectivo de Trabajo por su condición de "jerárquicos". Eso le permite a la(s) empresa(s) mantenerlos a un sueldo inferior que el que les correspondería (debido a que, al no estar sindicalizados, sus incrementos quedan al margen de las negociaciones paritarias). Esta parece ser una práctica cotidiana en el empresariado argentino en relación a sus profesionales, analistas, jefes, supervisores, gerentes y directores, siendo una de las manifestaciones de la precarización laboral que caracteriza esta etapa. Los empleados de nivel alto y medio entrevistados asumen la situación como una práctica común entre sus empleadores. De esta forma, aceptan la precarización laboral a cambio de valor "simbólico" que tiene trabajar en una empresa que se muestra competitiva. En las entrevistas, ante la pregunta sobre la razón por la que no estaban agremiados, los empleados respondieron que "*no te permiten. El tema económico, les sale mucho más caro*", a lo que otro acotó "*Se entiende, se entiende*". Luego explicaron:

> *En los niveles medios y altos, lo que es supervisores y jefes, en la mayoría de las empresas. O sea, no es solamente Viluco, las grandes empresas en general; lo que se entiende, porque los sueldos son más altos que los que están dentro del convenio* […]. *Pero di-*

25 La inseguridad se asocia además con el tráfico de drogas, situación que tuvo su punto de mayor visibilidad en ocasión de las investigaciones por el asesinato de un policía en 2011, y frente a la cual en el diario local se señaló a la empresa: "La Justicia sospecha que la bonanza económica de la ciudad, desde la llegada de la planta de biodiesel, entre otros emprendimientos industriales, y la gran cantidad de jóvenes que han accedido al mercado laboral, convirtieron a Frías en un mercado atractivo para la comercialización de estupefacientes" (*Diario de Frías*, 14/02/11). Otras situaciones de violencia, como los secuestros (virtuales) y los recurrentes feminicidios, alimentan esa sensación de inseguridad que impregna el contexto social de estudio.

gamos, lo que es profesionalmente, la experiencia que uno hace aquí, por lo menos en lo mío, mi punto de vista personalmente, profesionalmente a mí me sirve muchísimo. Y como experiencia, ni hablar. Por eso yo, el lado económico lo dejo un poquito, no me fijo tanto.

Así, estos empleados conciben como transitorio su paso por la empresa, en el marco de una estrategia profesional en la que alternan la formación académica con la experiencia laboral:

Uno de los chicos se volvió a Santiago por cuestiones de estudio. Eso es lo que te limita: ¡mucho tiempo! A mí me gustaría hacer otra cosa más, pero te condiciona eso, la distancia, los tiempos... De ocho a dieciocho horas, terminás un poco agotado […]. *Yo, por lo menos, me atraso mucho en lo que es mi carrera que es de actualización permanente.*

Al contrario, son los empleados agremiados, y principalmente los sectores de acopio y de aceiteros, los que perciben un sueldo relativamente más alto. En sus palabras: "*lo que es planta interna, están cobrando re bien. Lo que es biodiesel, lo que es la parte de los sojeros, acopio*". Según algunos entrevistados, esto se ha logrado "*principalmente gracias al accionar de los gremios*". Entonces, pese a las desventajas que les supone estar fuera del Convenio y sin sindicalización (aunque sí inscriptos en una entidad prepaga), algunos profesionales suelen valorar positivamente la experiencia laboral de trabajar en uno de los principales agentes del agronegocio. Se interpreta a éstos como mecanismos indirectos de dominación derivados del poder económico de la empresa, en tanto reproducen la estructura de distribución de capital y de poder existentes. Según Bourdieu (2011: 52), el capital económico –definido por la riqueza que se posee en relación a un sistema de relaciones económicas– constituye un "instrumento de apropiación de la dotación institucional y de los mecanismos indispensables para el funcionamiento de ese campo y, a la vez, de los beneficios que procura".

Responsabilidad social y ambiental

Los relatos de los funcionarios públicos y de la empresa que remarcan la responsabilidad en materia ambiental del Grupo se sustentaban en tres

consideraciones: a) tener un antecedente en materia de implementación de un proyecto MDL dentro del Protocolo de Kyoto, b) las distintas certificaciones de RSE y los premios con los que cuenta el grupo, y finalmente c) el hecho de que la planta de biodiesel ubicada en Frías sea la única que a nivel nacional haya realizado un cálculo de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). La siguiente cita da cuenta de estos puntos:

> *Es un grupo fuerte que está trabajando, por ejemplo, en Tucumán* […] e*s una citrícola muy grande, y es una de las primeras en poner un reactor anaeróbico y están haciendo producción de gas* […]. *O sea, le haces ver el problema y lo tratan de solucionar. En este sentido, se ve la responsabilidad.* […] *Y así es que ellos, en Tucumán, venden bonos de carbono* […] *y están certificando ISO 14.000. Y aquí también la idea es llegar a certificar ISO 14.000, que son normas de calidad ambiental que son muy exigentes* (funcionario de la Dirección Provincial de Medio Ambiente).

En primer lugar, Citrusvil ha sido la primera citrícola del mundo en implementar el MDL con una iniciativa de recuperación del biogás a partir de los efluentes cítricos industriales (que luego es utilizado en calderas como energía térmica). De esta manera se evita que se libere metano a la atmósfera y se disminuye el consumo de combustible fósil, reduciendo las emisiones de gases del efecto invernadero. Las aguas tratadas son luego utilizadas para el riego y los residuos sólidos orgánicos provenientes de plantas industriales, empaque y planta de efluentes son destinados a una playa de compostaje.

Segundo, Viluco es miembro activo de la Mesa Redonda para Soja Responsable (RTRS, por sus siglas en inglés),[26] institución que busca mejorar la imagen de la producción de soja transgénica en el mundo a través del establecimiento de principios y criterios para su producción "responsable". La certificación RTRS fue lograda en 2010. Por su parte, siendo la soja RR el cultivo transgénico que más se planta en el mundo (69 millones de hectáreas en 2009),[27] una amplia variedad de movimientos y organizaciones sociales y ambientales (muchas de las cuales se han aglutinado

26 La RTRS es un foro que incluye desde organizaciones ambientalistas, corporaciones multinacionales del sector agroalimentario, empresas de combustibles agrícolas y fósiles (como Shell y British Petroleum), institutos financieros, etc. Fue fundada en el año 2005.

27 *Cfr*. Antoniou *et al*. (2010).

en torno de la denominada "Carta de oposición crítica a la Mesa redonda sobre Soja Responsable")[28] han interpretado a la RTRS como una estrategia de "lavado de cara" o de "maquillar de verde" las prácticas no sustentables del agronegocio.

Por otra parte, entre los premios ganados por la megaempresa se destaca el XIX Trofeo Internacional de Alimentos y Bebidas, recibido en 1996 en España. En 2006, La Nación y Galicia otorgaron dos premios a Vicente Lucci, en virtud de su "Excelencia Empresaria". En 2008, el empresario también fue seleccionado entre las cien personalidades y organizaciones más destacadas de la década para recibir el Diploma al Mérito Empresarios Rurales, de la Fundación Konex. Además, fue destacado por corporaciones agroalimentarias, como Dow en 2007 y Coca-Cola en 2008. En 2005 y nuevamente en 2010, la Cámara de Comercio de Estados Unidos en Argentina (AMCHAM) otorgó al grupo –y particularmente a la Fundación– premios de "Ciudadanía Empresaria" relativos al desempeño en salud y ambiente. En la temática ambiental se destaca en 2012 el World Juice Awards, en reconocimiento a la planta de tratamiento de efluentes.

Finalmente, la empresa ha realizado un trabajo de medición de los GEI emitidos durante todo el proceso industrial en coordinación con el INTA, considerando desde la producción primaria hasta el despacho del producto final, lo cual le valió el premio MERCOSOJA 2011. En el caso de la localidad de Frías, los ahorros superan el 70%, muy por arriba de las exigencias del 35% del mercado europeo (dir. 2009/28/CE). El cálculo se basó en los datos de la empresa, incluyendo la producción en campos propios, logística, trasporte, almacenamiento, proceso industrial y flete con destino a Europa. No obstante, debe constatarse el hecho de que se fijó en principios de 2008 la base para la consideración de los cambios en el uso del suelo, quedando por fuera las áreas ganadas al monte durante el proceso de expansión de la frontera sojera –iniciada una década antes–. Además, se destaca que la cantidad de soja que abastece el mismo grupo (y que fue analizada en este informe) alcanza para cubrir sólo el 10% de la necesidad de soja de la planta de biodiesel (Hilbert y Galbusera, 2011).

La empresa asume la cuestión ambiental como una manera de expandir su capital económico, dado que una mayor precisión en esta materia le permite in-

28 Disponible en <http://www.ecologistasenaccion.org/article17741.html> [03/05/2014].

sertar su producción en un mercado determinado (como el europeo, en el caso de la medición de GEI), o bien a través de iniciativas de la economía ambiental (como la participación en el MDL o en la RTRS), o bien a partir del incremento del capital simbólico en el campo económico, mediante distinciones y premiaciones. En todo caso, tal estrategia a nivel micro responde a las posibilidades abiertas por el capitalismo "verde" en el plano macroeconómico (esto es, la creciente internalización de los costos ambientales), en el marco del predominio del enfoque de la modernización ecológica (Hajer, 1995). En el caso de estudio se observó una concordancia con este enfoque en el discurso sobre la responsabilidad social y ambiental, exteriorizando una complementariedad institucional público-estatal-privada, con un papel determinante de lo científico-técnico en la toma de decisiones. De este modo, se pusieron en marcha diversos mecanismos (directos e indirectos) a fin de difundir el discurso del desarrollo en torno de la producción de biodiesel en Santiago del Estero.

Mecanismos de dominación y construcción de hegemonía en torno a la Responsabilidad Social Empresaria

Una de las características fundamentales del enfoque de modernización ecológica es asumir que las instituciones políticas, económicas y sociales existentes pueden internalizar el cuidado del ambiente. En ese sentido, se suele enfatizar en el logro de una gestión preventiva de los problemas ambientales y confiar en las posibilidades de generar acuerdos institucionales que permitan anticipar, evitar y/o morigerar los daños al entorno (Hajer, 1995: 25).

En el caso de estudio, la gestión empresarial, que planteaba tareas de control y de "*monitoreo permanente*", generó la confianza del Estado, al prometer prevención y el abordaje técnico de las problemáticas que se generen. Así, los funcionarios terminaron por delegar la totalidad del manejo ambiental en el grupo económico, amparándose en la "confianza" que inspiraba el capital simbólico de la empresa, un ícono de las "buenas prácticas" del capitalismo "verde". Esto muestra un alejamiento de la preeminencia del enfoque de modernización ecológica, en tanto éste se caracteriza por la importancia dada a las tareas de control por parte de todos los actores, y a la inversión de la llamada "carga de

la prueba" –en el sentido de que la prueba de no contaminación debe estar a cargo del presunto contaminador–.

> *Tratamos de seguir, sobre todo a las grandes. Vamos, las visitamos una o dos veces al año, a ver que estén cumpliendo, a ver si tienen un responsable ambiental* […] *y después, ya en funcionamiento, una vez al año –por lo menos–, cosa que nos está faltando. No tenemos un cuerpo de inspectores y demás, que eso lo hacemos, de cualquier forma lo hacemos, pero nos está faltando el seguimiento ordenado y sistemático* (funcionario provincial).

En el discurso de los funcionarios públicos entrevistados, el Estado aparece como un ente de control incompetente, ineficiente o ausente, en el sentido en que no dispone ni de los recursos ni de la capacidad para ejercer esta función plenamente (alejándose en este punto de los postulados de la modernización ecológica).

Por otra parte, el discurso que ubica a la empresa como autoridad en materia ambiental también se ha reforzado a partir de ciertas acciones desarrolladas por el Grupo –a través de su Fundación–, como muestra de su RSE, en escuelas de la ciudad. El director ejecutivo de la Fundación Lucci presentó a la comunidad la propuesta de realizar campañas en escuelas en septiembre de 2011, en una reunión en la planta de biodiesel a la que fueron invitadas diferentes personalidades, instituciones de la ciudad (educativas, productivas, de gobierno, entre otros) y medios de comunicación.

Bajo el nombre de "Plan de Integración Comunitaria en la ciudad de Frías" se difundió la iniciativa, que busca "aportar nuestro granito de arena que permita la generación de *capital social*, la creación de un ciudadano comprometido, con valores, y que considere a la educación como una de las herramientas necesarias para el proceso de superación personal". Los medios de comunicación locales difundieron la noticia, postulando que "el programa educativo *beneficiará* a dos mil chicos frienses" (*Nuevo Diario*, 24/9/2011). Las escuelas interpretaron la propuesta del Grupo como un esfuerzo por "*insertarse en la comunidad de otra forma*" dado que la empresa "*tiene un rol social*", según señaló la directora de una institución beneficiaria del Plan. Asimismo, marcaban que es "*para que nuestros chicos se sientan vinculados y mantener un vínculo con la empresa también*".

Las cartillas fueron incluidas en la trayectoria escolar de cuatro escuelas[29] en forma de talleres en los espacios curriculares y estuvieron mayormente a cargo de integrantes de la planta docente de las escuelas (previamente capacitados por la Fundación Lucci). Al final del ciclo, se solicitó la elaboración de un informe y se les otorgó a los estudiantes y al docente certificados firmados por las dos instituciones –la Fundación y la escuela–. Pese a ser una práctica común de los agentes dinámicos del capitalismo contemporáneo, esta propuesta, al igual que otras dimensiones de la lógica territorial de la empresa, resultó novedosa para los hábitos frienses. Así, las escuelas abrieron sus puertas a esta iniciativa empresarial, delegando en un agente de mercado dimensiones éticas de la dirección política de la sociedad. Por su parte, la empresa ejerció un rol pedagógico y de dirección moral en espacios simbólicos institucionalizados e institucionalizantes de la ciudad, lo cual le permitió difundir una visión de mundo funcional a sus intereses. En este punto se retoma a Bourdieu (1988: 136) para afirmar que "la representación del mundo social no es un dato ni, lo que viene a ser lo mismo, un registro, un reflejo, sino el producto de innumerables acciones de *construcción*, siempre ya hechas y siempre por rehacer. Dicha representación se deposita en las palabras comunes".

En nuestro caso, a través las cartillas, la Fundación vincula nociones como "conciencia ciudadana", "responsabilidad" y "buenos hábitos" con imágenes de "éxito", "productividad" y "racionalidad". A través de estas *palabras comunes*, sostenidas por un actor que para el discurso oficial vehiculiza el *desarrollo*, se forja una determinada imagen del mundo y del ser, así como también un deber ser. De esta manera, el *corpus* conceptual que transmiten las cartillas se convierte en "términos performativos que constituyen el mundo social tanto como lo registran, consignas que contribuyen a producir el orden social" (Bourdieu, 2011: 187). Es posible, entonces, interpretar estas acciones formativas como mecanismos (indirectos) de reproducción de la dominación. El caso de estudio da cuenta de que en las estrategias de acumulación de los agentes dinámicos del capitalismo contemporáneo, el ejercicio de una *dirección ético-política* cobra una importancia fundamental. Según Tapia (2008), a través de ella se configuran sistemas de creencias

29 Escuela Técnica Nº 5 "Dr. Ramón Carrillo", Escuela Agrotécnica, Escuela Normal Superior "República del Ecuador" y el Colegio Inmaculada Concepción. Además, se trabaja con el Club Estrella Azul y el Instituto Superior del Profesorado Provincial Nº 2 (*Nuevo Diario*, 24/09/2011).

que organizan las relaciones intersubjetivas y/o las intervenciones cotidianas de la población, otorgando un *sentido* a las prácticas sociales, atribuyendo significados a los "términos comunes", reproduciendo y legitimando de esa manera un determinado orden social. Prácticas como las aquí señaladas, enmarcadas en torno a la RSE, se han convertido en pilares de la acumulación en el capitalismo contemporáneo. Son un mecanismo fundamental para la construcción de hegemonía, en tanto contribuyen a internalizar la lógica contemporánea de la acumulación de capital en términos de *sentido común*.

La intervención empresarial en el sistema educativo es justificada por parte de las autoridades respectivas de la siguiente manera:

> *—La fundación interactúa con la sociedad en un cambio de visión: trabajan con niños desde el jardín hasta el secundario. El programa de ellos pretende acompañar al niño desde el jardín hasta el secundario y pretende acompañarlos en un cambio de conciencia* […]. *Aquí, en Frías específicamente, trabajan con instituciones educativas y con la secretaría de Desarrollo, que es la que se dedica a la parte social.*
>
> *—¿Y que implicaría este cambio de conciencia? ¿Conciencia de qué?*
>
> *—De responsabilidad social y laboral.*
>
> *—¿Y eso qué significa?*
>
> *—La conciencia, o sea, la responsabilidad y el compromiso laboral la falta de sentido de pertenencia, vos sabés, eso es lo que yo veo* […]. *Entonces, el tema es que desde la Fundación y nosotros pretendemos que haya un cambio de conciencia que haya* […] *el respeto al vecino, el respeto a uno mismo, el cuidado de la limpieza del hogar y de la limpieza del barrio. Tener responsabilidad dentro de las empresas, o dentro del colegio. Y tener también, lo que estamos buscando o lo que estamos queriendo despertar, es esa confianza en las personas, que quizá en estos pueblos pequeños es más débil, o sea levantar la autoestima de la gente, como decir "sí se puede" "sí podemos"* […]. *Queremos despertar* […] *el espíritu de desarrollo dentro de los jóvenes. Probablemente yo, a un tipo de cuarenta y cinco años, lo puedo ya guiar un poco… pero si desde el inicio empiezo a trabajar con la conciencia del ser humano, del individuo, el individuo se va a ver reflejado y proyectado de acá a un par de años, cuando ya esté en estado laboral.*
>
> —¿Qué es ese espíritu de desarrollo?
>
> *—A ver, es el espíritu emprendedor* […] *Es como cuando uno vive en un sector como éste, como Frías o como en otros pueblos así, que no es… donde no hay actividad, un intercambio*

y demás, su visión es más chata, más baja. Inclusive hasta su autoestima es baja, porque vos creés que sos limitado y ves hasta acá. Cuando vos empezás a interactuar y demás, y vos te sentís confiado de tus capacidades, entonces tenés un potencial, y ese potencial es lo que tenemos que desarrollar. O sea, que el tipo tenga el espíritu de emprendimiento, de trabajo, de crecer, de crecimiento, intelectual, profesional, laboral, social, qué se yo, deportivo. Entonces, de eso se trata por lo menos mi visión de desarrollo, ayudarle al tipo, al individuo y/o a los productores a vislumbrar por dónde tienen que ir (funcionario local).

En el repertorio de los agentes gubernamentales entrevistados se asimilaba "*el espíritu de desarrollo*" al "*espíritu emprendedor*" y a la iniciativa empresarial, al tiempo que se enfatiza la "*falta de experiencia*" del pueblo friense, partiendo de su caracterización como poco dinámico, poseedor de una visión "*chata*". En esa perspectiva se ve justificada la necesidad de motorizar un "*cambio de visión*" y/o de conciencia en pos de la modernidad y el progreso. Se advierte entonces cómo, en el marco de una visión paternalista, se justifica la intervención de un "agente dinamizador" a fin de motorizar un cambio principalmente en los niños y jóvenes.[30]

Finalmente, se observa que la práctica pedagógica propuesta por la empresa permite articular y (re)producir fines y valores para la vida en sociedad a través de los cuales se mantiene (y refuerza) la distribución de poder existente (es decir, funcionales a la reproducción del capital). En este punto, vale introducir una de las principales críticas esgrimidas a la intervención empresarial en el marco de la RSE, consistente en que además de promover la mercantilización, se simplifica la complejidad de aspectos, procesos, ordenamientos y significaciones inherentes a la naturaleza y a la cultura. De allí la necesidad de señalar la *inconmensurabilidad* de éstas, cuyas esencia y significaciones no son equivalentes ni reductibles a un precio, medida o valoración particular.

Conclusiones

La falta de arraigo espontáneo del emprendimiento con su entorno más inmediato hizo necesario construir narrativas que legitimen y otorguen sentido a

30 La empresa es considerada como un agente dinamizador dada la posición que ocupa en el espacio social (por el capital económico, simbólico, político y cultural que posee).

la presencia de la planta de agrocombustibles en ese lugar. El discurso del desarrollo en Frías en relación al biodiesel se forjó a partir de tres pilares fundamentales: el impulso ganadero e industrial regional, la generación de empleo y la responsabilidad socioambiental. Éstos se fusionaron con elementos de la memoria y tanto los imaginarios locales como regionales sobre el desarrollo y la exclusión, impregnando la idea del proyecto con imágenes de modernidad. De ello derivó su eficacia simbólica.

Al principio, tanto la tradición ganadera como el pasado industrial funcionaron como argumentos que significaron el arraigo del emprendimiento en el presente. Además, la radicación del Grupo Lucci fue valorada positivamente por las autoridades municipales, al actuar como demostración del potencial industrial de Frías. En torno de ambas narrativas se construyó un discurso de desarrollo *regional* que sirvió de base a la gestación de una nueva entidad territorial: la Región Albigasta. Esta *promesa* asumió a las transformaciones derivadas de la *sojización* como bases para lograr el *desarrollo*, siendo éstas elementos "no dichos" del discurso.

En relación al empleo, se observó que la expectativa generada supera el número real de puestos directos y estables creados por la empresa. No obstante, la imagen del desempleo y la precarización laboral aún vigentes, así como la demanda de trabajo para las obras de infraestructura (que especialmente contribuyó a otorgar vigencia al dispositivo en la fase inicial) contribuyeron a otorgar eficacia simbólica al discurso del desarrollo en torno del empleo, al tiempo que se asociaron con nociones de progreso y modernidad que le dieron aceptación social al emprendimiento.

Finalmente, puede afirmarse que el capital económico, político y cultural que tiene la empresa, traducido en capital simbólico, constituyen los elementos centrales sobre los que se asienta la difusión del discurso de responsabilidad social y ambiental. Esto incluye la aceptación de las prácticas educativas y de concientización desplegadas por el grupo en espacios institucionalizantes de la sociedad friense, la actitud que asumen algunos de sus empleados y el beneplácito de los funcionarios públicos. Por su parte, el "tutelaje social" (a partir de las actividades de la empresa de la empresa en instituciones educativas) constituye un mecanismo eficaz para su propagación en términos de sentido común, siendo por tanto mecanismos fundamentales en la construcción de consenso social y hegemonía.

Así, el estudio da cuenta de cómo la construcción de una narrativa actúa como un "pacto de confianza", legitimando prácticas hegemónicas y reproduciendo un orden social funcional a los sectores dominantes del capitalismo contemporáneo. En nuestro caso, el discurso del desarrollo logra su eficacia simbólica al asociarse con narrativas locales y regionales, construyendo imágenes sobre el pasado y el futuro que, al volverse hegemónicas, son determinantes del presente.

Bibliografía

Antonelli, Mirta

(2009), "Minería transnacional y dispositivos de intervención en la cultura. La gestión del paradigma hegemónico de la 'minería responsable y el desarrollo sustentable'", en Svampa, Maristella y Mirta Antonelli (comps.), *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, Buenos Aires, Biblos, pp. 51-100.

Antoniou, Michael *et al.*

(2010), "Soja transgénica: ¿sostenible? ¿responsable? Un resumen de los resultados principales", sitio web del GLS Gemeinschaftsbank [en línea], dirección URL: http://www.criticalcollective.org/wp-content/uploads/GM-SUSTAINABLE-RESPONSIBLE-ES.pdf [03/05/2014].

Balsa, Javier (comp.)

(2013), *Discurso, política y acumulación en el Kirchnerismo,* Bernal-Buenos Aires, Centro Cultural de la Cooperación-Universidad Nacional de Quilmes.

Bourdieu, Pierre

(1988), "Espacio social y poder simbólico", *Cosas Dichas*, Buenos Aires, Gedisa.

—— (2011), *Las estrategias de la reproducción social*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Buttel, Frederick

(2005), "Algunas reflexiones sobre la economía política agraria de fines del siglo XXI", en Salete Barbosa Cavalcanti, Josefa y Guillermo Neiman (comps.), *Acerca de la globalización de la agricultura. Territorios, empresas y desarrollo local en América latina*, Buenos Aires, CICCUS, pp. 15-36.

Colectivo Voces de Alerta

(2011), *15 mitos y realidades de la minería transnacional en la Argentina*, Buenos Aires, El Colectivo-Herramienta.

Féliz, Mariano y Emiliano López

(2012), *Proyecto neodesarrollista en la Argentina. ¿Modelo nacional popular o nueva etapa del desarrollo capitalista?*, Buenos Aires, El colectivo-Herramienta.

Gramsci, Antonio

(2011), *Antología*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Gras, Carla y Valeria Hernández (coords.)

(2013), *El agro como negocio. Producción, sociedad y territorios en la globalización*, Buenos Aires, Biblos.

Hajer, Marteen
(1995), *The politics of environmental discourse*, Oxford, Clarendon Press.

Hilbert, Jorge y Sebastián Galbusera
(2011), "Análisis de emisiones. Producción de biodiesel-Ag Energy", sitio web del INTA [en línea], dirección URL: http://inta.gob.ar/documentos/analisis-de-emisiones-produccion-de-biodiesel-2013-ag-energy/ [01/03/2014].

McMichael, Philip
(1999), "Política alimentaria global", en *Cuadernos Agrarios*, N° 17-18, pp. 9-28.

Neiman, Guillermo
(2009), *Estudio exploratorio y propuesta metodológica sobre trabajadores agrarios temporarios*, Buenos Aires, Ministerio de Economía y Producción-Secretaría de Agricultura Ganadería, Pesca y Alimentos-Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER).

PROSAP
(2013), "Región Albigasta-Plan de Desarrollo y Mejora Competitiva" [en línea], dirección URL: http://www.ucar.gob.ar/index.php/biblioteca-multimedia/buscar-publicaciones/24-documentos/403-plan-de-desarrollo-y-mejora-competitiva-region-del-albigasta [01/04/2014].

PROSAP-Región Albigasta
(2010), "Plan de Desarrollo y Mejora Competitiva. Reunión de Cierre Anual" [en línea], dirección URL: http://competitividadprosap.net/competitividad/albigasta/wp-content/uploads/2011/01/Reunion-Anual-Albigasta-_-presentaci%C3%B3n.pdf [08/03/2013].

Rofman, Alejandro y Mabel Manzanal
(1989), *Las economías regionales de la Argentina. Crisis y políticas de desarrollo*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

Tapia, Luis
(2008), "La reforma del sentido común en la dominación neoliberal y en la constitución de nuevos bloques históricos nacional-populares", en Ceceña, Ana (coord.), *De los saberes de la emancipación y de la dominación*, Buenos Aires, CLACSO, pp. 101-114.

Teubal, Miguel
(2009), "Expansión de la soja transgénica en Argentina", en Pérez, Mamerto (comp.), *Promesas y peligros de la liberalización del comercio agrícola: Lecciones desde América Latina*, La Paz, AIPE-GDAE, pp. 73-90.

Vaca, Josefina y Horacio Cao
(2006), "Desarrollo regional en la Argentina: la centenaria vigencia de un patrón de asimetría territorial", en EURE, Vol. XXXII, N° 95, pp. 95-111.

Artículos periodísticos

"Fundación Lucci y Viluco lanzaron un Plan de Integración Comunitaria", *Nuevo Diario*, 24/09/2011 [en línea], dirección URL: http://www.nuevodiarioweb.com.ar/notas/2011/9/24/fundacion-lucci-viluco-lanzaron-plan-integracion-comunitaria-1372.asp [01/07/2013].

"Investigan vínculos de la droga con el asesinato de Jonatan Barrera", *Diario de Frías*, 14/02/11, cit. en Hilbert, Jorge Antonio *et al*. (2012), *Percepción pública de los biocombustibles: estudio de caso Argentino*, Buenos Aires, INTA, p. 97.

"Débora Giorgi recibió al ministro de Producción de Santiago del Estero, Luis Gelid", sitio web del Ministerio de Producción, Presidencia de la Nación, 08/04/2010, http://www.industria.gob.ar/debora-giorgi-recibio-hoy-al-ministro-de-produccion-de-santiago-del-estero-luis-gelid/ [08/09/2010].

"El lanzamiento del Grupo Lucci en Santiago fue el hecho del año", *Revista Contexto*, 17/12/2009.

"Paritarias 2013: ¿es legal que un empleado dentro de convenio gane más que su jefe no convencionado?", *Iprofesional*, 09/03/2013.

"Un fallo judicial beneficia a los empleados fuera de convenio", *La Nación*, 24/12/2012.

"Santiago sedujo a los inversores por sus leyes de promoción industrial", *Diario Panorama,* 16/12/2009 [en línea], dirección URL: http://www.diariopanorama.com/seccion/locales_13_1/santiago-sedujo-a-los-inversores-por-sus-leyes-de-promocion-industrial_a_52929 [08/04/2013].

Exposiciones

Presidencia de la Nación (2009), "Palabras de la Presidenta en el Parque industrial de Frías, Santiago del Estero", 16/12/09 [en línea], dirección URL: http://www.presidencia.gob.ar/discursos/3683 [01/07/2013].

Sívori, Pablo (2012), Exposición en el Congreso de Maizar [en línea], dirección URL: http://www.agrositio.com/videoconferencias/congresomaizar2012/diferido.asp [08/04/ 2013].

Normativas

Directiva 2009/28/CE, Parlamento Europeo y Consejo, 23/04/2009, *Diario Oficial de la Unión Europea* [en línea], dirección URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=Oj:L:2009:140:0016:0062:es:PDF [01/03/2014].

Ley Provincial de Promoción Industrial, Nº 6750, Santiago del Estero, 2005.

Censos

INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2001 y de 2010.

Disciplinar la sociedad a través de la ciudad. Urbanismo y ecología en Buenos Aires y su región durante el proceso de reorganización nacional (1976-1983)

Leonardo Fernández

Introducción

Buenos Aires guarda historias que podemos descubrir cuando transitamos alguna autopista, cuando caminamos ciertos parques, cuando arrojamos la basura para que un camión recolector la lleve lejos de nuestras narices, cuando miramos imágenes del paisaje o, también, en normas que regulan la edificación. Todas estas experiencias tienen un común denominador, que nos permite introducir una primera afirmación acerca de nuestro tema de estudio: la última dictadura[1] ha dejado una impronta en la ciudad.

Hay cierto consenso en señalar que el autodenominado "Proceso de Reorganización Nacional" (1976-1983) surge con una lógica gubernamental de "combate a la subversión", efectivamente legitimada, pero que en el despliegue del aparato estatal –fundamentalmente durante el mandato de Jorge Rafael Videla– muestra una evidente "incoherencia ideológica" en su proyecto político, económico y social por la presencia de distintos grupos –tanto en el seno de sus elencos como en su periferia– con ideas contrapuestas entre sí: comúnmente denominados como los "nacionalistas" y, en contraste, los "liberales" (Canelo, 2008).[2] Acaso una de las expresiones más evidente de los conflictos institucio-

1 El 24 de marzo de 1976, los integrantes de las tres Fuerzas Armadas organizaron el sexto asalto al poder constitucional, al tiempo que se sucedían otros golpes de Estado de similares características en los países del cono sur latinoamericano (Brasil, Chile y Uruguay). En comparación, la última dictadura en Argentina fue la más cruenta de la región. Los organismos de derechos humanos estiman que hubo 30.000 "desaparecidos", denominación que define a las personas que fueron secuestradas por las fuerzas de seguridad y de las que no se sabe el paradero. La mayoría fue torturada en aproximadamente seiscientos centros clandestinos de detención distribuidos en todo el país, y/o exterminada. Un gran porcentaje ha sido identificado como trabajadores de fábrica y militantes sindicales, docentes y estudiantes.

2 De ahí que algunos autores ensayen la categoría "liberalismo-conservador" como ideología política propia del período, partiendo de referentes intelectuales que impulsaron la instalación y el des-

nales fue la breve experiencia del Ministerio de Planeamiento (1976-1977) –a cargo del general Ramón Genaro Díaz Bessone– en la esfera nacional. Es decir, por un lado, se lanzaba con un discurso de reforma económica liberal desde la cartera de Hacienda de Martínez de Hoz; por otro, se creaba una cartera de gabinete nacional desde la que se pretendía "planificar" la labor de gobierno.

Ese rasgo se expresa en la materialidad de la ciudad, uno de los aspectos del proyecto político de la dictadura. Este es nuestro objeto de estudio. La literatura académica que analiza el tema da cuenta de amplios debates sobre el carácter de las grandes obras de infraestructura realizadas durante el período y constata diferentes hipótesis acerca del sentido de esas políticas (Jajamovich y Menazzi, 2012). Tanto desde el abordaje historiográfico (Gorelik, 2004b) como desde las políticas públicas (Oszlak, 1991) acuerdan en señalar la fuerte impronta en el espacio urbano. Aunque señalan muchas contradicciones ideológicas al interior de sus elencos estatales –incluyendo su composición doctrinaria–, sobre todo de sus facciones más liberales y conservadoras: lógicas en pugna en niveles estatales, disparidad en las ideas arquitectónicas (y urbanísticas), conflictos en su implementación. En los hechos, drásticas medidas del aparato estatal se instalan con el despliegue de dispositivos (cognitivos, institucionales y materiales) relacionados al proceso de construcción de la ciudad.

Este artículo reúne varias historias sobre políticas referidas al urbanismo y la ecología en Buenos Aires y su región que fueron llevadas a cabo durante los años de plomo. Cuestiones como la "limpieza pública", el "ordenamiento del tránsito" y el "embellecimiento de la ciudad" se ligaron a intereses institucionales, económicos y sociales muy en boga por entonces, aunque también se pudieron sostener en virtud de tradiciones incubadas durante largo tiempo.[3] El

pliegue del régimen dictatorial. De acuerdo con preceptos de la Doctrina de la Seguridad Nacional, el Proceso estableció un "esquema de poder" basado en dos reglas fundamentales: la supremacía de la Junta Militar sobre el presidente de la Nación y el "reparto tripartito". De acuerdo con este último, los máximos órganos de gobierno debían ser repartidos en un 33%, como la Junta Militar o la Comisión de Asesoramiento Legislativo –que reemplazaba al Congreso Nacional–, al igual que el gabinete nacional, las gobernaciones provinciales, las intervenciones a los medios de comunicación, a las obras sociales, a los directorios de empresas públicas, entre otros (Canelo, 2008).

3 Desde la historia cultural urbana se privilegian como objeto de estudio las *representaciones* sobre la ciudad, y se adoptan problemas, temas y matices diversos: ya sea la manera en que la ciudad y sus representaciones se producen mutuamente (Gorelik, 2004a), el rol de los técnicos y funcionarios estatales en la concepción y modos de intervenir en la ciudad (Liernur, 2001) o las ideas y prácticas que se despliegan a la hora de analizar cómo se plasman los proyectos y planes para la ciudad

análisis que presentamos pone foco en libros, documentos de política y, especialmente, artículos de la prensa escrita[4] durante el período, a los que buscamos deconstruir dando cuenta del contenido, poniendo atención en su lenguaje, en sus conceptos, en sus descripciones sobre la geografía urbana y en todo aquello desde lo que pudiera ser posible identificar a los actores sociales que observan, razonan y argumentan. Finalmente, proponemos salir de los textos para llevar la interpretación al contexto político, como contribución a la investigación histórica. Con este derrotero analítico abordamos diferentes proyectos urbanos en el escenario dictatorial de Buenos Aires y su región; políticas dirigidas a las áreas verdes, la circulación, la basura y, en general, el ordenamiento territorial.

Puesta en escena

El discurso de ascenso del brigadier Cacciatore a la intendencia de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, publicado en el diario *Clarín* del 23 de abril de 1976, nos presenta el panorama de una ciudad abandonada, caótica y contaminada. Ese artículo de prensa, que prefigura la imagen de una ciudad en crisis, resuena como el inicio de una sostenida difusión mediática de problemas, anuncios e inauguraciones llevadas a cabo desde el Ministerio de Obras Públicas de la ciudad: "Cacciatore expuso ante Videla los objetivos de la intendencia" (*Clarín*, 27/08/1976), "El necesario planeamiento del futuro urbano de Buenos Aires" (*Clarín*, 13/05/1977), "Plan para la recuperación ecológica" (*Clarín*, 07/05/1977). De hecho, entre 1976 y 1978 proliferan notas en diarios y revistas sobre temas de urbanismo y ecología. Una intensa mediatización de los

(Novick, 2004), por destacar ciertos abordajes de interés. Más aún, plantea una "tensión de enfoques" que supone el ejercicio de interrogarse respecto de las dimensiones intelectuales, figurativas, representacionales sobre las ideas de la ciudad, colocarlas en perspectiva, ofrecer distintos puntos de vista en torno de ellas. Incluso, atender a la manera en que la ciudad real se va conformando, a la vez, como producto de esas ideas (Gorelik, 2004b).

4 En general, las notas periodísticas consultadas fueron publicadas entre los años 1976 y 1979, que corresponden cronológicamente a los años de fuertes anuncios y realizaciones de obras públicas y proyectos a escala regional. Ese período coincide con los años más represivos de la dictadura. La gran mayoría de los artículos que aquí se toman en consideración son deudores del trabajo de recopilación del Sr. Aldo Mennella, realizado durante esos años por encargo de la Biblioteca del CEAMSE. Los recortes de diarios de Aldo Mennella fueron rescatados por el trabajo archivista de la Ing. A. Álvarez, bibliotecaria del Centro de Documentación del CEAMSE. A quien le agradecemos por su colaboración.

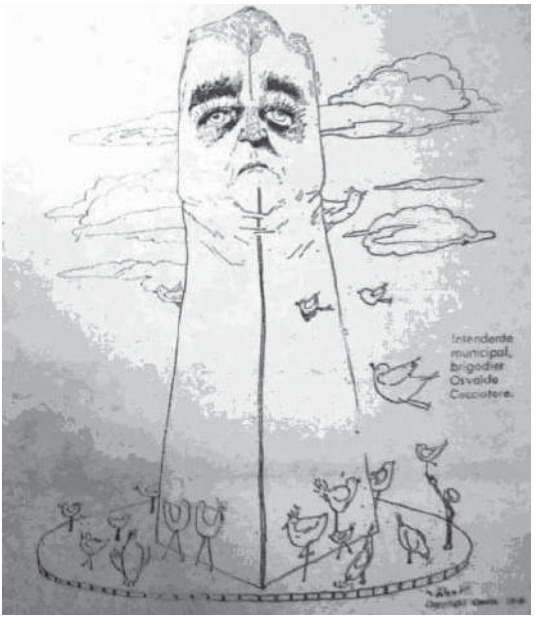
problemas del ambiente urbano irrumpe con un estilo en pie de guerra acerca de las cuestiones de la ciudad, como muestran algunos títulos de artículos de los principales medios de comunicación nacional: "La ciudad está entrando en vereda" (*Clarín*, 09/04/1976), "La batalla por los espacios verdes" (*La Nación*, 26/09/1976), "Será combatida en la ciudad la contaminación ambiental" (*Clarín,* 31/12/1976). Temas de larga data, como aquellos que se remontan al origen del urbanismo argentino y los planes para la ciudad de Buenos Aires, propios de la década de 1930 y 1940. En ese tiempo, la población metropolitana se multiplicó por dos, llegando a más de ocho millones de habitantes, y la cantidad de automóviles entre 1945 y 1975 se multiplica por diez, pasando a un millón y medio de unidades (MCBA, 1976: 14). Además, la mayoría de los edificios de departamentos se encontraban equipados con hornos para la incineración de la basura que, junto con la quema municipal, enrarecían el aire de la ciudad y resultaban amenazantes para la seguridad sanitaria.

Todos estos tópicos de la ciudad colaboran con el ascenso al poder político capitalino de una figura que pretenderá colocarse como heredera de esos intendentes hacedores que tuvo la ciudad –Alvear, De Vedia y Mitre–.[5] Cacciatore se asume con una orientación liberal-conservadora-modernizadora y, de hecho, en más de una ocasión intentará filiarse como el último de una estirpe de intendentes memorables: "La rehabilitación del Parque Centenario […] broche recordatorio de los festejos del IV Centenario de la Segunda Fundación de la Ciudad y el Primer Centenario de la Federalización de Buenos Aires" (Cacciatore, 1993: 253), "[el Parque Roca,] construido sobre ocho metros de basura sepultada […] no tiene referencias que indiquen su situación anterior; su ayer pertenece a la historia de la ciudad; una historia oscura, pestilente" (1993: 208-209), "La historia dice cosas mejores de nuestro quehacer en la materia [vial] y vale la pena que recordemos […] realizaciones que prestigiaron la ciudad" (1993: 146).[6]

5 Gorelik (2004a) conecta la figura de Alvear y De Vedia a la materialidad de la ciudad; a su vez, reconoce en Cacciatore su filiación con esos dos protagonistas de la historia cultural urbana de Buenos Aires (2004b).

6 En alusión a las avenidas rivadavianas, la Avenida de Mayo, la Avenida Norte-Sur, las diagonales Norte y Sur y la Avenida General Paz.

Imagen 1. El intendente Cacciatore*



Fuente: Sabát, Hermegildo (1976), "Dramático cuadro de la situación de la Comuna trazó en su mensaje el intendente Cacciatore", Clarín, 23/04/1976.
** El Cacciatore-obelisco que dibuja Hermegildo Sabát parece dejar atrás la sórdida ciudad, controlando la escena desde arriba, con su mirada cristalina y aires limpios; por abajo, juega un niño con palomas y pájaros, como disfrutando de una ciudad que encuentra la paz.*

Hacedor de proyectos, modernizador, refundador espiritual y material de la ciudad, va a controlar "desde arriba", sobrevolando como un bombardero militar –que eso era–, con una batería de acciones que orientará hacia blancos estratégicos de la geografía urbana. Acciones operadas por figuras emblemáticas de los elencos civiles de su gabinete: como el caso de su secretario de Obras Públicas, Guillermo Laura, abogado, especialista en derecho municipal, *funcionalista* en su concepción urbanística, que demostrará una extraordinaria capacidad para gestionar en muy poco tiempo grandes cuestiones que signaron la materialidad de la ciudad.

En la concepción de ciudad de esa elite gubernamental se privilegiaba a los sectores medios, con la voluntad de mejorar el espacio urbano o la accesibilidad, delineando la estrategia de crear un área urbana exclusiva. Cacciatore,

como intendente municipal –pero supeditado en última instancia al gobierno nacional de Videla-Harguindeguy-Martínez de Hoz–, apostaba a reducir la presencia de asalariados y pobres en la Capital, por efecto de la relocalización industrial y las erradicaciones de las villas miseria, incluso la expulsión policial de inmigrantes bolivianos o paraguayos que habitaban allí. Cobraría protagonismo en ese móvil el titular de la Comisión de la Vivienda, Guillermo del Cioppo –abogado, católico, vinculado con Claude Della Paolera y con la Asociación Los Amigos de la Ciudad–, quien finalmente reemplaza a Cacciatore en 1982, después de haber realizado la mayor "limpieza social" de la historia de la ciudad. La expulsión de miles de habitantes de las villas ubicadas en áreas centrales de la ciudad respondía a la premisa de que "vivir en Buenos Aires no es para cualquiera sino para el que lo merezca" (cit. en Oszlak, 1991: 78), según la nefasta expresión de Del Cioppo, y esa razón justificaba el desplazamiento de la geografía urbana de sectores populares, tal como Oszlak denunció en su reconocido libro de estudios urbanos.[7]

Afín a esa razón de Estado, Juan Alemann, secretario de Hacienda de la cartera nacional, se pronunciaba categóricamente en un discurso: "es necesario que Buenos Aires sea una ciudad relativamente cara para vivir, de modo que no resulte tan atractivo radicarse allá" (*Boletín del Ministerio de Economía*, 17/07/1978; cit. en Schvarzer, 1983: 95). De ahí que justificara diversas medidas, como el aumento del impuesto inmobiliario urbano o la cesión de servicios a la municipalidad –escuelas, hospitales y subterráneos– cuando argumentaba las razones y objetivos que perseguía, de manera de disminuir las transferencias de ingresos entre distintas zonas del país. Esa perspectiva, señalaba Alemann, "conduciría a un mayor equilibrio político, tanto entre el interior en su totalidad frente al Gran Buenos Aires y alrededores como también entre sí". Se buscaba reducir la presencia de obreros y población marginada en la vida de la ciudad porque, según esa concepción, "éste constituye uno de los presupuestos para

7 Acaso uno de los trabajos de mayor valor académico sobre el tema de estudio sea el libro Merecer la ciudad, del politólogo Oscar Oszlak (1991), con un título que denuncia la infausta expresión del titular de la Comisión Municipal de la Vivienda –y posteriormente intendente capitalino– Del Cioppo, encargado del operativo de erradicación de villas. El enfoque de Oszlak, basado en el análisis de políticas públicas, marca un desplazamiento de la geografía urbana de sectores populares, constatando una concepción sobre el lugar que ocupan en el espacio público, entre otras determinantes analizadas.

poder dar a la Nación una organización política estable y equilibrada". Una "organización política estable y equilibrada" en superficie, aunque al precio de la sangre derramada bajo los oscuros imperativos de la seguridad interna; un consenso silencioso entre distintos grupos del *establishment* nacional, bajo imperativos de restauración del "orden histórico nacional".

Ahora bien, la prensa advierte cronológicamente aisladas editoriales sobre anuncios para la ciudad, muchas escritas con una retórica en tono dramático y beligerante, sobre las descripciones de las geografías urbanas, de la marginalidad de los grupos sociales o de la ingobernabilidad de esos territorios: "Autopistas: con veinte años de demora" (*Clarín*, 06/05/1977), "La muerte del incinerador" (*Clarín*, 14/01/1977), "Gánanse 300 hectáreas al río para crear un complejo edilicio" (*La Nación*, 15/10/1977). De hecho, en ese relato de los medios aparece, posteriormente, la vinculación de tres cuestiones que se comenzarán a tratar luego desde la cartera municipal de Obras Públicas: la congestión urbana, la falta de espacios verdes y la contaminación atmosférica. Esta tematización de conflictos de la ciudad, aislada pero visibilizada en los grandes medios de prensa, empieza a contrarrestarse a partir de un gran programa de obras articuladas. Porque la medida de clausurar la quema municipal en la Capital Federal abría posibilidades para ampliar los espacios de oxigenación y de construcción de vías de comunicación regional. Es así que, sostenemos, el discurso de los medios en torno de la imagen de una ciudad sucia, congestionada, asfixiante, puede ser considerado como una "puesta en escena" necesaria para el despliegue de las grandes obras de infraestructura, dirigida a la población urbana con el objetivo de lograr que acepte el proyecto de una ciudad limpia, moderna y segura.[8] Entonces, casi como una ironía, mientras las tapas de los principales medios reflejaban normalidad, tranquilidad y buenas noticias –en campañas mediáticas que ocultaban la desaparición de personas del aparato represivo–, los artículos que hacen referencia a cuestiones del espacio urbano parecieran estar librando abiertamente una batalla.

8 Es posible generalizar esta observación en muchas intervenciones urbanas llevadas a cabo en aquella década, tanto en América Latina o en países centrales. Greenberg (2008) analiza cómo en esa época, un grupo de empresarios y de funcionarios desarrolla un fuerte *marketing* a través del marcaje urbano –*urban branding*–, destinado a cambiar la imagen de la ciudad en crisis.

Hacedores de ciudad

El intendente y el secretario de Obras Públicas tienen un papel estelar en los anuncios de reformas urbanas que comienzan a invertir la imagen de aquellas descripciones desastrosas de la ciudad, con títulos en voz proactiva: "Un cinturón verde para Buenos Aires" (*Clarín*, 21/04/1977), "Convenio: recuperan tierras para la Comuna" (*Clarín*, 11/05/1977), "Contrataron la construcción de dos autopistas" (*Clarín*, 20/01/1978). En esta puesta en escena, además, es posible observar el surgimiento de ciertos actores que comienzan a posicionarse. Entre ellos se destaca Patricio Randle, arquitecto, académico, conservador, un nacionalista católico ligado al grupo de la revista *Cabildo*, dedicado a cuestiones del urbanismo bajo la doctrina *organicista*.[9] Escribe Randle (1983: 76-77) acerca del crecimiento del Gran Buenos Aires, al que define como "hipertrófico":

> La ciudad que crece violentamente produce estos efectos de clara utilidad revolucionaria: […] prepara el caldo de cultivo para la *subversión* y facilita un nuevo campo de acción insólito para la guerrilla tradicional: la nueva guerrilla urbana, que se mueve con la impunidad que le brindan todas estas condiciones en que se desarrolla la gran metrópoli.

Tengamos en cuenta que, en el marco de los móviles militares, la arquitectura –tal como la psicología– era considerada una profesión sospechosa, ya que muchos jóvenes durante la década de 1970 se encolumnaron en el movimiento peronista y revolucionario bajo los ideales de que, en una época de profundas reformas sociales, les cabría jugar un papel central en la reconstrucción física de la Nación. Y los imperativos de plomo marcaban que, mientras los psicólogos "contaminaban" la mentalidad de la "subversión", los arquitectos construían su entorno físico (Rock, 1993). De tal manera, la vinculación del urbanismo y la educación es intencionada en Randle. No en

9 De hecho, consideraba "imperdonable" combatir sólo a la guerrilla y no atacar las "causas primeras" de su emergencia, aquello que denominaba "el virus ideológico" (*Cabildo*, agosto de 1976, cit. en Beraza, 2005). En línea con el catolicismo más tradicional, Randle sostenía tener una larga lista de "enemigos", tales como "el marxismo y el liberalismo en todos sus matices", aunque también "el judaísmo, los intereses venales, el conformismo egoísta y utilitario, el progresismo religioso, los partidócratas", entre otros.

vano escribe que "el urbanismo es a las ciudades lo que la educación a las personas".[10]

Ahora bien, reparemos en el libro *Buenos Aires y sus problemas urbanos*, que Randle publica en 1977. Se trata de una antología de textos originales de Della Paolera, que reúne artículos escritos en los diarios *La Nación* y *La Razón* entre 1926 y 1940, una conferencia (de 1933) y un folleto (de 1936), presentados mediante una introducción escrita por el propio Randle. Incluso, el diario *La Prensa* del 2 de noviembre de 1976, a instancias de Randle, reproduce la conferencia que Della Paolera realizara en 1933 con el título original de "Buenos Aires no tiene noción del espacio libre". Esos textos no se publican en cualquier coyuntura, sino que aparecen en un "momento bisagra" en la orientación que asume el poder político, en particular, en la agenda gubernamental para los temas de la ciudad. Pero cuando Randle compila el capítulo "Circulación", jamás habría imaginado los hechos que estaría viviendo la ciudad en los meses venideros.

La sanción de la norma del Código de Planeamiento Urbano de 1977 imponía por arriba del texto un plano con las trazas de nueve autopistas urbanas que llegarían al casco histórico de la ciudad. El texto del Código disfrazaba un soberbio programa de viaductos elevados que transformaría la fisonomía de la ciudad. Las trazas de las autopistas, funcionalistas, corbuserianas, eran ajenas a los trabajos del Código original. Y queda claro que ese planteo estaba en las antípodas del pensamiento de Randle y Della Paolera.

Entre tanto, Laura aprovecha el Día Mundial del Urbanismo, el 8 de noviembre de 1977, para "laudar las tareas de planificación desarrolladas en su tiempo por Della Paolera" y para afirmar que Buenos Aires siempre estuvo "a la vanguardia de las grandes ciudades" (*Clarín*, "¿Qué es el urbanismo?", 09/11/1977). Un registro que manifiesta cierta intencionalidad componedora, como si Laura fuera juez de las concepciones urbanísticas. Estos artículos se dan en un momento crítico de la ciudad, en que la apuesta municipal es la inminente recepción del Campeonato Mundial de Fútbol de 1978. Por entonces, la reafirmación de "rango capitalino a nivel nacional, y metropolitano a nivel mundial" pretende jus-

10 De ahí el carácter estratégico que tenía la difusión de esa ideología a través de distintas dependencias del Ministerio de Educación y, particularmente, el CONICET. Partiendo de estas condiciones de producción intelectual, impulsó un plan editorial de temas de urbanismo, que aspiraba fuera "un instrumento activo de restauración nacional" (Randle, 1984: 30).

tificar la implementación de notables instrumentos de regulación, elaborados en estos primeros años de intendencia, que combinan proyectos de diferente factura y estilos. El artículo "Buenos Aires *for export*" (*Clarín,* 14/05/1978) refleja la especulación de turistas internacionales que ven en la ciudad la impronta del arquitecto-urbanista de renombre internacional Le Corbusier. "Erizada de edificios", de "tránsito distendido por las autopistas", "dotada de instrumentos legales para seguir creciendo, pero con reglas de sistematización", exenta de "contaminación ambiental". Como se puede ver, es claro el carácter "ambientalista" como fundamento de las distintas intervenciones urbanas. Una suerte de modernización ecológica,[11] planteada en proyectos estratégicamente inducidos desde el Estado en la geografía metropolitana, que combina la apertura de capitales extranjeros y la obtención de créditos de organismos internacionales para su financiamiento.[12] Este conjunto de factores explica el ritmo vertiginoso de obras tan monumentales como el cinturón ecológico (1978) de Laura, el parque Interama, el parque Roca y las autopistas 25 de Mayo y Perito Moreno, medidas estratégicas que apuntan a rehabilitar el esplendor de la ciudad y ocultar todo rasgo de crisis urbana.

Cierto es también que aquella retórica planificadora y regulacionista, transmitida desde las cúpulas militares nacionales, se irradia desde los primeros días de abril de 1976. Prueba de ello es la idea de revisar y modificar el Código de la Edificación, que regulaba el ámbito capitalino desde 1944. Guillermo Laura es quien impulsa la tarea de redactar un nuevo cuerpo legal de ordenamiento territorial. Y para ello designa como presidente del Consejo de Planificación Urbana de la Ciudad de Buenos Aires[13] al arquitecto Claude Della Paolera, hijo del

---

11 La dictadura militar incorpora un discurso que la literatura de culto denominará –tiempo después– como "modernización ecológica" (Hajer, 1995). Pero esa modernización ecológica no era en base de aquellas ideas que propugnaban a nivel internacional la participación activa de la población como parte de un nuevo urbanismo ni, menos aún, surgidas en conflictos ambientales a instancias de movimientos sociales.

12 Habría que señalar que lo que se entiende como "cuestión ambiental", escribe Merlinsky (2013), no surge a partir de cambios provenientes desde el ámbito de la política pública ni de la política internacional tendiente a la imposición de ciertos paradigmas de desarrollo (desarrollo sustentable, modernización ecológica o economía verde) sino de los "conflictos ambientales" en la geografía nacional, marcando que "han ido generando las condiciones para la construcción de un ámbito público de deliberación sobre la cuestión ambiental".

13 Entre 1965 y 1972, el organismo del Plan persistió con el nombre de Dirección General del Plan Regulador y, desde 1972, con la denominación de Consejo de Planificación Urbana (Suárez, 1986: 15).

legendario Carlos María Della Paolera. A él le encomienda la misión de impulsar un nuevo Código de Planeamiento Urbano, que asume como aspecto central la "estabilización poblacional". Acaso Claude haya podido valorar la tarea de su padre, que en la década de 1930 se tomó el trabajo de calcular la población, la densidad demográfica y la superficie edificada por manzana que suponía en ese entonces construir lo que permitía potencialmente el Reglamento de Construcciones –antecesor del Código de 1944–, y llegó a una capacidad de alojamiento de 30.700.000 habitantes. Esa simple ecuación revelaba la desproporción de ese reglamento –aun sin tomar en cuenta efectos como la congestión circulatoria, la falta de equipamiento y el déficit de los servicios públicos que acarrearía– y, por tanto, permitía sostener la necesidad de "suavizar" los parámetros edificatorios con el Código de 1944 (Della Paolera, 1977: 16). La situación en 1977 era similar a aquellos tiempos en el sentido de que, nuevamente, los poderes de la ciudad emprendían la tarea de bajar los indicadores de constructibilidad y adecuar sus ribetes ambientales más dramáticos con nuevos parámetros urbanos.

En tiempos de Cacciatore, el Consejo de Planificación Urbana estaba integrado por notables urbanistas, como el caso de José Pastor, e incluso algunos técnicos y funcionarios que habían gestado los estudios desde la época del Plan Regulador (1958), en cuya puesta en vigencia habían trabajado infructuosamente. De hecho, la tarea de Della Paolera era básicamente recuperar trabajos predecesores. Ciertamente fue la arquitecta-urbanista Odilia Suárez quien, entre 1971 y 1973, durante la intendencia de Saturnino Montero Ruiz, elaboró ese instrumento que, finalmente, se sanciona en 1977. Su planteo, más académico, precisamente llama a promover el accionar planificador desde los estamentos estatales (Suárez, 1983: 328).

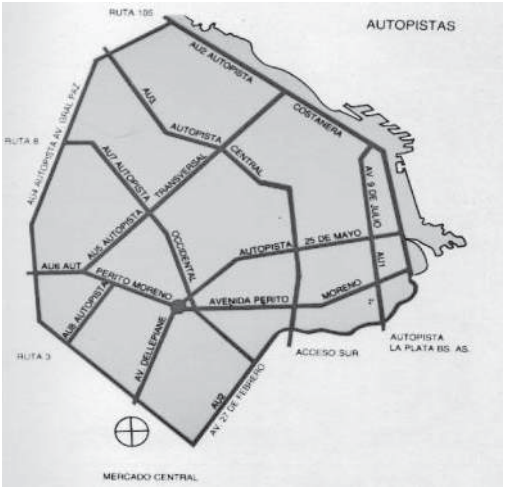
Ha persistido en el país una fuerte corriente de pensamiento liberal que desconfía de los beneficios que pueden obtenerse de una acción planificada y, más aún, es reacia a reconocer la función social que debe cumplir la propiedad.

Pero volviendo a la norma –y en líneas muy generales–, el texto se propone modificar el "reglamento edilicio" para ajustar los parámetros de edificabilidad, regulando factores de ocupación, factores de construcción, densidades poblacionales y usos de la tierra, bajo un marco más amplio que incluso apuntaba a un "bloqueo de instalaciones industriales" y, como correlato, a un desplazamiento industrial y residencial hacia los suburbios. La concepción urbana para

Buenos Aires era dejar atrás la "ciudad industrial" para dar paso a la "ciudad financiera", que debía recurrir las ventajas de la tecnología y al funcionalismo que caracterizaba al urbanismo de ese momento, de acuerdo a imperativos económicos y políticos en boga.[14]

Sin embargo, señalemos, Laura guardaba bajo la manga una carta de negociación con la trama de actores en el poder, en la forma de un programa de millares de expropiaciones que permitieran establecer viaductos elevados, demoliendo construcciones a su paso por el centro de manzana, a imagen y semejanza de su libro *La ciudad arterial* (1970).

Imagen 2. Plan de autopistas urbanas (1977)



Fuente: MCBA *(1981: 81).*

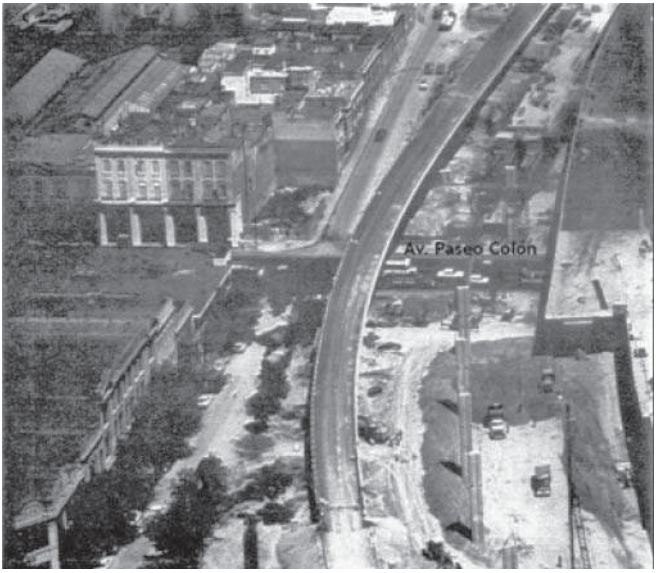
Destrucción creadora

Para 1977, el sur de la ciudad de Buenos Aires estaba literalmente en obra y constituía el epicentro de un notable plan de transformación metropolitana. En marzo de ese año se inician las primeras expropiaciones, que luego serían miles, para la construcción de la Autopista Sur, posteriormente denominada 25 de Mayo, y la Au-

14 Años después, Odilia Suárez "recomendaba reconsiderar la propuesta original, 'más sensible y ajustada a la realidad urbana' que la sancionada por la dictadura bajo Cacciatore" (Corti, 2006).

topista Perito Moreno. Éstas atravesarían zonas densamente pobladas y ocupadas, en general, por sectores de clase media baja. Probablemente, las autoridades hayan evaluado cuáles serían los primeros frentes de acción del operativo de expropiaciones en función de la capacidad de resistencia a la medida (Oszlak, 1991).

Imagen 3. Construcción de la autopista en el casco histórico*



Fuente: Archivo histórico del Programa Recuperación de la Memoria del Centro Clandestino De Detención [en línea], dirección url: http://diazcortez.com.ar/2008/1_cuat/j42/3/tp/proyecto.html [30/04/2016].
** Trabajos de construcción de la autopista 25 de Mayo en la manzana de Paseo Colón, San Juan, Huergo y Cochabamba, donde funcionó el Centro Clandestino de Detención "Club Atlético". El edificio de la Policía Federal fue demolido a fines de la década de 1970.*

Por ordenanza municipal instruye a los vecinos porteños afectados por el operativo de expropiación a realizar trámites correspondientes a los "avenimientos" mediante un organismo llamado Comité de Adquisición de Inmuebles (CAI) (Oszlak, 1991: 235-236). Entretanto, y para garantizar que no se interrumpieran las obras por problemas financieros, Videla declaraba de interés nacional el plan de autopistas, facultando al ministro de Economía Martínez de Hoz a otorgar avales con respaldo del Tesoro Nacional. A partir de ese momento –junio de 1977–, según un convenio financiero firmado por la MCBA y AUSA, el aval sería incrementado de acuerdo con las

necesidades de obras y, por consiguiente, se produjo una demanda cada vez mayor de avales, dado que las necesidades financieras de AUSA eran perentorias como consecuencia del ritmo sostenido que se le había impreso a las obras.

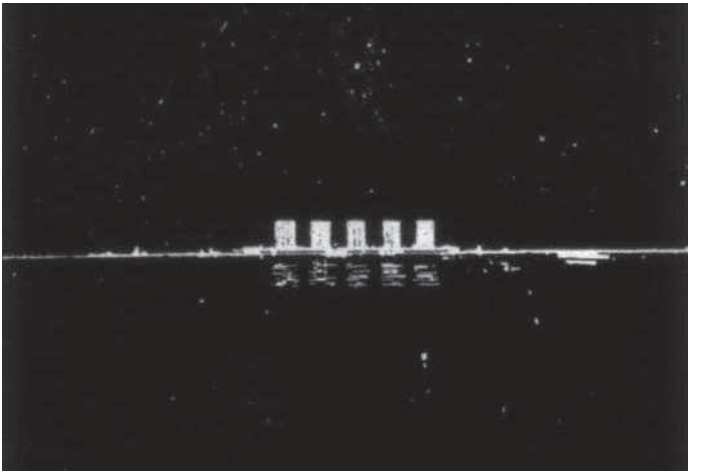
Para enero de 1981, el Ministerio de Economía fijó un tope máximo a los avales a comprometer en la concesión de la Avenida 9 de Julio. Este plan de obras reclamaba hierro y, sobre todo, mucho hormigón –así como también los estadios de fútbol construidos para el Mundial 78–; a tal punto se produjo un aumento exorbitante de la demanda de cemento pórtland, llegando a generar por entonces un gran desabastecimiento del material en la industria de la construcción. El grupo ecónomico Loma Negra, perteneciente a Amalia Fortabat, fue el único gran beneficiado.

Quedaba claro que Laura lograba cautivar a Cacciatore, así como también contar con el "cheque en blanco" de los avales y compromisos financieros de Martínez de Hoz. La soberbia demoledora que cultivaba le costó algunos detractores –aquellos que podían animarse en esos tiempos–, entre ellos especialmente Randle, tan dispuesto, al igual que Laura, de recursos económicos como de libertades para hacer lo que quiso, al punto que llegó a obsesionarse con él y defenestrarlo con editoriales y un libro dedicado enteramente a sus autopistas y la burocracia estatal de la ciudad, con el objetivo –por cierto, fallido– de interponerse en su camino.

Sin embargo, los tiempos no corrían a favor de Randle, ya que las demoliciones y las trazas eran una realidad patente que se imponía. Tardía respuesta, porque Laura y sus expropiaciones avanzaron vertiginosamente, sin que se conformara ningún poder corporativo o espiritual que lo pudiera detener. Los vecinos porteños, desarticulados, perplejos, aunque algunos estimulados por las expropiaciones, eran espectadores aturdidos de las demoliciones, de la destrucción de casas, calles y barrios enteros. De hecho, en un período muy corto, apenas meses, los barrios de la zona sur y oeste fueron virtualmente aplastados por la piqueta y atravesados con topadoras. Además, ganaban terreno los ensanchamientos de las avenidas rivadavianas (San Juan, Independencia) junto con la 9 de Julio, Jujuy-Colonia, Garay, Mariano Acosta (actual Presidente Cámpora) y las construcciones de estacionamientos en áreas céntricas (la mayoría de ellos subterráneos). Es así que, una vez que comenzó la construcción de las primeras dos autopistas e incluso ya se iniciaban las expropiaciones de la AU3 (Autopista Central), empiezan problemas y controversias: polvo de demoliciones, humos de los camiones y ruidos ensordecedores de las máquinas.

Aunque lo impresionante de ese dramático "espectáculo urbano" es el flujo incesante de camiones municipales, anteriormente afectados a la recolección de la basura, que serían reutilizados para una nueva función: mover toneladas de escombros con destino al frente de relleno de la ribera sur. Esos escombros serían la "punta de lanza" de un plan de ensanchamiento del área central de Buenos Aires. Miles de camiones eran volcados diariamente, a un ritmo que conformó un istmo de cientos de hectáreas que prolongaría la geografía capitalina sobre el Río de la Plata.[15] En rigor, la imagen urbana extendida sobre tierras ganadas al río remite a la iconográfica de *Cité des Affaires*, que Le Corbusier esbozó para Buenos Aires: una línea del Río de la Plata y la infinitud de la pampa en perspectiva tridimensional, para organizar los edificios y la comunicación en una visión terrenal, marítima y aérea respecto al centro de la ciudad de Buenos Aires.

Imagen 4. Cité des Affaires*



Fuente: Le Corbusier et al. (1947).
** Croquis de los Cité des Affaires en Buenos Aires, sobre la línea del Río de la Plata y la infinitud de la pampa.*

15 Esa idea de extender la ciudad sobre el río se remonta al proyecto del "Ensanche del Área Central", en el marco del Plan Regulador, conjugando la remodelación del Puerto Madero (que desde su origen presentó serias fallas de funcionamiento y obsolescencia) y la aplicación de rellenos de gran escala sobre la ribera del Río de la Plata para nuevos destinos. Este estudio fue efectuado por los arquitectos Mario Roberto Álvarez, Raúl Raña Veloso, Roberto H. Álvarez, Samuel Forster, Fernando H. Serra y Jorge O. Valera, agrupados en el Consorcio Extensión del Área Central (EAC).

En los hechos, y después de haber ganado cientos de hectáreas al río por estos trabajos, el proyecto quedó trunco al término de la gestión de Cacciatore. El avance sobre la costa, desde el inicio, no dio cuenta con precisión de los usos y accesibilidades de los rellenos. Y más allá de ciertos imaginarios en torno a los planes del pasado que evocaban los funcionarios, no había una planificación consistente, ni articulaciones de entidades específicas, aunque ciertos organismos de seguridad y de justicia cabildearan. En rigor, era más bien una forma de viabilizar la demolición masiva de inmuebles, logrando un destino para el gran volumen de escombros que producía la construcción de las autopistas. De ahí que posteriormente ganaran terreno las iniciativas de varias organizaciones y actores para que a la nueva zona se le otorgue el carácter de Reserva Ecológica. El episodio de una gran inundación sobre el estuario rioplatense colonizó el paisaje de la zona con biodiversidad del Paraná, poniendo en relieve las condiciones del medio para ese fin. Resultado que lamenta Cacciatore en sus memorias, una reserva sin más que "yuyos y matorrales de la propia naturaleza, sumado a la consecuente creación de un organismo específico más en la frondosa organización comunal" (Cacciatore, 1993).

Pero volviendo al plan de autopistas, a pesar de la crítica de académicos como Randle o los que en su momento fueron figuras célebres, nada logró paralizar este accionar. Sin embargo, hay que señalar que el gran obstáculo que enfrentó la construcción de autopistas no vino de la oposición intelectuales, ni de vecinos ni de organizaciones profesionales, sino de los problemas financieros que suscitaba el operativo de expropiaciones –variación del costo del dólar, suspensión de avales por parte de la Nación y juicios–, así como la agudización de conflictos intraestatales, presentes desde un principio en el plan. Los problemas financieros provenían, entre otras cosas, de la generalización de los procesos judiciales derivados de la "expropiación inversa" (Oszlak, 1991: 238).[16]

16 Los propietarios afectados por la construcción futura de autopistas aducían que tal situación no les permitía vender sus propiedades ni introducir mejoras o ampliaciones. Los reclamos eran llevados a los tribunales exitosamente, ya que los jueces determinaron que, dadas las limitaciones al derecho a la propiedad y el perjuicio que ocasionaba la afectación de los inmuebles por un período tan largo, la municipalidad debía anticipar la expropiación prevista. Este fenómeno fue totalmente inesperado por Laura, y por tal, escapaba a los dispositivos de control gubernamental que había diseminado, ya que el impacto proyectado de las indemnizaciones por la "expropiación inversa" resultaba un fenómeno catastrófico para el arca comunal. Todo ello obligaba a paralizar el plan (Oszlak, 1991: 238).

A tal punto que de las nueve autopistas que contemplaba el plan original, se construyeron solamente cinco tramos: 25 de Mayo, Perito Moreno, 9 de Julio (parcialmente, un tramo en el sur y otro en el norte) y la Occidental (parcialmente, en la zona del parque Almirante Brown). Además, se realizó parcialmente la expropiación y demolición de la Central (AU3).

Leyes y fronteras

Todos esos registros gubernamentales en torno a los problemas del ambiente urbano no sólo se hacen patentes bajo la administración de Cacciatore sino, del otro lado de la Avenida General Paz y el Riachuelo, en Saint Jean (gobernador *de facto* de la Provincia de Buenos Aires). Pensemos que, a lo largo del tiempo, mientras la Capital Federal encaraba obras más costosas sin necesidad de atender a la ciudad real como un todo funcional u orgánico, la provincia, por su parte, tenía serias dificultades para considerar en conjunto los temas del urbanismo de los partidos circundantes, postergada como estaba a la condición de "patio trasero" de la ciudad. De ahí que Saint Jean le planteara a Videla y su gabinete la necesidad de revertir los déficits en materia de urbanismo y ecología, que inciden en aspectos fundamentales de la población y, por esa razón, requieren una intervención urgente para una "integración efectiva en lo referente al Planeamiento del Área Metropolitana" (Presidencia de la Nación, 1981). Es así que la preocupación del gobierno provincial se centra en dispositivos globales para el Gran Buenos Aires frente al problema del "congestionamiento urbano-industrial" y, al tiempo, el "desequilibrio regional" que caracteriza demográficamente a la provincia. Al extremo de señalar lo estratégico que suponía "descomprimir políticamente el Gran Buenos Aires" (Oszlak, 1991: 263), un imperativo que hace rechinar a la doctrina de seguridad interna del régimen militar.

La "deseada estabilidad institucional –escribe Edgardo Scotti, miembro de la comisión redactora de la Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo (ley 8912/1977) y su decreto reglamentario, 1359/1978– auspicia el debate de académicos y profesionales vinculados con el planeamiento territorial y usos del suelo". La preponderancia que adquieren los aspectos técnicos de la legislación marca que entre los planificadores urbanos existía consenso para justificar medidas tendientes a detener el "crecimiento urbano incontrolado", aunque algunos ya aler-

taban, desde el punto de vista jurídico, sobre las dificultades que una legislación urbanística concebida *manu militari* iba a tener para ser aplicada en un marco constitucional (Bercaitz, 1983; Torres, 1993). Con la ley 8912, que reglamentó la subdivisión de la tierra, se define el marco normativo al cual deben ajustarse las ordenanzas municipales que regulan el uso del suelo. Mendoĉa Paz (1983: 167-181), subsecretario de Urbanismo y Vivienda de la provincia de Buenos Aires (1976-1980), filiado a Della Paolera-Randle en términos de su concepción urbanística organicista, realiza un cuadro de situación previa a la sanción de la ley.

> Existían dos leyes básicas provinciales, la 695, del año 1870, y la 3487, del año 1913, es decir, la primera anterior a la Campaña del Desierto y la segunda anterior a la presencia de ese gran intruso que es el automóvil.[17]

Ese cuadro marca "la *razón de ser* de las medidas tomadas para corregir el estado de las cosas imperante, que acusaba fuertes *desequilibrios* y notorias carencias, generadores de serios *problemas urbanos*" (las cursivas son nuestras).

En el artículo "El desafío del Gran Buenos Aires" (*La Prensa*, 21/08/1977), podemos constatar en el pensamiento de Randle esa cuestión capital, cuando señala la "aberración" que constituye el hecho de que una ciudad de más de ocho millones de habitantes no tenga resuelto su "problema jurisdiccional" y esté "descuartizada literalmente en un mosaico arbitrario y antifuncional de jurisdicciones nacionales, provinciales y municipales". Y lo que considera que es peor, que no tenga la importancia que merece al tema mientras, por esa circunstancia, se van agravando los problemas de un área metropolitana virtualmente "balcanizada". En ese artículo exhorta a que

> un gobierno *de facto* hallaría mucho más sencillo instrumentar una solución federativa que lo que resultaría esa tarea para un gobierno constitucional, sometido indefectiblemente al cálculo electoral que estas mutaciones jurisdiccionales afectan trascendentalmente.

17 Tengamos en cuenta en esta fundamentación que el relato epocal del poder militar hacía una revisión de la Conquista del Desierto, en momentos en que se cumplían cien años de luchas contra la indiada, buscando equiparar el contexto histórico con la denominada "lucha contra la subversión" de esos años.

Esa especulación impregna en el abogado Jaime Smart, ministro de Gobierno de la provincia de Buenos Aires, que denunciaba a "gobiernos anteriores que, mediante la demagogia y la falta de previsión, condujeron a la situación actual". No resulta casual que la figura de Smart genere opiniones mediáticas sobre esta cuestión, tal como la que aparece en el diario *Clarín*, en el artículo titulado "'El Gran Buenos Aires es ingobernable', dijo Smart" (15/05/1978). En la editorial, el diario señala que "es una zona que podemos considerar caótica, ingobernable, donde el sistema de municipios ya no funciona porque fue creado para otra situación". Sostiene que hay dos provincias en una, al punto que es necesario legislar independientemente, por un lado, para el Gran Buenos Aires y, por otro, para el interior provincial. Puntualiza que una solución sería "ampliar los actuales límites de la Capital para que absorba el Gran Buenos Aires", bajo el razonamiento de que de ese modo todo, el conurbano que rodea a la Capital tendría una conducción única que bien podría impulsarse mediante una "federalización del territorio del Gran Buenos Aires". Otra alternativa sería la "provincialización de toda el área metropolitana", una opción que bien podría ligarse con un proyecto de traslado de la Capital Federal al interior del país.

En esa argumentación se sitúa en el centro de la escena pública, con carácter imperativo, la necesidad de una coordinación entre jurisdicciones, tal como propugnara el cinturón ecológico de Laura (1978). De hecho, se destaca el convenio provincial con la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, que plantea expropiar la extraordinaria extensión de 30 mil hectáreas del territorio bonaerense. Se trata de una geografía descomunal, que abarcaba tierras sobre la franja del río Reconquista, el arco del sudeste del conurbano bonaerense y franjas del Río de la Plata (al norte y al sur). Un ambicioso programa territorial que se proponía contener el crecimiento urbano mediante un "cinturón verde", con afectación de tierras a espacios verdes de recreación y la realización de cuatro sitios de disposición final de la basura en base a la ingeniería del relleno sanitario, logísticamente conectados por una autopista circundante al área metropolitana. Esta propuesta resulta controversial en los fundamentos regionales, cuando se formula la necesidad de recurrir a "una 'muralla verde' para controlar la expansión urbana sin límite" (Bellucci, 1979), o "encauzar a los jóvenes a través de equipamiento deportivo" (Laura, 1978), o "restablecer el equilibrio a fin de reducir la agresividad de la vida de la ciudad" (Della Paolera, 1981).

En paralelo, en la provincia de Buenos Aires asoma el Sistema Metropolitano Bonaerense (SIMEB, 1975-1978), financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a partir del convenio celebrado entre la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano de la Nación y los diferentes gobiernos provinciales. Junto con el enfoque de *sistema*, marca el ascenso del paradigma ambiental en el urbanismo (Novick, 2000: 7). Un planteo radical aparece en la forma de un Canal Periférico Metropolitano, pensado como vía artificial navegable, con una extensión de 160 km de longitud, configurado por un monumental Canal de Circunvalación que, uniendo el Delta y el Río de la Plata, rodearía a todo el Gran Buenos Aires. Se destaca la complementariedad de la propuesta del canal con un camino de cintura que propondrán futuros planes como el cinturón ecológico. A simple vista, resuena un planteo –evidentemente trunco– del intendente Alvear, propuesto en la época de la federalización de Buenos Aires.

Imagen 5. Sistema Metropolitano Bonaerense*

Fuente: CEAMSE *(1979).*
** En verde oscuro, dialogando con el canal periférico metropolitano, la propuesta del ceamse para el Arco del Sudoeste.*

En julio de 1979 –en coherencia con el SIMEB, la ley 8912 y el cinturón ecológico– la provincia de Buenos Aires promulga la ordenanza de relocalización industrial, que establecía la erradicación obligatoria y en plazos determinados de empresas instaladas en los partidos del Gran Buenos Aires, de acuerdo con un listado de ramas consideradas –supuestamente– contaminantes. La ordenanza era tan repentina e improvisada en su aparición, que provocó la sorpresa de los analistas políticos y los empresarios industriales. La prensa nacional reflejaba esa sorpresa: una nota titulada "El destierro industrial" (*La Nación,* 29/07/1979; cit. en Schvarzer, 1983: 95), señaló que esa medida implicaba

> movilizar instalaciones productivas […] y realojar a una población laboral que puede ser calculada en 1.200.000 personas, lo que equivale a decir, con sus familias, cinco millones de habitantes, o sea, casi la quinta parte de la población del país.

La erradicación fabril es una iniciativa de Smart y del ingeniero Jorge Pereyra de Olazábal, subsecretario de Industria y Comercio, que –en rigor de verdad– no se basaba en ninguna especificación novedosa de la contaminación sino, lisa y llanamente, en el criterio de desplazar la industria emplazada en el conurbano. La generalidad de la disposición en torno a la contaminación ambiental se daba como argumento básico, contrastando con criterios mencionados para autorizar la instalación de nuevos establecimientos en el Gran Buenos Aires (Schvarzer, 1982: 94-95). Resulta patente que, según la disposición, el principal elemento "contaminante" eran los "trabajadores asalariados", cuya presencia se planteaba reducir en el Gran Buenos Aires. Naturalmente, la implementación de este dispositivo institucional enfrentó serios obstáculos políticos, conflictos entre el gobierno y el empresariado, condicionando el alcance posterior. La ordenanza fue resistida por cámaras industriales y sectores de opinión, y provocó una polémica que se fue neutralizando en sucesivas modificaciones efectuadas a su texto (Oszlak, 1991: 261-274). Pero más allá del desenlace de esa norma, lo sugestivo es su concepción y el modo en que los imperativos ecológicos frente a la industria se condesaban en criterios políticos y sociales.

Volviendo al cinturón ecológico, el programa territorial establecía que las propiedades ubicadas en la traza estaban declaradas "de utilidad pública" y, por lo tanto, sujetas a la ley de expropiación provincial y a distintos decretos-ley *ad*

hoc (el 9303/79, con las modificaciones introducidas por el 9598/80). Se acordó entre las partes del convenio que soporten por mitades los gastos de adquisición de tierras con destino al cumplimiento del programa. Pero habiéndose concretado múltiples expropiaciones, no se efectuaron los mecanismos para el reembolso a la Provincia de la mitad de los gastos de expropiación de inmuebles que corresponden a la municipalidad porteña; incluso las modificaciones en la legislación no pudieron corregir las distorsiones ocasionadas por este hecho. Por otro lado, las expropiaciones previstas no lograban concretarse a un ritmo acorde con las obras proyectadas y, tal como en el caso de las autopistas, los predios dispuestos a utilidad pública podrían estar sujetos al proceso de "expropiación inversa", poniendo en peligro las arcas provinciales. El corolario de este conflicto fue que todos los decretos que regían la adquisición de tierras para el cinturón ecológico fueron derogados en 1983, con la vuelta a la democracia, por Alejandro Armendáriz, por lo cuál quedó sin efecto ese destino y se modificó el objeto social del CEAMSE, concentrándose exclusivamente en el tratamiento de la basura y la administración de las áreas concretadas.

Imagen 6. Representación del cinturón ecológico*

Fuente: CEAMSE (1980).
** Esta representación promovida por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires refiere a un clásico modelo centro-periferia.*

Las políticas de ordenamiento urbano se caracterizan por este esquema de la *periferia* –el conurbano bonaerense–, que ya no representa el espacio de la industria, de los obreros, muy poblado y pobre, sino más bien un espacio en blanco, borrado del mapa, o salpicado de escasas viviendas campestres, con una imagen muy distante de la situación de aquel entonces. En contrapartida, Capital Federal –el *centro*– aparece "erguida de edificios", delineada y colorida, y su complemento, el cinturón ecológico, como frontera trazada por árboles que conectan un recorrido por automóviles, símbolo de la ciudad moderna.

La contracara estatista de esos dispositivos espaciales, muy distanciada de este corolario gubernamental en la esfera provincial, es inversa a esa imagen fuertemente regulacionista, acercándose notablemente al liberalismo del programa económico de la cartera nacional de Hacienda de Martínez de Hoz, más orientado a atraer inversiones extranjeras. A modo de ilustración puede entenderse cómo la Provincia de Buenos Aires publica en la revista norteamericana *Business Week* (14/07/1980; Klein, 2007: 125), de línea editorial liberal, un extenso folleto publicitario de más de treinta páginas, encargado nada menos que a Burson-Masteller, el gigante en relaciones públicas que contrata la Junta Militar, conocido por la autoría de los infaustos eslóganes prodictatoriales "Los argentinos somos derechos y humanos" o "Achicar el Estado es agrandar la Nación", entre otros. El folleto anuncia: "Pocos gobiernos en la historia han animado más las inversiones privadas. […] estamos realizando una auténtica revolución social y buscamos socios". Tal es la apuesta que advierte que "nos estamos desembarazando del estatalismo y creemos firmemente en la importancia fundamental del sector privado". A tal extremo alentaba la apertura a la inversión privada extranjera que afirma: "un 10% de descuento en el precio de la tierra para construcciones durante los próximos sesenta días". Es reveladora esta referencia en cuanto a la estrategia publicitaria: facilitar el acceso a la tierra como medio promocional de inversión extranjera.

Reflexiones finales

Los técnicos y académicos del urbanismo que han sido estudiados en este artículo presentan una total relevancia epocal.

Analizamos la propuesta de Guillermo Laura, quien hace reaparecer el plan de Le Corbusier que, en la escala urbanística, imprime en el paisaje urbano la planificación funcionalista de la Carta de Atenas, de tal forma que las distintas funciones y usos queden segregadas entre sí. La herencia de ese plan aparece en el Código de Planeamiento Urbano, bien amasado como instrumento legislativo derivado del Plan Regulador (1965), pero que se impone por acto de fuerza con una dirección contraria al planteo original, con un plano esquemático por arriba del texto que contiene las zonas del tejido urbano a expropiar y demoler para construir las trazas de nueve viaductos elevados que, a diferencia de las pasantes definidas en aquel plan, llegarían al casco histórico.

Reparamos en Randle que, en oposición a Laura, vuelve a situar en la escena pública aquellos textos pioneros de Della Paolera, aquellas ideas adelantadas para el Gran Buenos Aires que quizás no fueran valoradas ni materializadas en su tiempo. Estos escritos, filiables al pensamiento de Mumford –como la visión anglosajona de Geddes y la tradición francesa de Poëte–, contienen cierto ideario de ciudad medieval, preocupada por los problemas de la "ciudad-carbón", aunque atravesada por el tufo de los imperativos de la seguridad interna, especialmente cuando se ponen en circulación esos artículos sobre los espacios libres, en momentos en que se desata una polémica en torno a los anuncios de la cartera de Obras Públicas por los proyectos de grandes áreas verdes y autopistas para la metrópoli. Es en tal sentido que, por analogía, esos escritos de talante conservador son reutilizados como dispositivos lingüísticos heredados pero instalados en una nueva estructura de discurso que altera y resignifica el contexto, condicionando el territorio como emisor de diversas informaciones articuladas.

Las notas de los medios de comunicación y los discursos oficiales sobre los temas de urbanismo y ecología, aunque no se agotan con la selección de los tópicos que reunimos, al menos sí dan cuenta del tipo de pensamiento de actores clave. Reflejan cuál fue su rol en el esquema de poder de la época, sobre todo en relación al despliegue de la política en el espacio urbano. Limitarse a esta observación sugeriría que cada una de las políticas revisadas –el cinturón ecológico, la ley 8912, las autopistas, etc.– no fue visibilizada de la misma forma por la población, los empresarios, los medios de comunicación, e incluso, al interior de los poderes estatales, por las fuerzas militares. La puesta en escena

mediática logra situar el triángulo contaminación-congestión-áreas verdes en el centro de los problemas urbanos; más aún, se constituye en un dispositivo teñido con una filosofía política propia para organizar la posibilidad de un gobierno metropolitano en su conjunto, es decir, para controlar globalmente en la relación al contexto de su región.

Acaso las representaciones integradas al proyecto sometan a los dispositivos espaciales –en términos de Lussault (1996)– apuntados a interpretaciones contradictorias entre el accionar autoritario y la técnica urbanística. Este aspecto quizás no hace más que ocultar que el urbanismo, en tiempos de dictadura, estuvo marcado de forma dominante por dos doctrinas urbanísticas bien distintas, y no una sola. Doctrinas que tuvieron dos planos de intervenciones regionales bien diferenciables, y no uno. A veces articulados entre sí, pero otras no. Reconocemos en los objetos analizados distintas representaciones respecto del paisaje que advierten todo un repertorio de sentidos. Algunas han servido de fundamento para acciones en la geografía urbana: encontramos un plano más situacional, funcionalista (marcado por lo espacial y estratégico), como ese impulso obsesivo de las valorizaciones hacia el Río de la Plata, con la ciudad de los negocios, la "capitalidad". En contraposición, se observa otro plano más biológico, organicista (con énfasis en lo corporal, en lo ecológico), propio de las propuestas de una frontera física en la pampa para frenar la conurbación, mediante la materialización de una cintura verde.

Pero hay que señalar que el ascenso del planeamiento urbano general se da de la mano de intervenciones de mercado, puntuales o por fragmentos, que le dejan una marca propia del período dictatorial. Sin embargo, en esos dos planos que se diferencian en tanto representación abstracta de la planificación general, hay una espacialidad que los une: ambas evidenciaron profundas contradicciones, en tanto espacio para la reproducción de relaciones de producción (Lefebvre, 1974), derrotadas por el espacio material de la propiedad privada, especialmente los límites que encontraron las políticas expropiatorias de las autopistas y el cinturón ecológico. Y estas contradicciones determinaron su fracaso, su imposibilidad. Ya que, si bien hubo capacidad de abstracción del espacio a gran escala regional, ese mismo espacio quedó obstaculizado por la fragmentación de las propiedades y valorización de mercado. Los límites de un proyecto social en el *paisaje*: de leyes y fronteras, *orden* político y *liberalismo* económico.

Pero a pesar de cierta rémora a la organización nacional, también es un orden novedoso a la vez, porque en la práctica introduce forzosos encuadres que predominan a nivel internacional en el terreno de la economía política, con epicentro de actuación en el espacio metropolitano.

Bibliografía

Bellucci, Alberto (coord.)
(1979), *Planificación del arco sudoeste*, Buenos Aires, CEAMSE.

Beraza, Luis Fernando
(2005), *Nacionalistas. La trayectoria política de un grupo polémico (1927-1983)*, Buenos Aires, Cántaro.

Bercaitz, Miguel A.
(1983), "Régimen juridico del planeamiento urbano", en Cassagne, Juan Carlos *et al*., *Derecho y Planeamiento Urbano*, Buenos Aires, Universidad, pp. 51-70.

Cacciatore, Osvaldo Andrés
(1993), *Sólo los hechos*, Buenos Aires: Metáfora Editorial.

Canelo, Paula
(2008), "Las dos almas del Proceso. Nacionalistas y liberales durante la última dictadura militar", Ponencia en IV Jornadas de Trabajo sobre Historia Reciente, Rosario, 14-16 mayo.

Carré, Marie-Noëlle y Leonardo Fernández
(2013), "¿El cinturón ecológico? Análisis de una marca urbana que nunca existió", en *EURE*, Vol. 39, N° 117, pp. 49-68 [en línea], dirección URL: http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/322 [20/05/2016].

CEAMSE
(1980), *Memorias y Balances*, Buenos Aires, Ediciones CEAMSE.

Corti, Marcelo
(2006), "Odilia Suárez: cuando tuvimos plan…", en *Revista Café de las ciudades*, Año 5, Nº 49 [en línea], dirección URL: http://www.cafedelasciudades.com.ar/cultura_49.htm [13/06/2011].

Della Paolera, Carlos
(1977), *Buenos Aires y sus problemas urbanos*, Buenos Aires, Oikos.

Della Paolera, Claude
(1981), "Ecological belt of Buenos Aires Metropolitan Area", en *American Society of Civil Engineers*, mayo, [s/d].

Gorelik, Adrián
(2004a) [1998], *La grilla y el parque*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.
—— (2004b), *Miradas sobre Buenos Aires. Historia cultural y crítica urbana*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Greenberg, Miriam
(2008), *Branding New York. How a city in crisis was sold to the world*, Londres, Routledge.

Hajer, Marteen
(1995), *The politics of environmental discourse*, Oxford, Clarendon Press, cit. en Harvey, David (1996), *Justice, nature, and the geography of difference*, Oxford, Blackwell.

Jajamovich, Guillermo y Luján Menazzi
(2012), "Políticas urbanas en un contexto de dictadura militar. Algunos interrogantes a partir de la Ciudad de Buenos Aires (1976- 1983)", en *Revista Bitácora Urbano-Territorial*, Nº 20, pp. 11-20.

Laura, Guillermo
(1970), *La ciudad arterial. Esquema para el desarrollo futuro del transporte en la ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Cassese-Carrá.
—— (1978), "Facsímil de decreto 3457, firmado por Jorge Rafael Videla y Albano Harguindeguy", en *El cinturón ecológico*, Buenos Aires, CEAMSE.

Lefebvre, Henry
(1974), "La producción del espacio", en *Revista de Sociología*, Nº 3, pp. 219-229.

Liernur, Jorge y Fernando Aliata (dirs.)
(1992), Buenos Aires, SCA-CEADIG-IAA-FADU- UBA.

Liernur, Jorge
(2001), *Arquitectura Moderna en la Argentina*, Buenos Aires, Fondo Nacional de las Artes.

Lussault, Michel
(1996), *L'Home Spatial: la contruction sociale de l'espacio humain*, París, Seuil.

Mendoĉa Paz, Alberto
(1983), "El proceso de planificación urbana en la Provincia de Buenos Aires", en Cassagne, Juan Carlos *et al*., *Derecho y Planeamiento Urbano*, Buenos Aires, Universidad, pp. 167-182.

MCBA
(1976), "25 de Mayo-Autopista Perito Moreno", Buenos Aires, MCBA.
—— (1981), *Buenos Aires: hacia una ciudad de mejor*, Buenos Aires, MCBA.

Merlinsky, Gabriela
(2013), *Políticas, derechos y justicia ambiental. El conflicto del Riachuelo*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Novick, Alicia
(2000), "El espejo y la memoria: un siglo de proyectos para la Costanera de Buenos Aires", Seminario de Crítica del Instituto de Arte Americano e Investi-

gaciones Estéticas "Mario Buschiazzo", Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Buenos Aires.

—— (2004), "Plan", en Liernur, Jorge y Fernando Aliata (dirs.), *Diccionario de Arquitectura en la Argentina. Estilos, obras, biografías, instituciones, ciudades*, Buenos Aires, AGEA, pp. 75-86.

Oszlak, Oscar

(1991), *Merecer la ciudad*. *Los pobres y el derecho al espacio urbano*, Buenos Aires, CEDES-Humanitas.

Presidencia de la Nación

(1981), "Provincia de Buenos Aires: síntesis de la gestión de gobierno", en *Un lustro de Historia 1976-1981*, Buenos Aires, La Razón, pp. 73-121.

Programa Nacional de Concertación y Ordenamiento Territorial (CONHABIT)

(1977), *Estudio Especial del Sistema Metropolitano Bonaerense (SIMEB)* [versión preliminar].

Randle, Patricio

(1977), "Introducción", en Della Paolera, Carlos, *Buenos Aires y sus problemas urbanos*, Buenos Aires, Oikos, pp. 5-19.

—— (1983), *Teoría de la ciudad*, Buenos Aires, Oikos.

—— (1984), *Razón de ser del urbanismo*, Buenos Aires, Oikos.

Rock, David

(1993), *La Argentina autoritaria. Los nacionalistas, su historia y su influencia en la vida pública*, Buenos Aires, Ariel.

Schvarzer, Jorge

(1982), *Martínez de Hoz: la lógica política de la política económica*, Buenos Aires, CISEA.

Suárez, Odilia

(1983), "Elementos para el análisis del planeamiento urbano", en Cassagne, Juan Carlos *et al*. (1983), *Derecho y Planeamiento Urbano*, Buenos Aires, Universidad, pp. 317-332.

—— (1986), *Planes y Códigos para Buenos Aires 1925-1985*, Buenos Aires, FADU-UBA.

—— "The Province of Buenos Aires: vibrant growth and opportunity", *Business Week,* 14/07/1980, cit. en Klein, Naomi

(2007), *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*, Buenos Aires, Paidós.

Torres, Horacio

(1993), *El Mapa Social de Buenos Aires (1940-1990)*, Buenos Aires, FADU-UBA.

Tercera parte

La cuestión ambiental metropolitana, derechos y justicia ambiental

El acceso al agua en Buenos Aires durante la era posneoliberal: ¿derecho humano o commodity?

Melina Tobías

Introducción

El agua potable corresponde a un servicio básico e indispensable para la reproducción de la vida. No obstante, es recién a partir de los últimos años que la noción de derecho al agua ha comenzado a ganar protagonismo dentro de la agenda de los organismos internacionales, como así también de los gobiernos locales y nacionales. De acuerdo a la definición de los tratados internacionales, el derecho humano refiere al "derecho que toda persona tiene a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico" (DESC, 2002).

En América Latina, este reconocimiento se dio de la mano de importantes transformaciones en el papel del Estado que, a partir del fracaso de las políticas neoliberales implementadas durante la década de 1990, comenzaron a reivindicar la importancia del poder estatal para direccionar la política económica y social (Thwaites Rey, 2010: 20). En el caso argentino, fue la crisis que abatió al país en 2001 la que hizo detonar el modelo, caracterizado entre otras cosas por la privatización de empresas y servicios públicos.[1] A partir de entonces, el Estado ha comenzado a desarrollar un rol más activo en diferentes esferas –social, política y económica–, lo que se expresa, entre otras cosas, en la reestatización de empresas y servicios públicos.[2]

---

1 Especialmente la Ley de Reforma del Estado (ley 23.696), y la Ley de Emergencia Económica (ley 23.697), que básicamente se centraron en redefinir las relaciones de interacción entre el sector privado y el sector público, imponiendo restricciones a las funciones del Estado.

2 Entre los casos más emblemáticos se encuentran el del Correo Argentino en el año 2003, que pertenecía a la Sociedad Macri SOCMA; el de Aerolíneas Argentinas y Austral en el 2008, previamente en manos del grupo español MARSANS; la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales en el 2012, hasta ese momento a cargo de la empresa española REPSOL, y la reciente creación de la empresa Ferrocarriles Argentinos en 2015, tras la ley 27.132 que declara de interés público nacional la reactivación de los ferrocarriles y la administración de la infraestructura ferroviaria por parte del Estado.

En el sector de agua potable y saneamiento, los procesos de desprivatización y reestatización de empresas prestadoras del servicio han alcanzado una escala nacional (Azpiazu, 2007).[3] Actualmente, las concesiones privadas y la prestación por cooperativas pasaron a representar sólo el 30%, mientras que las empresas públicas abarcan el otro 70% restante, invirtiendo así el escenario existente a fines de la década de 1990 (de Gouvello, Lentini y Brenner, 2012).

Uno de los casos más emblemáticos de reestatización del sector corresponde a la rescisión del contrato de concesión con la empresa Aguas Argentinas S.A. y la creación de la empresa estatal Agua y Saneamientos (AySA).[4] La relevancia que asume este caso se debe principalmente a las dimensiones del área de prestación, que actualmente comprende la Ciudad Capital y veinte partidos de la región metropolitana, territorio donde habitan más del 80% del Gran Buenos Aires[5] (lo que equivale a cerca de diez millones de personas), convirtiéndose así en una de las empresas con mayor alcance de prestación en el mundo.[6] En este territorio, AySA es la encargada de llevar adelante el sistema hidráulico urbano en su totalidad, lo que supone siete etapas diferenciadas: captación del agua, conducción, potabilización, distribución, recolección, alejamiento y tratamiento (Gleason Espíndola, 2012).

Para poder alcanzar el objetivo de universalización que se propuso, AySA debe enfrentar ciertas lógicas que fueron desarrollándose a lo largo de la his-

---

3 Además de la creación de la empresa estatal AySA, existieron en el país otras experiencias de reestatización del servicio, como el caso pionero de Aguas de Aconquija en la provincia de Tucumán (1997), convertida en Obras Sanitarias de Tucumán primero y en Sociedad Aguas del Tucumán después; Azurix Buenos Aires (2002) y Aguas del Gran Buenos Aires (2006), que pasaron a ser Aguas Bonaerenses S.A.; y Aguas Provinciales de Santa Fe (2006), convertida en Aguas Santafesinas S.A. (Azpiazu, Bonofiglio y Nahón, 2008: 64).

4 El capital accionario de AySA se encuentra conformado en un 90% por acciones del Estado y el restante 10% en manos de los trabajadores, a partir del Programa de Propiedad Participada.

5 Los municipios que históricamente han integrado el área de concesión de AySA son Avellaneda, Lanús, Quilmes, Lomas de Zamora, Almirante Brown, Esteban Echeverría, Ezeiza, La Matanza, Morón, Ituzaingó, Hurlingham, Tres de Febrero, San Martín, Vicente López, San Isidro, San Fernando y Tigre. Recientemente, AySA ha incorporado también a los municipios de Escobar, Pilar y San Antonio de Areco. No obstante, los datos presentados en este trabajo no contemplan estos tres últimos municipios, ya que la actuación allí es apenas incipiente.

6 Es importante destacar que en Buenos Aires las principales empresas prestatarias del servicio de redes de agua y saneamiento son AySA y Aguas Bonaerenses S.A. (ABSA). Si bien en el presente trabajo pretendemos analizar la situación de la región, puntualmente nos proponemos trabajar con el área de concesión de la empresa AySA. La distinción es relevante, ya que algunos de los datos de la empresa presentados a lo largo del trabajo corresponderán únicamente al ASM, mientras que otros, extraídos de los censos de población, abarcarán a la totalidad del AMBA.

toria del sector. Por un lado, la lógica centralizada que caracterizó al modelo de las redes iniciado a fines del siglo XIX y que, si bien en su origen acompañaba (e incluso ayudaba a dirigir) la expansión urbana, a partir de mediados del siglo XX expresó sus limitaciones para alcanzar con cobertura al rápido crecimiento demográfico que acontecía en la metrópolis. Esto producto de las masivas migraciones del campo a la ciudad por la instalación del Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones y a la propia dinámica del mercado del suelo, que priorizó la extensión hacia la periferia (Brunstein, 1989; Catenazzi y Reese, 2010, y Torres, 1975). A partir de la década de 1950, este desequilibrio fue agravándose por el desfinanciamiento que sufrió la empresa Obras Sanitarias de la Nación (OSN), responsable del sector en todo el territorio nacional, y su posterior descentralización en la década de 1980.[7] Por otro lado, AySA debe afrontar la lógica mercantil que primó durante la privatización del servicio, y que ha provocado efectos negativos en las poblaciones de bajos recursos y en el cuidado del medio ambiente (Azpiazu, 2010; Arza, 2003; Lentini, 2007). Principalmente por los reiterados costos en el valor de la tarifa y la falta de rentabilidad que suponía la extensión del servicio en sectores que no podían asegurar el pago, y en el caso del medio ambiente, por la falta de interés por parte de la empresa privada en asumir las externalidades negativas del servicio.

A diez años de la reestatización del servicio, el presente artículo se propone ahondar, a partir del análisis de datos censales y la revisión de documentos oficiales del sector, en qué medida la "nueva" gestión estatal ha logrado trascender la mercantilización o *comodificación* del agua, centrada en la idea del agua como bien económico (Swyngedouw, Kaïka y Castro, 2002), para avanzar hacia el cumplimiento del "derecho humano al agua", centrado en la idea de garantizar la accesibilidad y universalización del servicio dentro del área de concesión.[8]

---

7 En 1980, el gobierno militar a cargo del Tte. Gral. Videla decidió descentralizar el servicio de agua y cloacas que hasta entonces preveía OSN y transferirlo a las provincias mediante el dec. 258/80, sin asignar financiamiento específico para la gestión del servicio (Azpiazu, Catenazzi y Forcinito, 2006). El accionar de la empresa OSN quedó a partir de entonces limitado al área sanitaria metropolitana, conformada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y trece partidos del conurbano bonaerense.

8 La investigación en la que se basa el presente artículo corresponde al trabajo realizado para la tesis de maestría en Sociología Económica (IDAES-UNSAM) titulada *La reestatización del servicio de agua y saneamiento y la gobernabilidad del agua en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2006-2012)*, defendida y aprobada el 10 de julio de 2014.

Para ello, el artículo se estructura en cuatro apartados. El primero de ellos presenta de manera esquemática las características de la comodificación del agua y de la noción de derecho humano al agua como dos formas distintas y contrapuestas de concebir el manejo y la prestación del servicio. Los siguientes buscan dar cuenta de los avances en la incorporación del DHA dentro de la política del agua en Argentina. Para ello se centran, primero, en estudiar la incorporación de dicho concepto en la normativa nacional, local y sectorial, para luego contrastar estos avances con el modo de expansión que primó en el sector durante los últimos años. En la última sección se presentan las reflexiones finales, que buscan dar una respuesta a la pregunta nodal del trabajo acerca de la lógica que prima actualmente en la prestación del servicio –*¿comodificación* o derecho humano al agua?–, guiadas por la premisa de no pensar los modelos de prestación (público/privado) como categorías dicotómicas, sino más bien estudiando los puntos de continuidad y ruptura de la prestación reestatizada.

Mercantilización *vs.* derecho humano al agua: dos lógicas contrapuestas en la gestión del agua

Como advertimos en la introducción, en este primer apartado nos proponemos esquematizar dos formas posibles de concebir la gestión del agua. Una, asociada a las políticas neoliberales propias de la década de 1990, que alienta la privatización y mercantilización del recurso. Y otra, más reciente, que se relaciona con la noción del derecho humano al agua y que enfatiza la importancia de la accesibilidad, universalización y calidad del servicio para el conjunto social, y no sólo para aquellos con capacidad de pagar el costo de la tarifa. Con esta caracterización se intenta definir tipos ideales –es decir, que nunca se expresan de manera "pura" en la realidad concreta– que permiten identificar rasgos propios de cada concepción, para luego ser contrastados con los modelos de prestación del sector en Buenos Aires durante la última década.

Las políticas neoliberales y la concepción del agua como mercancía

Las décadas 1980-1990 en América Latina se caracterizaron por la primacía del paradigma neoliberal que, entre otras cosas, alentó la privatización de los bie-

nes y servicios públicos. En el caso del agua, esta perspectiva quedó plasmada en la Declaración de Dublín sobre Agua y Desarrollo Sostenible (1992), donde se reconoció el valor económico del agua en todos sus usos, definiéndola como un bien económico.

El argumento central de esta visión se basaba en que el agua representa un recurso finito, sometido a una escasez creciente, y que por ende debe tener un precio que permita cubrir los costos económicos y ambientales que supone su producción. A su vez, sus defensores advertían que, para revertir los años de ineficiencia y estancamiento que trajo aparejada la gestión pública, era necesario alentar la participación del sector privado en la prestación del servicio de agua (y de los servicios públicos en general), ya que éste permitiría aumentar la eficiencia y mejorar el gerenciamiento del sector, y una vez iniciado el ciclo virtuoso, bajar los costos y expandir el servicio a aquellas personas que carecen de acceso (Rogers, de Silva y Bhatia, 2002).

Si bien las políticas neoliberales promovieron la privatización de los servicios, en el caso del agua hay dos características propias del sector que dificultaron su plena privatización. Por un lado, su magnitud y volumen –que exige grandes costos de transporte e infraestructura–, lo que imposibilita la competencia directa (por ello se denomina "monopolio natural"). Y, por otro lado, el hecho de que el agua sea una necesidad básica, lo que impide equiparar su manejo al de otros bienes transables de la economía (Zug, 2013: 20). Esta situación llevó a que la participación privada en el sector, al menos en la mayoría de los casos,[9] haya tomado la forma de asociación público-privada, donde el Estado transfería a empresas privadas –a través de concesiones o contratos de prestación– la gestión del servicio pero mantenía la titularidad dentro de la esfera pública.

Después de más de una década de privatización, los resultados observados al inicio del nuevo siglo llevaron a un renovado debate acerca de la importancia del rol del Estado en la prestación de servicios públicos esenciales como el caso del agua (Mc Donald y Ruiters, 2012). La disparidad entre las metas previstas

9 Castro (2009) advierte que, a nivel internacional, sólo en pocos países se ha dado la privatización del servicio, utilizando el término de manera restringida (es decir, a través de la creación de derechos privados de propiedad sobre el agua y/o el servicio). Principalmente en Inglaterra y Gales, en Chile e incluso en Cochabamba (Bolivia).

originalmente y las efectivamente alcanzadas se expresó principalmente en un incremento del valor tarifario del servicio y en la priorización de la expansión en zonas que permitan garantizar el cobro del servicio (Badía, Basteiro y Gris, 2009).

De este modo, la privatización del agua trajo aparejada una transformación en el enfoque de la gestión del recurso y del servicio, donde la concepción del agua en tanto bien social o derecho ciudadano fue reemplazada por la idea del agua como bien privado, es decir, como *commodity*, donde los únicos derechos que priman son los del usuario-consumidor (Delclòs, 2009; Swyngedouw, Kaika y Castro, 2002). No obstante, como advierte Castro (2009), si bien la mercantilización del agua –es decir, la incorporación de valores y criterios de mercado en la provisión del servicio– fue característica de la política de privatización de la década de 1990, aún perduran fuerzas inerciales que llevan a las empresas públicas que posteriormente asumieron la prestación del agua, a priorizar la importancia de su eficiencia económica y financiera, por encima del reconocimiento del servicio como un derecho esencial. De este modo "no puede trazarse una relación mecánica entre público-estatal y no mercantil o viceversa, sino que se trata de un proceso dinámico y en expansión, que va adoptando formas diversas en distintos espacios concretos" (*ibíd.*: 38).

El acceso al agua como derecho humano fundamental

Después de más de una década de políticas privatizadas en el sector, a inicios del nuevo milenio comenzó a cobrar relevancia, tanto en los reclamos sociales por el acceso al agua como en la agenda de los organismos internacionales y gobiernos locales o nacionales, la noción de derecho humano al agua (de aquí en más, DHA). Esta fue reconocida formalmente en la Observación Nº 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2002),[10] donde se resaltó la importancia del agua como bien público fundamental, necesario para el cumplimiento de otros derechos humanos (como la alimentación y la salud). También se estableció que "el agua debe tratarse como un bien social y cultural, y no como un bien fundamentalmente económico" y que el DHA representa "el de-

10 El Comité es un organismo de las Naciones Unidas destinado a supervisar el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reconocido constitucionalmente por diversos países, entre ellos Argentina.

recho a todos a contar con agua suficiente, a precio asequible, físicamente accesible, segura y de calidad aceptable para usos personales y domésticos" (DESC, 2002). Allí se fijaron los principales factores que deben ser garantizados para respetar el DHA: la disponibilidad –es decir que el suministro del agua potable sea suficiente y continuo para su uso doméstico y personal–,[11] la calidad –que sea segura para el consumo– y la accesibilidad –esto supone que el agua potable debe ser "accesibles para cualquier persona sin discriminación de ninguna clase y sin importar el sector social o la jurisdicción a la que se pertenezca"–.

Tiempo más tarde, en 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró al derecho al agua potable y al saneamiento como derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos, estableciendo así el alcance y la naturaleza de este derecho.[12] Años más tarde, a fines de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas fue más a fondo con el DHA, al distinguir el derecho al agua potable del derecho al saneamiento, buscando así atender las particularidades de cada uno por separado, especialmente el derecho al saneamiento que históricamente había quedado subsumido a un segundo plano por la preferencia política y cultural del derecho al agua potable.[13]

Lo que caracteriza a los derechos humanos en relación al resto de los derechos es que son universales –pertenecen a todo ser humano, sin importar su origen, sexo, raza o religión–, inalienables –no pueden separarse de las personas sin afectar su dignidad–, indivisibles –no pueden fraccionarse– e interdependientes –el cumplimiento de cada derecho es necesario para el pleno goce de los demás derechos– (Arcidiácono y Gamallo, 2012: 41).

11 Los estados deben asegurar la cantidad mínima de agua potable por persona que establece la Organización Mundial de la Salud, que es de 20 l diarios.

12 Resolución A/RES/64/292, del 30/07/2010.

13 Resolución 70/169. Disponible en <http://www.un.org/es/ga/70/resolutions.shtml>.

Tabla 1. Concepciones sobre la gestión del agua

Principales conceptos	Mercantilización del Agua	Derecho Humano al Agua
Concepción del recurso	Bien económico.	Bien común.
Destinatario	Usuario-consumidor (cliente).	Todo ser humano.
Valor tarifario	El monto debe permitir que se cubran los costos del servicio.	El monto debe permitir el acceso del conjunto social.
Expansión del Servicio	Priorización de zonas que puedan asegurar el pago del servicio.	Universalización y equidad en el acceso al servicio.

Fuente: Elaboración propia.

Las definiciones formales del DHA, al tratarse de derechos sociales, representan categorías legales destinadas a individuos, y por tanto no hacen alusión directa al régimen de derechos de propiedad –público/privado– (Bakker, 2012).[14] Sin embargo, muchos defensores del DHA sostienen que la privatización introduce una lógica de mercado en la gestión del agua que es incompatible con la idea de garantizar la accesibilidad al agua potable al conjunto de los ciudadanos. En efecto, al estudiar las ciudades que históricamente han logrado el acceso universal del servicio, éstas lo han hecho principalmente a través de modelos de gestión pública del agua, y no privada (Castro, 2005). No obstante, esto no significa, como hemos advertido antes, que toda gestión pública del agua conciba el servicio desde la lógica de DHA.

En los apartados que siguen, nos proponemos estudiar el modo en que la concepción del DHA fue permeando en la normativa del país (a nivel nacional, local y sectorial), para luego indagar –a partir del análisis de la evolución de la cobertura– en qué medida esta concepción se materializa (o no) en las formas de expansión del servicio en los últimos años.

14 Bakker (2012) sugiere que un concepto útil para contrastar la mercantilización propia del modelo privatizador, es el concepto de "bien común" (*commons*), asociado a la gestión colectiva comunitaria.

La recepción del Derecho Humano al Agua en Argentina

En Argentina, la Reforma Constitucional de 1994 ha reconocido y otorgado jerarquía constitucional a diversos tratados internacionales, entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que comprende entre otras cosas el DHA (art. 75, inc. 22). Esto supone que no pueden existir leyes nacionales que vayan en detrimento de estos derechos, y que el Estado debe poder garantizar en todos sus niveles y escalas, el goce de estos derechos y su exigibilidad –esto es, la existencia de algún poder jurídico por parte del titular del derecho para actuar en caso de incumplimiento de la obligación debida– (Abramovich y Courtis, 2002: 37). En la normativa de Buenos Aires también se reconoce el DHA. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por ejemplo, establece en la Ley de Gestión Ambiental del Agua (ley 3295), sancionada en 2009, que "la ciudad garantiza a todos sus habitantes el acceso al agua potable en cantidad y calidad suficientes para usos personales y domésticos como derecho humano fundamental" (art. 3). Si bien la Provincia no cuenta con una normativa semejante, reconoce al agua potable y los desagües cloacales como servicios públicos esenciales dentro del Marco Regulatorio Provincial para la prestación de los servicios públicos de agua potable y desagües cloacales,[15] al exigir que debe garantizarse su calidad, regularidad y continuidad (art. 6). No obstante, si bien los principios de regularidad y continuidad forman parte de las características que deben poseer los servicios públicos, estos no son los únicos: a ellos se agregan los de generalidad, igualdad y obligatoriedad (Nahón y Bonofiglio, 2007), que están ausentes en ese marco.

Pasando a la escala sectorial, el DHA es reconocido de manera explícita por la empresa estatal AySA, tanto en los Decretos de Necesidad y Urgencia que establecieron su creación en el año 2006,[16] como en el nuevo marco regulatorio que rige la empresa,[17] según se ejemplifica a continuación:

15 Decreto 878/03, ratificado por ley 13.154.

16 El Decreto fue luego respaldado por la ley 26.100.

17 Ley 26.221.

> …mientras que AASA concibe al agua potable exclusivamente desde una perspectiva de economía de mercado, el Estado pretende que, sin perjuicio de constituir un bien económico, sea valorado y gestionado como lo que es: un bien social y cultural, que en clave jurídica se traduce como Derecho Humano (Dec. 304/2006).

> …el carácter de Derecho Humano de acceso al agua que se contempló en el decreto Nº 303/06 es el principio que ilumina el presente Marco Regulatorio. La interpretación y aplicación de cualquiera de sus normas no podrá implicar el concurrimiento de tal derecho (Preámbulo del marco regulatorio).

La incorporación del DHA y el carácter de servicio público asignado a la prestación del recurso dentro del marco regulatorio y del decreto que le dio existencia a la nueva empresa estatal permitiría pensar en una concepción del agua potable y saneamiento ligada a la noción de servicios universales (Pírez, 2000), lo que implica hacerlos accesibles al conjunto de la población con independencia de las condiciones económicas particulares, es decir, por el sólo hecho de ser ciudadanos (López y Felder, 2009).

Esto queda expresado en el preámbulo del marco regulatorio, en donde se aclara:

> La empresa Agua y Saneamientos Argentinos S.A. debe asumir como objetivo primario asegurar la prestación del servicio de manera justa, eficiente y profesional; para lo cual se configuran los estímulos necesarios para que se lleve adelante una gestión prudente y adecuada de la empresa, que posibilite cumplir con equidad las metas a fin de satisfacer las necesidades sociales que deben ser cubiertas. El principio de eficiencia debe ser entendido y aplicado de forma complementaria con el principio de equidad, por lo que en ninguna circunstancia los intervinientes podrán utilizar argumentos fundados en la incompatibilidad de ambos principios rectores.

También se expresa en la definición del régimen tarifario, al establecer que –si bien éste se basa en la determinación de costos operativos, de inversión, mantenimiento, administración y comerciales– debe posibilitar el objetivo primordial de la concesionaria, que es la universalización del servicio (art. 74).

No obstante, a pesar de los avances normativos que se hayan dado en el reconocimiento del agua como derecho humano, existen importantes obstáculos para alcanzar su efectiva implementación. A nivel nacional, en Argentina, el 75% de la población tiene acceso a agua potable de red pública, mientras que sólo el 48% posee desagües cloacales. Si bien estos valores no son homogéneos a lo largo del territorio nacional –siendo las áreas rurales las más desfavorecidas y retrasadas en el acceso al servicio de redes– los centros urbanos también presentan cifras alarmantes. En el caso del Gran Buenos Aires,[18] más de tres millones y medio de personas carecen del servicio a agua potable y seis millones no disponen de desagües cloacales, lo que representa un déficit de cobertura cercano al 30% en el caso del agua y 50% en el caso de las cloacas (INDEC, 2010).

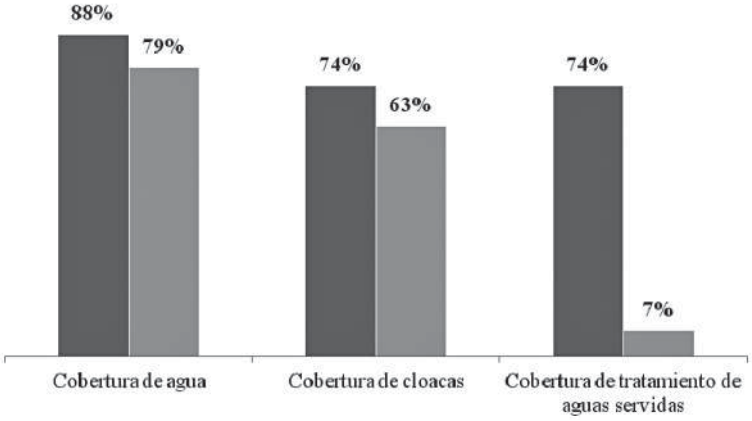
En este sentido, para poder evaluar si el cambio de prestación privada a pública supuso un cambio en la concepción del servicio, no basta con dar cuenta de la normativa vigente y su alusión al DHA, sino que es necesario estudiar el modo en que estas ideas y nociones se materializan en la gestión del servicio. Eso es lo que intentaremos analizar en el siguiente apartado, a partir del estudio de la evolución de la cobertura del servicio en los últimos años y la identificación de las áreas más beneficiadas y perjudicadas en relación a la expansión del servicio.

La expansión del servicio de agua potable y saneamiento en Buenos Aires

Como mencionamos, antes de la emergencia de AySA, el servicio de agua y saneamiento estaba a cargo de la empresa privada Aguas Argentinas S.A., que había adquirido la concesión en 1993. Al comparar los objetivos de cobertura previstos con los alcanzados casi al final de la concesión, se advierte una importante disparidad entre lo planeado y lo efectuado que no sólo se observa en lo que refiere a la cobertura del servicio, sino también en materia del tratamiento primario de aguas servidas (Lentini, 2007). El déficit de cobertura dentro del área de concesión representó, en el caso del agua potable, más de un 1,5 millones de habitantes sin acceso al servicio y, en el caso de las cloacas, cerca de 3,5 millones.

18 Definida por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos como el aglomerado urbano conformado por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y veinticuatro municipios del conurbano bonaerense (INDEC, 2003).

Gráfico 1. Población y cobertura del servicio de agua y saneamiento en el área de concesión (2004)



Fuente: Elaboración propia, en base a Lentini (2007).

Al revisar la literatura especializada en la privatización del servicio, es posible advertir que los reiterados incrementos tarifarios que realizó la concesionaria AASA a lo largo de su prestación tuvieron como resultado una profundización de la diferenciación social excluyente en el acceso y uso del servicio (Azpiazu, 2010). Esto se debe a que el principal factor explicativo del incremento real de las tarifas en este período fue la proliferación de cargos fijos, lo que supuso una creciente regresividad de la estructura tarifaria –ya que aumenta el costo medio del servicio para los hogares cubiertos, fundamentalmente para aquellos de menores ingresos (Arza, 2003)–. Y siendo que el servicio de agua y saneamiento corresponde a un servicio básico, su consumo es independiente de las variaciones de precios e ingresos, lo que hace que el incremento en la tarifa, en un contexto de ingresos fijos, se traduzca en un aumento del volumen del gasto que se les destina y en la consecuente disminución del presupuesto excedente para otros consumos. Esto ha afectado por sobre todo a los hogares de menores recursos, ya que allí los servicios básicos consumen una proporción mayor de los ingresos.[19]

19 Para profundizar en la modalidad y los efectos de los incrementos tarifarios durante el período privatizado de AASA, véase Arza (2003).

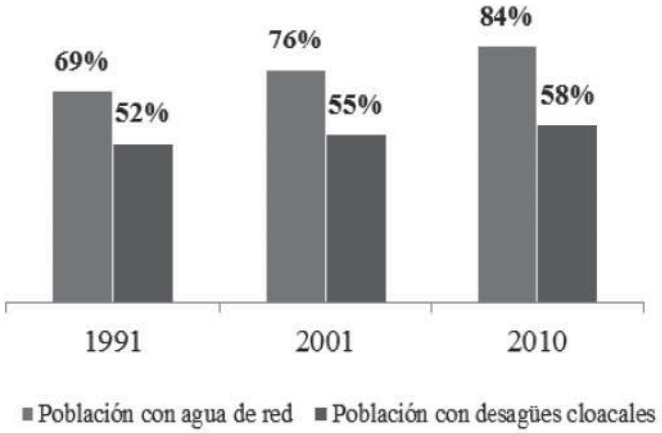
Frente a este escenario, y ante cuestionamientos por la falta de presión y la mala calidad del servicio, el Estado nacional en 2006 optó por rescindir el contrato de concesión con la empresa y crear en su lugar a la empresa estatal AySA. Ésta tiene a su cargo el diseño y la implementación de un Plan Director de grandes obras de infraestructura, tendiente a alcanzar la universalización del servicio para el año 2020.

Para poder estudiar la evolución del servicio en los últimos años, primero comparamos los datos provistos por el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda en 2001 y 2010. A grandes rasgos, es posible observar que los porcentajes de población con cobertura de ambos servicios se vieron incrementados: 84% de agua potable y 58% de desagües cloacales frente a 76% y 55% correspondientemente para el año 2001.

Si a este análisis se agregan también los datos del censo de 1991, se observa que tanto la cobertura de agua potable como la de desagües cloacales se incrementan de manera similar en ambos períodos intercensales (en cada período, 7 y 8 puntos porcentuales en el caso del agua y 3 puntos porcentuales en el caso de las cloacas). Si bien es importante destacar que estos datos no permiten precisar la evolución del servicio por tipo de gestión –ya que las fechas de la privatización (1993) y reestatización (2006) no coinciden con el inicio y el fin de los períodos intercensales–; es relevante mencionar que a partir de 2001 la gestión de AASA –tal como vimos en la sección anterior– comenzó a reducir los niveles de inversión (y por ende, de expansión) en el servicio, producto de la crisis económica que afectó al país en ese año. Esto permitiría inferir que gran parte del incremento de la cobertura en este último período intercensal (2001-2010) correspondió a las tareas realizadas por la empresa estatal a partir de 2006.

Estos datos, a su vez, dan cuenta cuenta de que, si bien existe un crecimiento gradual pero continuo en la expansión de ambos servicios, éste es bastante mayor en el caso del agua potable que en el de las cloacas. La diferencia en la expansión de cada servicio se debe en parte a los mayores costos que involucra la extensión de las redes cloacales, aunque también responde a la concepción del modelo social del agua que históricamente primó dentro de las políticas sanitarias nacionales y que prioriza las obras de agua potable por sobre las cloacales (Catenazzi, 2015).

Gráfico 2. Evolución de la cobertura de agua potable y desagües cloacales (1991-2010)



Fuente: Elaboración propia, en base a datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (INDEC, 1991, 2001 y 2010).

Al desagregar los datos a nivel municipal, se observa que la mejora en los indicadores de cobertura en el último período se sostiene en todos los partidos del AMBA, excepto en el caso de las cloacas en los partidos de Almirante Brown y La Matanza, donde los valores disminuyeron en un punto porcentual respecto a sus valores de 2001, lo que permite suponer un mayor crecimiento de la población –especialmente en villas y asentamientos precarios– en relación a la expansión del servicio.

Tabla 2. Población con cobertura de agua potable y desagües cloacales en el área de concesión (1991-2001-2010)

Área de concesión	Población con agua de red (%)					Población con Cloacas (%)				
	1991	2001	2010	Diferencia porcentual 1991-2001	Diferencia porcentual 2001- 2010	1991	2001	2010	Diferencia porcentual 1991-2001	Diferencia porcentual 2001- 2010
CABA	97%	98%	100%	1%	2%	96%	97%	98%	1%	1%
Almirante Brown	24%	40%	48%	16%	8%	16%	15%	14%	0%	-1%
Avellaneda	90%	95%	99%	5%	5%	41%	56%	66%	15%	9%
Esteban Echeverría	8%	29%	51%	22%	21%	5%	11%	18%	7%	7%
Ezeiza	-	9%	16%	-	7%	-	10%	15%	-	5%
Lanús	86%	93%	99%	7%	6%	16%	26%	35%	10%	9%
Lomas de Zamora	53%	79%	97%	26%	19%	19%	22%	27%	3%	4%
Quilmes	77%	87%	89%	10%	2%	38%	49%	54%	11%	5%
Subtotal región sur	**59%**	**70%**	**80%**	**11%**	**10%**	**23%**	**29%**	**34%**	**6%**	**5%**
Gral. San Martín	67%	90%	98%	23%	9%	36%	45%	50%	9%	4%
San Fernando	54%	88%	97%	35%	9%	25%	43%	76%	18%	33%
San Isidro	80%	96%	99%	15%	3%	36%	65%	80%	29%	15%
Tigre	23%	50%	64%	27%	14%	7%	9%	17%	2%	8%
Vicente López	96%	99%	100%	3%	1%	91%	95%	97%	4%	2%
Subtotal región norte	**66%**	**84%**	**90%**	**8%**	**6%**	**41%**	**51%**	**58%**	**10%**	**7%**
Hurlingham	-	30%	34%	-	4%	-	4%	11%	-	7%
Ituzaingó	-	7%	13%	-	6%	-	1%	8%	-	7%
La Matanza	42%	49%	70%	7%	21%	36%	41%	41%	5%	-1%
Morón	26%	72%	79%	46%	7%	21%	47%	52%	26%	5%
Tres de Febrero	75%	85%	93%	10%	7%	60%	77%	79%	16%	3%
Subtotal región oeste	**43%**	**53%**	**68%**	**10%**	**15%**	**36%**	**42%**	**43%**	**6%**	**1%**
Total	**69%**	**76%**	**84%**	**7%**	**8%**	**52%**	**55%**	**58%**	**3%**	**3%**

*Fuente: Elaboración propia, en base al Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (INDEC 1991, 2001 y 2010). ***

** Se consideran los valores correspondientes a la población con provisión del servicio (agua potable y cloacas) por red pública y cañería al interior de la vivienda.*

*** En el Anexo se encuentra la información presentada en valores absolutos.*

En lo que refiere a la cobertura del servicio de agua potable, es posible apreciar que la zona oeste (Hurlingham, Ituzaingó, La Matanza, Morón y Tres de Febrero) –históricamente la más relegada en la expansión del servicio–, es la que más ha aumentado sus valores respecto a los datos de 2001, pasando de un 53% a un 68% de población cubierta con el servicio. Por su parte, la región que más ha crecido en los valores de cloacas respecto al censo anterior es la zona norte (compuesta por los partidos de General San Martín, San Fernando, San Isidro, Tigre y Vicente López), que ha logrado pasar del 51% al 58% su población con acceso al servicio. Sin embargo, a diferencia del caso anterior, la zona norte no es la más perjudicada en la cobertura de cloacas, sino que, por el contrario, es la segunda región (luego de la CABA) con mayor cobertura en este tipo de servicios en los últimos años.

Tomando únicamente los datos de 2010, es posible advertir que los partidos que presentan niveles más críticos de cobertura de agua potable siguen siendo los de la zona oeste –con un promedio de 68% de población con servicio de red–; mientras que, en lo que refiere a los desagües cloacales, son los partidos de la zona sur (Almirante Brown, Avellaneda, Esteban Echeverría, Ezeiza, Lanús, Lomas de Zamora y Quilmes) los más afectados, con un promedio de 34% de hogares con servicio de cloacas.

Al desagregar los datos por municipio, se observa que los partidos que evidencian mayor crecimiento en cobertura de agua potable en el último censo respecto a sus valores en 2001 son Esteban Echevarría, La Matanza y Lomas de Zamora. Mientras que, en el caso de los desagües cloacales, son los partidos de San Fernando y San Isidro. Como se puede apreciar en la Tabla 3, todos ellos aumentaron su nivel de cobertura en diez o más puntos porcentuales respecto a sus valores anteriores.

A pesar de la mejora generalizada en el nivel de cobertura, es posible advertir que aún existen partidos que presentan coberturas en ambos servicios (agua y cloacas) inferiores al 50%, lo que implica un elevado nivel de riesgo sanitario y vulnerabilidad social para sus habitantes. Este es el caso de los partidos de Ezeiza, Ituzaingó, Hurlingham y Almirante Brown.

Los datos presentados contrastan fuertemente con los valores de la CABA, donde ambos servicios se encuentran próximos a alcanzar la universalización de la cobertura. Esta situación demuestra que, a pesar de los avances que ha realizado la empresa estatal en términos de expansión del servicio, ésta no ha logrado revertir –aunque sí reducir– la desigualdad socioespacial (en términos

de provisión de servicios) existente al interior del área de concesión. Históricamente, el proceso de producción urbana de la metrópolis ha configurado desde fines del siglo XIX dos territorios bien diferenciados: por un lado, la ciudad de Buenos Aires, caracterizada por tener un diseño y una expansión más ordenada y por contar con los servicios básicos para casi toda su población; y por otro lado, la periferia, en donde la expansión se desarrolló sin normas claras que regulen la producción del suelo (Pírez, 2009).

A la dualidad centro-periferia se agregaron a partir de la década de 1990 nuevas formas de fragmentación urbana –caracterizadas por la suburbanización de sectores de altos ingresos en barrios cerrados de baja densidad y el crecimiento de las urbanizaciones populares– que agravaron la segregación urbana y los conflictos por el uso del territorio (Catenazzi y Reese, 2010). A su vez, a partir de esta década, los procesos de privatización y descentralización han provocado un deterioro en el hábitat popular, incrementando las localizaciones ilegales en zonas ambientales degradadas (Pírez, 2009: 38).

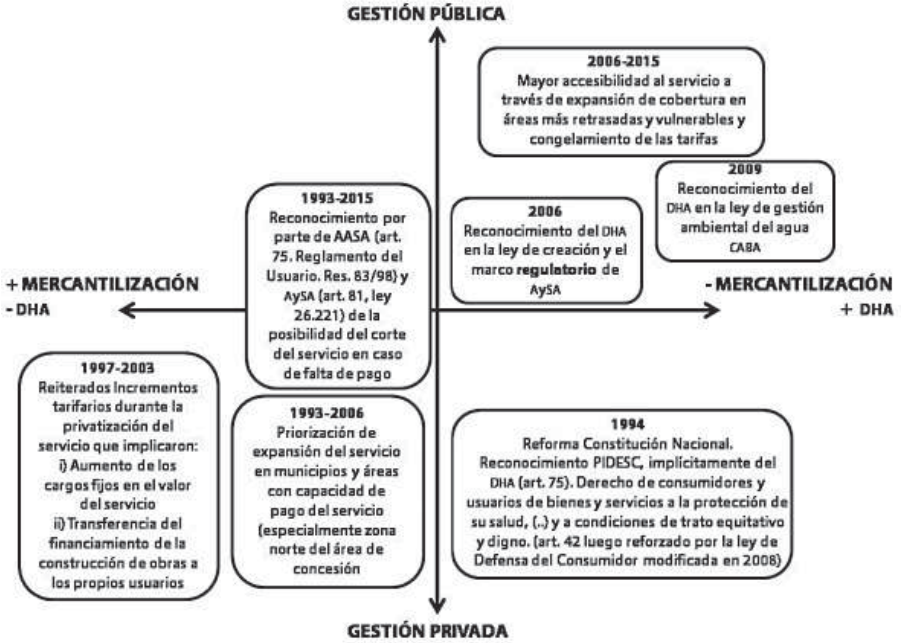
En el Gran Buenos Aires, el déficit en infraestructura sanitaria se encuentra fuertemente vinculado con patrones de vulnerabilidad social, lo que da lugar a una asociación entre pobreza, contaminación y exclusión, que Lentini y Brenner (2012) denominan "círculo vicioso de la pobreza". De este modo, se observa que las zonas sin acceso a agua potable y sin servicios de saneamiento tienden a coincidir con aquéllas en donde viven las personas de ingresos más bajos, dando cuenta de un patrón de desigualdad discriminatorio en la expansión de la red hacia los sectores de menores ingresos (Merlinsky *et al*., 2012: 52).

Esto se debe principalmente a dos cuestiones, que ya se han mencionado a lo largo del trabajo. Por un lado, a los efectos del modo de expansión que primó en el período privatizado: priorizó la extensión de la red en zonas que pudieran garantizar el pago del servicio. Por otro lado, las villas y asentamientos, donde reside gran parte de los sectores sociales más vulnerables, carecen de una planificación urbana definida que respete los usos del suelo y el trazado de la cuadrícula urbana. Esta situación dificulta la extensión de las redes de agua y cloacas que provee la empresa a estos territorios. Por otro lado, la falta de cobertura de agua y cloacas agudiza la vulnerabilidad social y económica de estos grupos que, al carecer del servicio de red, deben acudir a estrategias individuales y mercados desregulados para proveerse del recurso –sea a través de

sistemas vecinales, sistemas oficiales de distribución de agua y de vaciamiento de los pozos ciegos, compra de agua embotellada o perforaciones del suelo para extraer agua subterránea (ACIJ *et al*., 2009; Cáceres, 2013)–. Esta última alternativa en muchas zonas del conurbano no representa una opción segura, ya sea por la imposibilidad física de obtener el recurso o por el grado de contaminación que éste presenta (Fernández y Herrero, 2008).

Retomando el concepto de DHA que desarrollamos, podríamos decir que si bien durante la reestatización del servicio se han dado importantes avances hacia la accesibilidad y universalización del agua –como la priorización de la expansión en zonas históricamente relegadas o el mantenimiento de bajas tarifas–, aún restan importantes desafíos para lograr que el agua sea reconocida y garantizada como un derecho humano esencial.

Cuadro 1. Cambios en la regulación y la definición del agua como bien público en Buenos Aires (1993-2015)



Fuente: Elaboración propia.

Reflexiones finales: ¿hacia un cambio en la concepción del agua?

El presente artículo se propuso caracterizar dos paradigmas distintos en el modo de concebir la gestión del agua que tomaron relevancia en las últimas décadas: la mercantilización –caracterizada por entender el agua como un bien económico y privado– y la noción del derecho humano al agua –centrada en la accesibilidad y universalización del servicio–. La intención de presentar estas perspectivas fue armar "tipos" de concepciones que luego podamos contrastar con la experiencia concreta de la gestión del servicio en Buenos Aires durante la última década. Para ello nos propusimos analizar las principales acciones y resultados de la reestatización del servicio de agua y saneamiento a través de la empresa AySA en Buenos Aires, durante el período 2006-2015. Las principales preguntas que guiaron el trabajo fueron: ¿acaso el cambio de manos en el tipo de prestación representa una manera distinta de gestionar o concebir el servicio?; en caso de que así sea, ¿cuáles son las características de esta "nueva" visión?, ¿qué elementos de continuidad y ruptura pueden encontrarse en ambos modelos de prestación?

A lo largo del trabajo mostramos cómo durante la década de 1990 la experiencia privatizadora en el sector del agua y saneamiento en Buenos Aires a través de la empresa Aguas Argentinas S.A. trajo aparejado reiterados incrementos tarifarios e incumplimientos respecto a las metas de expansión y priorización de zonas que pudieran garantizar el cobro del servicio, lo que en conjunto representa el predominio de una lógica mercantil en la prestación. Esta situación profundizó la desigualdad socioespacial existente, producto de décadas de desinversión en el sector, y llevó a una diferenciación social cada vez más excluyente en el acceso y uso del servicio.

No obstante, en ese mismo período, la reforma constitucional de 1994 introdujo en su artículo 75 los tratados internacionales sobre Derechos Económicos Sociales y Culturales, en los que se incluye el derecho humano al agua. Este reconocimiento exige al Estado obligaciones positivas (acciones concretas) destinadas al cumplimiento de los derechos, y a su vez, supone la exigibilidad de los mismos, dando así poder a los ciudadanos para reclamar por su incumplimiento.

Al reestatizarse el servicio a través de la creación de AySA en 2006, la noción de derecho humano adquirió más importancia al figurar de manera explícita en la normativa que dio origen a la empresa estatal (tanto en su decreto y ley de creación como así también en su marco regulatorio). Asimismo, en lo que refiere a la expansión, es posible advertir que en los últimos años ambos servicios han incrementado el nivel de cobertura, lo que permite dar cuenta del interés por parte del Estado nacional en destinar fondos a la realización de obras de infraestructura que permitan expandir las redes y alcanzar así la universalización de la prestaciónen el largo plazo.

No obstante, aún persisten fuertes desigualdades en la concepción de cada servicio (la cobertura de agua es mucho más alta que la de cloacas), lo que se explica principalmente por los diferentes costos de la expansión de cada uno y la logística de las redes. Asimismo, hemos visto que persiste una divergencia socioespacial de los servicios a lo largo del área de concesión: hay municipios que aún presentan valores de cobertura en ambos servicios inferiores al 50%. Esta situación supone altos niveles de vulnerabilidad social en la población sin acceso, al estar en riesgo de contraer enfermedades hídricas.

A pesar de los desafíos pendientes para alcanzar la universalización del servicio, consideramos que la participación activa del Estado en la prestación y en la inversión de grandes obras de infraestructura muestra avances importantes –aunque quizá no suficientes– hacia una concepción que logre integrar la noción del derecho humano al agua.

Estas observaciones buscan aportar a la reflexión sobre los modos de concebir y gestionar el agua. Creemos que la pregunta sobre los paradigmas existentes y vigentes en el manejo del agua es pertinente al menos por dos razones. En primer lugar, porque mientras se edita este libro, Argentina presencia el triunfo electoral nacional de la alianza de centro-derecha Cambiemos, cuyos representantes se alinean dentro del monetarismo económico, y que –entre otras cosas– han sostenido como principal argumento de campaña la necesidad de revisar el rol del Estado y la eficiencia de las empresas públicas. El nuevo escenario se presenta incierto para las empresas de servicios públicos que fueron reestatizadas durante los sucesivos gobiernos kirchneristas –entre ellas, la propia AySA–, ya que aún no es claro el destino que el nuevo gobierno querrá otorgarle a la prestación de los servicios esenciales.

En segundo lugar, porque a pesar de lo recién mencionado, creemos que el debate sobre la gestión del agua no se agota en la discusión sobre el tipo de prestación (pública o privada) sino que es necesario dar un salto más hacia el modo en que el servicio es concebido, ya que ello incide en el alcance de la prestación. En ese sentido, coincidimos con autores como Barranqué (1992) y Balanyá *et al*. (2005) en que también es importante reflexionar sobre otras características de la gestión del servicio –como la universalidad, calidad, accesibilidad y sostenibilidad, entre otras– que permitan afrontar los desafíos actuales en el manejo del recurso.

Bibliografía

Abramovich, Víctor y Christian Courtis
(2002), *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta.

Arcidiácono, Pilar y Gustavo Gamallo
(2012), "Políticas sociales y derechos. Acerca de la producción y reproducción de las marginaciones sociales", en Pautassi, Laura y Gustavo Gamallo (comps.), *¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina*, Buenos Aires, Biblios, pp. 39-70.

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Centro de Información Judicial (CIJ) y Centre of Housing Rights & Evictions (COHRE)
(2009), *El acceso a agua segura en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Una obligación impostergable*, Buenos Aires, ACIJ-CELS-COHRE.

Arza, Camila
(2003), *El impacto social de las privatizaciones: el caso de los servicios públicos domiciliarios*, Buenos Aires, FLACSO.

Azpiazu, Daniel
(2007), "La privatización de los servicios de agua potable y saneamiento. Las enseñanzas del caso argentino", en *Reflexiones*, Vol. 86, Nº 2, pp. 105-115.
—— (2010), "Privatización del agua y el saneamiento en Argentina. El caso paradigmático de Aguas Argentinas S.A.", en *Revista Vértigo*, Nº 7 [en línea], dirección URL: http://vertigo.revues.org/9730 [08/05/2016].

Azpiazu, Daniel, Nicolás Bonofiglio y Carolina Nahón
(2008), *Agua y energía. Mapa de situación y problemáticas regulatorias de los servicios públicos en el interior del país*, Buenos Aires, FLACSO.

Azpiazu, Daniel, Andrea Catenazzi y Karina Forcinito
(2006), *Recursos públicos, negocios privados: agua potable y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires, UNGS.

Badía, Eloi, Lluís Basteiro y Ana Gris
(2009), "El fracaso de la privatización del agua", en Delclòs, Jaume (coord.), *Agua, un derecho y no una mercancía. Propuestas de la sociedad civil para un modelo público de agua*, Barcelona, Icaria, pp. 75-95.

Balanyá, Belén *et al.*
(2005), *Reclaiming public water. Achievements, struggles and visions from around the world*, Amsterdam, Transnational Institute (TNI)-Corporate Europe Obser-

vatory (CEO) [en línea], dirección URL: https://www.tni.org/files/publication-downloads/second_edition.pdf [21/05/2016].

Barraqué, Bernard

(1992), "Water management in Europe: beyond the privatization debate", en *Flux*, Nº 7, pp. 7-26.

Bakker, Karen

(2012) [2007], "Commons versus commodities: debating the human right to water", en Sultana, Farhana y Alex Loftus (eds.), *The right to water. Politics, governance and social struggles*, Oxon, Routledge, pp. 19-45.

Brunstein, Fernando

(1989), "Agua potable en el Gran Buenos Aires: un drama popular", en *Revista Conflictos y procesos de la Historia Argentina*, Nº 36, pp. 1-32.

Cáceres, Verónica

(2013), "La regulación del agua potable y saneamiento domiciliario en la Provincia de Buenos Aires: un accionar discriminado del Estado", en *Realidad Económica*, Nº 274, pp. 22-45.

Castro, Esteban

(2005), "Agua y gobernabilidad: entre la ideología neoliberal y la memoria histórica", en *Cuadernos del CENDES*, Vol. 22, Nº 59, pp. 1-21.

—— (2009), "Apuntes sobre el proceso de mercantilización del agua: un examen de la privatización en perspectiva histórica", en Delclòs Ayats, J. (coord.), *Agua, un derecho y no una mercancía: propuestas de la sociedad civil para un modelo público de agua*, Barcelona, Icaria, pp. 35-56.

Catenazzi, Andrea

(2015), *Réseaux techniques métropolitains et action publique locale. La territorialisation de la gestion de l'eau dans l'air métropolitaine de Buenos Aires pendant la concession d'Aguas Argentinas 1993-2006*, Tesis doctoral inédita, ED 122: Europe Latine - Amérique Latine Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine. Defendida el 19 de enero de 2015.

Catenazzi, Andrea y Eduardo Reese

(2010), "Derecho a la ciudad. La dinámica de crecimiento urbano, el déficit habitacional y las asignaturas pendientes", en *Voces en el Fénix*, Año 1, Nº 1, pp. 73-75.

Delclòs, Jaume

(2009), *Agua, un derecho y no una mercancía. Propuestas de la sociedad civil para un modelo público de agua*, Barcelona, Icaria.

De Gouvello, Bernard, Emilio Lentini y Federico Brenner
(2012), "Changing paradigms in water and sanitation services in Argentina: towards a sustainable model?", en *Water International*, Vol. 37, Nº 2, pp. 91-106.

Fernández, Leonardo y Ana Carolina Herrero
(2008), *De los ríos no me río. Diagnóstico y reflexiones sobre las Cuencas Metropolitanas de Buenos Aires*, Buenos Aires, Temas.

Gleason Espíndola, José Arturo
(2012), "Hacia una gestión sustentable del agua en la zona metropolitana de Guadalajara", en Ochoa García, Heliodoro y Hans-Joachim Bürkner (coords.), *Gobernanza y gestión del agua en el Occidente de México: la metrópoli de Guadalajara*, Guadalajara, ITESO, pp. 217-244.

Instituto Nacional De Estadísticas y Censos (INDEC)
(2010), *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*, años: 1991, 2001, 2010.
—— (2003), *¿Qué es el Gran Buenos Aires?*, Buenos Aires, INDEC [en línea], dirección URL: http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/4/folleto%20gba.pdf [21/05/2016].

Lentini, Emilio
(2007), "Conflictos de la empresa prestadora con las prácticas regulatorias de los servicios de agua y alcantarillado y su impacto en la pobreza. El caso del contrato de concesión del área metropolitana de Buenos Aires", en Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), *Servicios de Agua potable, regulación y pobreza*, La Paz, Agua Sustentable, pp. 59-82.

Lentini, Emilio y Federico Brenner
(2012), "Agua y saneamiento: un objetivo de desarrollo del milenio. Los avances en la Argentina", en *Voces en el Fénix*, Vol. 3, Nº 20, pp. 42-51.

López, Andrea y Ruth Felder
(2009), *El Estado regulador: capacidades estatales y las políticas de servicios públicos de los 90*, Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública-Secretaría de la Gestión Pública [en línea], dirección URL: http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/investigacion/docs/El_Estado_regulador.pdf [10/02/2016].

Mc Donald, David y Greg Ruiters
(2012), *Alternatives to privatisation. Public options for essential services in the Global South*, Nueva York, Routledge-Taylor & Francis.

Merlinsky, Gabriela *et al.*
(2012), "La política del agua en Buenos Aires: nuevas y viejas desigualdades", en *Rethinking Development and Inequality*, Vol. 1, Nº 1, pp. 49-59.

Nahón, Cecilia y Nicolás Bonofiglio

(2007), "¿Entes de regulación o control? Imprecisiones del 'moderno' esquema de regulación: reflexiones y enseñanzas del caso argentino", en *Revista Administración Pública*, Vol. 6, Nº 41, pp. 1095-1120.

Pírez, Pedro

(2000), *Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos*, Santiago de Chile, CEPAL-ECLAC.

—— (2009), "La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires", en Pírez, Pedro (ed.), *Buenos Aires, la formación del presente*, Quito, OLACHI, pp. 285-304.

Rogers, Peter, Radhika de Silva y Ramesh Bathia

(2002), "Water is an economic good: How to use prices to promote equity, efficiency, and sustainability", en *Water Policy*, Vol. 4, Nº 1, pp. 1-17.

Swyngedouw, Erik, María Kaïka y Esteban Castro

(2002), "Urban water: A political-ecology perspective", en *Built Environment*, Vol. 28, Nº 2, pp. 124-137.

Torres, Horacio

(1975), "Evolución de los procesos de estructuración espacial urbana. El caso de Buenos Aires", en *Desarrollo Económico*, Vol. 15, Nº 38, pp. 281-306.

Thwaites Rey, Mabel

(2010), "Después de la globalización neoliberal: ¿qué Estado en América Latina?", en *OSAL*, Año XI, Nº 27, pp. 20-43.

Zug, Sebastian

(2013), *The gift of water. Bourdieusian capital exchange and moral entitlements in a neighbourhood of Khartoum*, Fribourg, LIT.

Anexo

Tabla 2. Población con cobertura de agua corriente y desagües cloacales por red pública en el área de concesión

Área de concesión	1991					2001					2010				
	Población en hogares	Acceso a agua potable	%	Acceso a desagües cloacales	%	Población en hogares	Acceso a agua potable	%	Acceso a desagües cloacales	%	Población en hogares	Acceso a agua potable	%	Acceso a desagües cloacales	%
CABA	2.967.608	2.870.693	97%	2.835.944	96%	2.725.094	2.670.830	98%	2.632.751	97%	2.827.535	2.815.687	100%	2.769.409	98%
Almirante Brown	447.805	109.264	24%	69.858	16%	512.508	207.130	40%	78.481	15%	550.322	263.872	48%	78.697	14%
Avellaneda	342.226	306.977	90%	140.997	41%	327.589	310.058	95%	184.870	56%	340.258	337.373	99%	223.187	66%
Esteban Echeverría	273.740	20.531	8%	13.140	5%	243.477	71.812	29%	27.741	11%	300.256	152.352	51%	54.005	18%
Ezeiza	-	-	-	-	-	116.001	10.194	9%	11.140	10%	160.254	25.229	16%	23.507	15%
Lanús	466.393	402.964	86%	76.022	16%	451.042	420.270	93%	117.502	26%	457.032	454.335	99%	161.370	35%
Lomas de Zamora	570.457	304.054	53%	110.098	19%	587.760	463.499	79%	131.193	22%	611.559	595.465	97%	162.864	27%
Quilmes	508.114	391.756	77%	194.100	38%	516.368	450.633	87%	253.228	49%	579.961	572.530	99%	315.109	54%
Subtotal región sur	5.576.343	4.406.238	79%	3.440.158	62%	5.479.839	4.604.426	84%	3.436.906	63%	5.827.177	5.216.843	90%	3.788.148	65%
Gral. San Martín	404.072	269.112	67%	146.274	36%	400.689	358.643	90%	182.286	45%	411.786	404.489	98%	204.002	50%
San Fernando	143.450	76.889	54%	35.576	25%	149.994	132.195	88%	64.658	43%	161.673	157.516	97%	123.313	76%
San Isidro	297.392	238.508	80%	105.574	36%	289.872	277.344	96%	187.907	65%	290.675	287.135	99%	231.499	80%
Vicente López	287.154	276.242	96%	261.884	91%	272.050	269.653	99%	258.829	95%	267.320	266.539	100%	258.483	97%

Tigre	256.349	59.729	23%	17.944	7%	300.385	150.301	50%	25.818	9%	375.042	241.006	64%	63.371	17%
Subtotal región norte	1.388.417	920.481	66%	567.253	41%	1.412.990	1.188.136	84%	719.498	51%	1.506.496	1.356.685	90%	880.668	58%
Hurlingham	-	-	-	-	-	171.388	51.048	30%	6.974	4%	180.360	61.626	34%	19.197	11%
Ituzaingó	-	-	-	-	-	156.284	11.557	7%	1.091	0,7%	164.759	21.898	13%	12.955	8%
La Matanza	1.117.319	469.274	42%	405.587	36%	1.251.547	615.774	49%	513.627	41%	1.771.261	1.246.289	70%	717.893	41%
Morón	637.307	166.974	26%	135.746	21%	305.676	221.179	72%	143.167	47%	317.820	252.333	79%	165.623	52%
Tres de Febrero	348.343	261.606	75%	210.051	60%	334.874	285.104	85%	256.775	77%	337.408	312.486	93%	267.333	79%
Subtotal región oeste	2.102.969	897.854	43%	751.384	36%	2.219.769	1.184.662	53%	921.634	42%	2.771.608	1.894.632	68%	1.183.001	43%
Total	**16.032.489**	**11.551.291**	**72%**	8.766.205	**55%**	**16.005.427**	**12.769.786**	**80%**	**9.234.442**	**58%**	**17.438.954**	**15.041.688**	**86%**	**10.520.633**	**60%**

Fuente: Elaboración propia, en base al Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (INDEC, 1991, 2001 y 2010).

La "eliminación de obstáculos" en la causa Riachuelo: controversias en torno a la relocalización de la Villa 21-24

Andrés Scharager

Introducción

Jorge Segovia vive en la Villa 21-24 desde la década de 1970. A lo largo de los años fue trabajosamente construyendo su casa, como la mayoría de la gente del barrio. Muy pocos habitantes tan antiguos como él tuvieron la suerte de salvarse de las erradicaciones forzosas llevadas adelante durante la dictadura.

Actualmente, Jorge se desempeña como administrativo en un estudio jurídico, pasando los días entre abogados y expedientes. Lo que no hubiera sabido cuando empezó a trabajar ahí era cuánto iba a tener que aprender de ese mundo y de su lenguaje, no sólo para ganarse el pan sino para, años después, cuando la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) determinase que su casa se encuentra en una zona de alto riesgo ambiental, ganarse también la posibilidad de incidir en un proceso apuntado a relocalizarlo, a él y a unas mil familias más.

Luego de décadas de deterioro, olvido y frustración de planes de saneamiento, la CSJN falló en 2008 conminando al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, al Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y al Estado nacional a elaborar y llevar adelante un plan de saneamiento ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo (CMR), en función de lo cual nació un nuevo ente tripartito de coordinación interjurisdiccional, la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR). Además de la fiscalización y reconversión tecnológica de industrias, el cierre de basurales a cielo abierto, la limpieza del espejo de agua y la realización de obras de infraestructura para la provisión de agua potable y saneamiento a los más de ocho millones de habitantes de la cuenca, el plan prevé la relocalización de las personas que viven dentro de los 35 metros que lindan a cada lado de los 64 kilómetros del río. Entre ellas, 1334 familias de la Villa 21-24, cuyas condiciones

de vida dan cuenta de cómo suelen entrelazarse la desigualdad social con la vulnerabilidad ambiental en los grandes centros urbanos (Auyero y Swistun, 2008; Swistun, 2014; Merlinsky, 2013).

La "causa Riachuelo" dio lugar a una intensa participación de numerosas agencias estatales que se pusieron en movimiento con el fin de poner en práctica un fallo que reconoce la situación de riesgo de la población y, en vista de "mejorarle la calidad de vida" (CSJN, 2008), ordena su traslado a zonas consideradas ambientalmente no peligrosas. Pero, ¿cuáles son las consecuencias de la inmersión de sus viviendas, sus barrios y sus destinos en un entramado judicial complejo que irrumpe en su vida cotidiana? ¿Acaso se condice el significado de "mejora de la calidad de vida" de los "beneficiarios" de estas políticas públicas con el modo en que los organismos a cargo de la ejecución del fallo llevan adelante la relocalización?

En términos generales, este artículo se propone realizar un aporte a la comprensión de un conflicto urbano-ambiental en la Villa 21-24 de la ciudad de Buenos Aires desde la perspectiva de su productividad territorial; esto es, concibiéndolo como instancia de generación de un nuevo orden y de reconfiguración de relaciones sociales y representaciones sobre la realidad (Simmel, 1918; Coser, 1961; Schutz, 1974). A su vez, esto implica que los conflictos territoriales constituyen un antagonismo entre fuerzas sociales que apelan a disímiles recursos cognitivos, normas morales, repertorios de argumentos y estrategias de acción (Cefaï, 2001; Naishtat, 2005; Azuela y Cosacov, 2013).

Como se verá más adelante, la conformación de las relocalizaciones como un proceso conflictivo para los afectados por el fallo judicial es posible a partir de que una serie de acontecimientos comienzan a ser percibidos colectivamente como problemáticos. En otras palabras, sólo una vez que el accionar de los organismos a cargo de la ejecución de la sentencia entró en contradicción con la cotidianeidad y los valores que ordenan las vivencias de los vecinos, el problema adquirió el carácter de público (Douglas, 1973). Llegada esta instancia, el territorio se volvió un espacio en disputa por parte de actores sociales que lo buscan transformar y recrear de acuerdo a sus intereses y representaciones de lo que está en juego (Mançano Fernandes, 2005; Wahren, 2011).

Este estudio se basa en doce meses de trabajo de campo en la Villa 21-24, que consistió en la asistencia asidua a las asambleas del cuerpo de delegados

que representa a los afectados por el fallo de la CSJN, en donde los vecinos, junto a una serie de agentes estatales y no estatales, dirimen las estrategias a seguir para incidir en el curso de la causa. Manteniendo un enfoque etnográfico con el fin de acercarme a los significados que los actores involucrados le atribuyen al proceso de relocalización (Guber, 2004), realicé recorridas por el barrio, dialogando con diversas familias afectadas, y llevé adelante entrevistas en profundidad y numerosas conversaciones informales con referentes barriales y actores institucionales involucrados en la causa. A lo largo de la investigación recurrí también al análisis de documentos tales como censos, resoluciones judiciales e informes institucionales.

En las páginas que siguen, me propongo dar cuenta de algunas de las controversias surgidas entre los organismos a cargo de la implementación del fallo de la CSJN, los vecinos de la Villa 21-24 afectados por la relocalización y las entidades públicas a cargo de su defensa. El foco estará puesto en examinar cómo, a raíz de que buena parte de la sentencia se abocó a la orden de "eliminar obstáculos" de la ribera del Riachuelo, sus habitantes se agruparon con el fin de incidir en las vías de ejecución de esa disposición judicial. En términos generales, el objetivo será realizar un aporte para la comprensión de las disputas desatadas a la hora de traducir en políticas públicas un fallo que pone en relación a una multiplicidad de actores con intereses divergentes.

Para ello, en primer lugar, realizaré una descripción de la situación socioambiental de la ribera del Riachuelo, dando cuenta de las condiciones a partir de las cuales comenzó a ser un polo de instalación de asentamientos informales, haciendo particular hincapié en la Villa 21-24. En segunda instancia, me detendré en el surgimiento de la noción de "camino de sirga" en la causa Riachuelo, como concepto que derivó en la orden de relocalizar a todos aquellos que viviesen dentro de los 35 metros que bordean los márgenes del río. En este sentido, examinaré los pasos ya dados en vías del cumplimiento de dicha disposición en diversas villas y asentamientos de la ciudad de Buenos Aires. En tercer lugar, analizaré los efectos del arribo de la orden de relocalización a la Villa 21-24, haciendo hincapié en la aparición de dos controversias: una de ellas referente al censo que determinaría quiénes quedarían afectados por la relocalización, así como la posterior disputa por el establecimiento de criterios de prioridad; la otra, vinculada a la ubicación y calidad de las vivien-

das destinadas a la mudanza de los afectados. Por último, dedicaré unas líneas a algunas reflexiones finales.

Riesgo habitacional y degradación ambiental en las villas de la cuenca Matanza-Riachuelo

El Riachuelo, considerado uno de los cursos de agua más contaminados del mundo (Caorsi, Di Paola y Sangalli, 2009), conforma junto con sus afluentes una cuenca hidrográfica con más de ocho millones de habitantes. Este territorio, históricamente relegado por parte de un Estado que reguló escasamente sus usos industriales, desatendió a su acelerado proceso de poblamiento y desestimó la implementación de políticas sistemáticas de integración a la trama urbana, paulatinamente vio disminuir su valor y se convirtió, por ende, en el ámbito por excelencia para el asentamiento de población con bajos recursos. Su fragilidad económica, sumada al deterioro ambiental del territorio, se enlazaron produciendo un efecto sinérgico (Merlinsky, 2011; Torres, 1999) que ha hecho de la CMR un área rezagada para la agenda estatal y por ende desprovista de políticas de mejoramiento del hábitat, lo que resultó en la combinación de un pronunciado riesgo ambiental con una alta vulnerabilidad social. De este modo, las enfermedades respiratorias, dermatológicas u oncológicas, los altos índices de mortalidad infantil y la presencia de plomo en la sangre de niños, niñas y adolescentes, entre otros problemas de salud (Del Gaiso, 2014), no son una excepción para cientos de miles de personas cuyas casas se encuentran encima de basurales o alrededor de polos petroquímicos, que beben agua proveniente de conexiones precarias, respiran gases emanados por ríos y arroyos altamente contaminados, duermen entre deterioradas paredes de chapa, madera o cartón que permiten el ingreso de roedores, y caminan sobre pisos de tierra impregnada por metales tóxicos.

Si bien la situación ambiental y habitacional en Buenos Aires osciló al compás de los ciclos políticos y macroeconómicos, las luchas sociales y las cambiantes políticas de vivienda (Rodríguez *et al*., 2007), la expansión de las villas y asentamientos hacia las zonas más riesgosas de la ciudad ha ido en franco ascenso en las últimas décadas. En efecto, las crecientes dificultades para el acceso a la vivienda en barrios formales dieron lugar a la expansión de estas

formas de hábitat popular hasta las barrancas mismas del Riachuelo. Así, en la actualidad, pueden encontrarse precarias casillas cuyo único sostén contra la fuerza de gravedad de los taludes del río son pilares de madera desvencijada que, en más de una ocasión, han cedido y provocado el desplome de viviendas enteras en las oscuras aguas contaminadas.

En consonancia con la mayoría de las villas de Buenos Aires, la 21-24 comenzó a formarse paulatinamente a partir de la década de 1940 cuando, en un contexto de incipiente desarrollo de la industrialización sustitutiva de importaciones, miles de habitantes del interior del país comenzaban a trasladarse a la Capital en busca de prometedoras oportunidades laborales. Más que originarse en tomas de tierra organizadas –modalidad propia de los asentamientos–, su crecimiento fue producto de desperdigadas construcciones informales de migrantes recién llegados que, con la expectativa de abaratar los tiempos y costos de transporte al lugar de trabajo, optaban por instalarse en terrenos próximos a las áreas fabriles (Oszlak, 1991: 149).[1] Así, en terrenos del industrial barrio de Barracas se inició la conformación de un fenómeno urbano que distó de ser transitorio (Castañeda *et al*., 2012). Si bien para algunos de sus habitantes sí se trató de una provisoria puerta de entrada a la vida urbana, que haría las veces de "trampolín" al ascenso social (Oszlak, 1991), lo cierto es que para una mayoría constituyó un pozo hacia la segregación espacial y la marginación social. Pocos fueron los que tuvieron la oportunidad de mudarse a barrios formales o de ver su entorno transformarse en pos de alcanzar las condiciones vigentes en otras áreas de la ciudad, como la existencia de cloacas, redes de agua potable, asfalto e incluso centros de salud, educación y recreación.

El hecho de haber nacido y crecido sin planificación, como consecuencia de una sumatoria de acciones individuales, dota a la Villa 21-24 y al resto de los barrios informales de Buenos Aires de una traza irregular y enmarañada: de sus calles principales se desprenden numerosos pasajes y de éstos emergen pasillos, donde luego se abren incontables pasadizos angostos. En las áreas más ribereñas, el paisaje comienza a inclinarse conforme se empina la pendiente del río, lo que convierte a los pasillos en improvisadas escaleras de tierra, material

1 Otras hipótesis sostienen el proceso opuesto: que las villas se desarrollaron en tierras fiscales, donde no existía el riesgo de desalojo inmediato, y luego sus habitantes buscaron trabajo en las cercanías (Ziccardi, 1977).

o escombros que suben y bajan serpenteantes entre las casas amontonadas sobre las barrancas. A su vez, el suelo cobra una elocuente blandura, producto de estar asentado sobre viejos basurales, lo que provoca que muchas viviendas tiendan a hundirse y estén en peligro de derrumbe. Así me lo contaba Cuca,[2] una vecina de la zona, cuando recorríamos juntos esta parte del barrio:

> *—Este es el famoso pantano. ¿Ves? Mirá cómo se le está hundiendo la casa a la señora. Mirá abajo. Todo lo que es el agua servida, el agua de la lluvia, las cloacas, los caños rotos, todo, terminan acá. Esto te digo yo porque conozco hace añares. Ésta era una cosa que entrabas y no salías nunca más, eh.*
> *—¿Por qué, cómo era esto?*
> *—Porque esto es un pantano, que te hundes.* […] *La gente fue tirando madera, escombros, esas cosas grandes, hasta que fue rellenando, porque el agua entra del Riachuelo para acá...*
> *—Si llueve mucho, ¿entra?*
> *—Claro, porque tiene caños que están allá y conectan acá, entonces el agua entra de vuelta. Todo esto es hueco, relleno, falso. Todas casitas así, muy livianitas todas. Pero si hacés una casa de dos pisos, tres pisos... Chau. Mirá cómo se rajan las paredes, porque se está desnivelando todo.*

Las características que le atribuye Cuca al "pantano" son comunes a todas las zonas ribereñas de la villa, que son producto de terrenos ganados al río con basura y materiales. Aunque pueden encontrarse allí casas consolidadas, hechas de cemento, ladrillo y baldosas, en estas áreas predominan vecinos con escasa antigüedad en el barrio y una suma fragilidad económica, cuyas viviendas están hechas de chapa, madera o cartón. A su vez, los numerosos metales pesados que impregnan el suelo de esta zona de la villa han provocado, con el correr de los años, efectos sumamente perjudiciales para la salud de quienes viven sobre él: según un estudio epidemiológico realizado por la ACUMAR (2013), el 25% de los niños y niñas menores de 6 años tienen plomo en sangre, además de prevalecer enfermedades óseas, intestinales y otras afecciones.

Esta situación ambiental, característica de la Villa 21-24 pero presente en

2 Algunos de los nombres han sido modificados.

la mayoría de los asentamientos informales de la CMR (Auyero y Swistun, 2008; D'hers, 2013; Merlinsky, 2013; Carman, 2011), es representativa de la realidad que la CSJN pretendió modificar cuando ordenó en 2008 la "recomposición ambiental" y la "mejora de la calidad de vida de los habitantes de la cuenca" a partir de medidas como el cierre de basurales, la expansión de la red de agua potable, el saneamiento cloacal y la "limpieza de márgenes". Sin embargo, para la población de los "márgenes", esta última disposición abrió paso a implicancias de largo alcance, pues se presentó como una respuesta a sus problemas pero irrumpió abruptamente en su vida cotidiana.

El camino de sirga como solución

> "Respecto de la tarea de limpieza de márgenes del río […] la Autoridad de Cuenca deberá informar en forma pública, de modo detallado y fundado […], el avance de las obras para transformar toda la ribera en un área parquizada […], incluyendo los plazos de cumplimiento y los presupuestos involucrados."
>
> Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2008

"Transformar toda la ribera en un área parquizada" fue el modo en que el fallo de la CSJN definió la orden de "limpieza de los márgenes" del Riachuelo. Esta falta de especificaciones condujo a que las modalidades de su ejecución fueran definidas en la interacción entre una multiplicidad de actores: el juez a cargo del seguimiento de la ejecución del fallo,[3] la propia CSJN –que volvió a intervenir con sucesivas audiencias públicas y resoluciones–, la ACUMAR, los gobiernos de las jurisdicciones involucradas, los organismos del cuerpo colegiado[4] y los mismos afectados por las políticas implementadas, a quienes en 2012 se les reconoció formalmente el derecho a la participa-

3 La CSJN "encargó el control de las órdenes dictadas en su sentencia a un juez de menor jerarquía que asegurase la inmediatez de las decisiones [y] el control cotidiano del avance" (Balardini y Royo, 2012: 89). En los inicios, fue puesto a cargo el juez federal de Quilmes Luis Armella; luego, la ejecución se dividió en dos juzgados, a cargo de los jueces Sergio Torres y Jorge Rodríguez.

4 La CSJN exigió la creación de un "cuerpo colegiado", liderado por la Defensoría del Pueblo de la Nación e integrado por diversas organizaciones de la sociedad civil, que tendría como objetivo el "control ciudadano" de la ejecución del fallo.

ción.[5] En otras palabras, la conversión del fallo judicial en políticas públicas que satisficieran los objetivos de recomposición ambiental, prevención del daño y mejora de la calidad de vida quedó sujeta a la conflictiva articulación entre un conjunto de organismos, instituciones y colectivos sociales que interactúan con el fin de incidir en la definición de esas políticas (Merlinsky, 2013).

En este sentido, el primer paso dado en pos de operativizar la orden de "limpieza de márgenes" fue el rescate del juez a cargo de la ejecución del fallo, Luis Armella, de la noción de "camino de sirga", originada en el Código Civil de 1871 y alusiva a la necesidad de que los 35 metros a cada lado de los ríos navegables estuviesen libres con el fin de facilitar el acarreo de los barcos puerto adentro. Sin embargo, el juez conectó la exigencia de "limpieza de los márgenes" con la de "urbanización de villas y asentamientos" (Merlinsky, 2013: 172) y dotó al camino de sirga de una nueva significación, estableciendo necesaria la evacuación de los 35 metros lindantes con el Riachuelo con el fin de alcanzar un reordenamiento territorial que facilitara las acciones de limpieza, la fiscalización y la circulación, pero también en vista de mejorar la situación habitacional y de salud de la población, expuesta a un alto riesgo ambiental.[6]

Esta tarea, llevada adelante desde 2010 por los organismos competentes de cada jurisdicción –en coordinación con la ACUMAR–, tiene como objetivo alcan-

5 El 19 de diciembre de 2012, en respuesta a una demanda de la Asociación Civil Igualdad y Justicia (ACIJ) sobre el proceso de relocalización de Villa Inflamable, la CSJN dictaminó que los afectados tienen "el derecho a participar en las decisiones que las autoridades encargadas adopten en el curso de proceso de reubicación". Esta resolución, si bien se refiere a un caso específico, fue interpretado por múltiples actores como extensible al resto de los afectados por la causa Riachuelo, y por ende se valieron de ella para desarrollar estrategias tendientes a influir sobre los procesos de implementación de diversas políticas emprendidas a partir del fallo.

6 Con el propósito de dar cumplimiento al objetivo de "mejora de la calidad de vida" de la población dispuesto por la CSJN, en paralelo al Plan Integral de Saneamiento Ambiental, la ACUMAR elaboró el Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en Riesgo Ambiental, que estipula "la asistencia en materia habitacional para 17.771 familias que viven en riesgo ambiental en el territorio de la cuenca". A partir de él, además de contemplarse la relocalización de los habitantes del camino de sirga, se prevén "soluciones habitacionales" para la totalidad de quienes viven en riesgo, tratándose en algunos casos del "mejoramiento" de las viviendas existentes, y en otros –como Villa Inflamable, ubicada al lado del Polo Petroquímico Dock Sud–, de relocalizaciones. A diferencia del camino de sirga, en el cual se determinó el número de familias (2471) en base a censos, resulta incierto el modo en que se definieron los parámetros de "riesgo ambiental" en el resto de los casos. Según mi conversación con una abogada de la Defensoría General de la Ciudad de Buenos Aires, "lo de los 17.771 lo hicieron a ojímetro".

zar la plena "liberación y pavimentación" del camino de sirga a lo largo de los 64 kilómetros de extensión del río, eliminando "obstrucciones" como basurales, industrias y viviendas. De estas tareas, la relocalización de los residentes de las viviendas instaladas en el camino de sirga resulta una de las más complejas, a juzgar por los plazos en juego.[7] Se trata, según los cálculos oficiales –no exentos de controversia–, de 2471 familias, una gran mayoría de las cuales habitan en villas y asentamientos de la ciudad de Buenos Aires, ubicándose las restantes en otros barrios precarios de diversos municipios de la provincia.

En la ciudad de Buenos Aires, fue el Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC), a instancias de los dictados de la CSJN y del juez Armella, el responsable de realizar un estado de situación de la ocupación del camino de sirga y determinar la población a ser relocalizada. Su relevamiento estableció la existencia de seis barrios "obstructivos" sobre los que se debía intervenir para dar cumplimiento a la sentencia judicial: El Pueblito, Luján, Magaldi, Lamadrid, la Villa 26 y la Villa 21-24. Hacia mediados de 2015, sólo ha finalizado la relocalización de los habitantes de los primeros tres asentamientos, siendo disímiles los avances en el resto de los casos.

Tabla 1. Modalidad y nivel de avance de las relocalizaciones según barrio (agosto de 2015)

Barrio	Familias a relocalizar	Familias relocalizadas	Nivel de avance
Sueltitos	10	10	100%
El Pueblito	128	128	100%
Luján	29	29	100%
Magaldi	118	118	100%
Lamadrid	373	0	0%
Villa 26	215	108	50%
Villa 21-24	1334	109	8%
Total	*2207*	*502*	*23%*

Fuente: ACUMAR (2015).

7 En la ciudad de Buenos Aires, el IVC estima la finalización de las relocalizaciones para el año 2021.

Igualmente disímiles resultan los modos en que el IVC condujo las relocalizaciones ya realizadas. En casos como el de "los sueltitos",[8] a las familias se les hizo entrega de una cédula de notificación de desalojo con 72 horas de preaviso, luego de lo cual se les otorgaron subsidios habitacionales y sus viviendas fueron inmediatamente demolidas. En los casos de El Pueblito, Luján y Magaldi, el IVC notificó a las familias con 72 horas de preaviso, tras lo cual fueron directamente trasladadas a complejos que habían sido construidos para otros usos pero que aún no habían sido entregados a sus destinatarios originales. Así lo cuenta Romina, una trabajadora del IVC:

> *Se pusieron unos afiches que decían que en 72 horas se tenían que relocalizar las familias que estuvieran dentro de los 35 metros, que ya les iban a avisar quiénes eran... Y cayeron con fletes, levantaron todas las cosas y los llevaron a las viviendas* […]. *Estaban en llamas. Me acuerdo de una vecina que me dice "a mí me trajeron con el calzón a medio poner"* […]. *Tipo dictadura. Los trajeron a estas viviendas y chau, los dejaron ahí.*

Distintos resultan otros procesos en curso, como es el caso de Lamadrid. En este asentamiento, el IVC impulsa el otorgamiento de créditos hipotecarios para que las familias adquieran una vivienda por su propia cuenta, en lugar de construir un complejo habitacional, como pretenden los vecinos.

Todo esto muestra que no ha existido una modalidad uniforme de llevar adelante las exigencias de "limpieza de los márgenes" y "urbanización de villas y asentamientos", incluso dentro de una misma jurisdicción como es la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. De hecho, resultan escasas las directivas específicas por parte del Poder Judicial acerca de cómo debe conducirse el proceso; síntoma de ello es el uso indistinto de los términos "erradicación" y "relocalización" en las resoluciones de los magistrados (Chellillo *et al*., 2014) y, en términos globales, el hecho de que la causa Riachuelo se haya tramitado como afectación al derecho a la salud y al ambiente sano, pero que las condiciones habitacionales de los millones de habitantes de la cuenca –y particularmente de los del camino

8 A las villas y asentamientos se sumaban habitantes de casillas ubicadas en zonas aisladas, como basurales clandestinos, galpones abandonados y otros recodos del zigzagueante Riachuelo. Estos casos son denominados por integrantes de diversos organismos públicos como "los sueltitos".

de sirga– sólo hayan aparecido de forma colateral.[9] Estos factores otorgaron al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires la posibilidad de llevar adelante sus estrategias dentro de un escenario que habilita amplios márgenes de interpretación.

Sin embargo, conforme avanzaron las etapas de relocalización hacia villas con un mayor nivel de organización vecinal, el IVC se encontró con la necesidad de consensuar sus políticas con los afectados y una serie de agentes sociales que, como se verá más adelante, se articularon compleja y contradictoriamente para incidir en los términos en los que el fallo judicial sería puesto en práctica. Si bien la orden de liberar el camino de sirga no dio de por sí lugar a objeciones generalizadas por parte de los actores involucrados, sí permaneció abierta a debate la cuestión del *cómo*. En tanto y en cuanto emergieron posiciones contrapuestas a la del IVC con suficiente capacidad de imposición y negociación, las relocalizaciones se sumergieron en un complejo escenario de disputa por los mecanismos, modalidades y vías para llevar de los papeles a la práctica el traslado de miles de personas afectadas por la causa Riachuelo.

El camino de sirga como problema

Raúl vive en la Villa 21-24 hace 35 años, pero nació y se crió en Misiones, de donde son originarios sus padres, hijos de paraguayos. Pasó su infancia en esa provincia, sumido en la más profunda miseria: "*fuimos pobres de toda pobreza, absolutamente pobres, no teníamos vivienda, no teníamos nada, dormíamos en un rancho. La verdad es que esto es una pequeña mansioncita al lado de la casita que teníamos allá*". De hecho, su casa actual, hecha de ladrillos y cemento, es para los estándares del camino de sirga efectivamente una pequeña "mansión". Además de su calidad constructiva, tiene el privilegio de dar a uno de los pasajes principales, asfaltado.

Histórico referente del barrio, Raúl pertenece a la minoría que ha contado durante las últimas décadas con un trabajo estable y formal, desempeñándose como empleado estatal. Gran parte de su tiempo libre lo ha dedicado en su vida a la política, siempre en pos de reivindicaciones vecinales. Apelando a las ideas

9 Ejemplo de ello es que las relocalizaciones figuran en el expediente judicial dentro del legajo de "Limpieza de márgenes" (Chellillo *et al*., 2014: 24).

del poeta y cineasta Pier Paolo Pasolini, reconoce esta actividad como "una gran herramienta de transformación", "desagradable" y "sucia" pero "necesaria" y "poderosa".

Si bien la causa Riachuelo alcanzó ribetes mediáticos amplios a partir del fallo de 2008, los pormenores nunca alcanzaron amplia difusión salvo en medios especializados. En lo que a Raúl y otros vecinos concernía, la orden de la CSJN de "sanear" y "mejorar la calidad de vida" no tenía de por sí ningún alcance práctico para su barrio en lo inmediato. Tal como se describió en la sección anterior, el complejo proceso de traducción de esos objetivos a políticas públicas concretas transitó durante años por juzgados y organismos antes de convertirse en 2010 en la orden del juez Armella de "eliminar obstáculos" del "camino de sirga" –o "la sirga", como se la empezó a llamar coloquialmente en la villa–.

En la medida en que fueron tomando conocimiento de los alcances de esta disposición, vecinos de la ribera como Raúl y Jorge, residentes del barrio desde la década de 1970 con una larga trayectoria de militancia en su haber, se sumieron en un sinfín de interrogantes. Por un lado, se presentaba la dificultad de saber el punto a partir del cual se medirían los 35 metros: ¿sería el borde del río cuando el caudal es bajo? ¿O su punto máximo, en lo más alto de los taludes, luego de una tormenta o una sudestada? ¿Se tendría en cuenta el cauce original o el cauce actual, luego de haberse volcado a lo largo de los años tanto material para relleno? Pero por sobre todo aparecía una serie de interrogantes fundamentales: ¿cuándo, cómo y a dónde se irían los relocalizados?

El censo y la primera relocalización

> *"El día cero fue el día que vinieron acá ellos, la gente del IVC, a pretender hacer un censo* […]*, y sin pedirnos permiso. No se sabía por qué era* […]*. Y trajeron la carta de la Corte, la manda judicial* […]*, mostrando que en algún momento nos vamos a tener que ir."*
>
> Raúl

Las palabras de Raúl retratan el modo en que los vecinos recibieron la noticia de la resolución del juez Armella, que llegó como un repentino golpe a las puertas del barrio un día del año 2010. Inquietos ante un relevamiento cuyas

implicancias no conocían, se movilizaron y durante meses impidieron la entrada de los trabajadores sociales del organismo: "*le dijimos al* IVC *que no podía seguir antes de que nosotros no nos organizáramos como delegados*", me contó Raúl. Según Lorena, una joven del IVC a cargo del relevamiento, tenían que entrar "casi que a escondidas":

> *Yo, la primera vez que entré, nos decían "acá va a correr sangre", y "no les aseguramos la seguridad". No sabés lo que era* […]. *Ahora me río, pero en ese momento era salado de verdad* […]. *Me acuerdo, yo una vez fui un sábado con el equipo de campo* […] *y tuvimos que irnos. Cayeron a echarnos: "ustedes no caminan por nuestro barrio".*

Se trató de un período de tensión durante el cual los vecinos tomaron los primeros pasos hacia la conformación de una fuerza que pudiese contrarrestar lo que, según temían, iba camino a ser un proceso de relocalización inconsulto como los que ya habían sucedido en los pequeños asentamientos. Por eso, ante la intención del IVC de realizar un censo que determinara las familias a trasladar, organizaron una elección de delegados que en asambleas vecinales semanales tendrían la responsabilidad de representar a quienes residían en la franja ribereña.

Como indica Melé (2008), los conflictos no son necesariamente consecuencia de la acción de grupos sociales preexistentes. Más bien, debería evitarse considerar como dada la existencia de colectivos localizados, pues a menudo éstos se constituyen como tales en la medida en que se coaligan a partir de un sentimiento de amenaza a sus creencias, valores e intereses. Así, los conflictos tienen por efecto el acercamiento de ciertos sujetos que "toman conciencia" de su historia y posición común, a partir de lo cual se reconocen en un mismo destino y construyen conjuntamente una nueva relación con el espacio y una nueva noción de territorio.

Paulatinamente autopercibidos como vecinos del "camino de sirga", los delegados convocaron a un conjunto de organismos que harían las veces de cadena de transmisión con arenas institucionales de decisión y disputa como juzgados, ministerios o medios de comunicación. Marianella, una abogada de la DGC, lo cuenta de esta forma:

> *Luján* [uno de los pequeños asentamientos del camino de sirga] *se enteró de que los iban a desalojar con una orden de desalojo administrativa. El Gobierno les dijo: "los*

vamos a mudar, se mudan la semana que viene, listo". Y los tipos no estaban organizados, no era un asentamiento tan viejo como la Villa 21-24, tuvieron poca posibilidad de resistencia como vecinos. En la 21-24, cuando se enteran […], *empezaron a buscar* […] *a toda institución pública que más o menos había trabajado algo en el barrio. Nos llamaron a todos.*

Al cabo de poco tiempo, comenzaron a llegar al barrio instituciones del cuerpo colegiado como el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), organizaciones no gubernamentales como la Asociación Civil Igualdad y Justicia (ACIJ), fundaciones, la DGC y la Asesoría Tutelar ante el fuero Contencioso, Administrativo y Tributario, entre otras entidades.

Habiéndose hecho de un mayor poder de negociación gracias a la intervención de este amplio grupo de organismos, los vecinos permitieron finalmente el ingreso del IVC al barrio y a lo largo de tres meses supervisaron la realización del postergado censo que establecería qué familias se encontraban dentro de los 35 metros del camino de sirga y deberían por ende ser relocalizadas. Se trató, como reclamaban los vecinos organizados, de un censo "con garantías", bajo "la mirada de un cuerpo de delegados". Esto hizo del censo de la Villa 21-24 un procedimiento distinto al del resto de los barrios, tal como lo describe Marianella:

Para hacer el censo, en la mayoría de los barrios era "listo, chau", pero en la 21-24 fue un megaoperativo, estaba la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, el cuerpo colegiado, la Asesoría Tutelar, la Defensa… Una cantidad de personas que, antes de entrar en cada casa, los chabones que tenían el aerosol en la mano que marcan y ponen, era toda una discusión.

La mayoría de las viviendas del camino de sirga que siguen en pie cuentan aún con la marca de aerosol que atestigua cómo hace cinco años fueron visitadas por el IVC para determinar su número de habitantes e integrarlos a la lista de adjudicatarios de las viviendas nuevas a las que les correspondería ser trasladados. Pero la demarcación del camino de sirga no fue producto de una operación matemática de medición, sino el resultado de conversaciones, caso por caso, entre el organismo de implementación (IVC), por un lado, y los organismos de defensa y el cuerpo de delegados, por el otro. Como explicaba

Marianella, consistía en "*una parva de organizaciones que controlaban familia por familia*".

Esto llevó, en algunos casos, a que el consenso se encontrase extendiendo el camino de sirga más allá de los 35 metros tierra adentro. La Asesoría Tutelar, convocada tempranamente a involucrarse en el conflicto a pedido de un grupo de vecinos que habían recibido las primeras intimaciones de desalojo, fue una de las instituciones que más cercanamente participó de las negociaciones en el territorio en torno al diseño y realización del censo. En el marco de un proceso de relocalización por etapas como el de la Villa 21-24, su rol de velar por el cumplimiento de los derechos a la salud, la educación y la vivienda de los niños se ha focalizado en el establecimiento de "casos prioritarios", es decir, cuáles son las familias integradas por niños cuyos derechos se encuentran amenazados de manera particularmente urgente. Ahora bien, ¿de acuerdo a qué criterios se determina la prioridad? ¿Qué consecuencias tiene esta selección para las propias familias involucradas y para el resto de los actores? Moreno, el titular de la Asesoría Tutelar, lo explica de esta manera:

> *Todos los chicos que nosotros hemos analizado como cuestiones prioritarias son todos casos de chicos que tienen enfermedad acreditada por sus médicos, por médicos del Gobierno de la Ciudad, y que además tienen un informe social de cuál es la situación de vivienda, ya sea sanitaria o de derrumbe*.

Para vecinas como Cuca, sin embargo, se trata de "*gente que* [está] *muy, muy jodida, que* [tiene] *que irse sí o sí porque los chicos se* [están] *muriendo: chicos con asma, chicos con tuberculosis, chicos con problemas de cáncer terminante, ¿me entendés?*". El diagnóstico de estas enfermedades es para la Asesoría Tutelar el resultado de un análisis objetivo, ya que la prioridad "*no la fija la Asesoría, la fijan los médicos, la fija el derrumbe*". Se trataría, entonces, de un procedimiento meramente "técnico".

La estrategia de la Asesoría Tutelar, en pos del establecimiento de ciertos criterios de prioridad para las paulatinas etapas de relocalización, tendió a entrar en contradicción con las pautas formales y preceptos informales del IVC respecto de cómo conducir el proceso de mudanza. Desde la perspectiva de este organismo, los criterios debían estar orientados por las dinámicas de la demolición, como relata Lorena:

—Nuestra normativa dice que hay que estar censado y hay que estar viviendo en el barrio al momento de la relocalización [para ser adjudicatario de una vivienda]. *Y después teníamos otros criterios, que no están en la normativa pero que son prácticos. Primero, el espacial: no podemos mudar de manera desperdigada. No podemos demoler una casa sí, una no. Hay que elegir un sector a demoler y que la mayoría de las viviendas sean de ahí.*

—Porque si demolés un poco por acá, un poco por allá, sería difícil evitar que alguien vaya y construya en esa zona, ¿no?

—Sí, y también porque tenés problemas con los servicios… O sea, vos cuando demolés seguro que hay problema con el agua, con la conexión eléctrica… Los vecinos que quedan, si tienen terrenos demolidos alrededor, empieza a juntarse basura, es mucho más descuidado. Hay que demoler en bloque, digamos. Y sí, además es más fácil cuidar el territorio.

En la práctica, las demoliciones acaban por reflejarse en la villa bajo la forma de perímetros alambrados que separan los terrenos "liberados" de las viviendas de las familias aún no relocalizadas. Las fuerzas de seguridad custodian esas áreas de forma permanente a pedido de ACUMAR o el IVC, según si ya están jurídicamente bajo la órbita de la Ciudad para la construcción del camino de sirga, o si aún permanecen en potestad del organismo interjusdiccional.

Como se desprende de las palabras de la trabajadora del IVC reproducidas arriba, la principal prioridad para este organismo consiste en la planificación territorial o espacial de la relocalización, lo cual se ajusta a la consecución de su objetivo primordial: abrir el camino de sirga para dar cumplimiento a la resolución judicial. "Demoler" es una tarea a realizar inmediatamente después de la relocalización si se quiere evitar la reocupación de la vivienda por parte de otras personas; por este motivo, procuran "cuidar el territorio" para evitar que después de relocalizada una familia y demolida su vivienda, esos terrenos sean ocupados nuevamente. A fin de cuentas, para el IVC se trata de una disputa territorial a lo largo de la cual se deben ir conquistando posiciones progresivamente hasta hacerse de la totalidad de la ribera y poder "abrir" el camino de sirga. La consigna que guía al organismo es entonces relocalizar, demoler y custodiar, en tanto sintetiza un proceso de tres etapas concatenadas; una vez

llevada adelante la primera, la segunda y la tercera deben seguir de manera inmediata si no se quieren perder las posiciones alcanzadas.[10]

En este marco, la estrategia de carácter territorial del IVC, con la cual busca dotar de cierto orden a las relocalizaciones, entra en contradicción con el foco en las "prioridades" de la Asesoría Tutelar. Mientras que en un caso se procura despejar grandes áreas "en bloque", en el otro la dimensión espacial no está presente, en tanto y en cuanto la gravedad del estado de salud y habitacional de las personas no se refleja necesariamente en una vecindad física; más bien, acaba presentándose bajo la forma geográfica de una dispersión.

La primera relocalización de la villa, de 48 familias, acabó por combinar dispersión y concentración: 23 "prioritarias", logradas a través de presentaciones de la Asesoría Tutelar, y 25 en zona de "riesgo habitacional", impulsadas por la DGC, el cuerpo de abogados de los vecinos del camino de sirga. Al respecto, Raúl señala lo siguiente:

> *Los que se fueron primero fue porque eran prioridad de salud. Esa fue una pelea que dio Moreno* […]. *Y la otra carta que jugaron fuerte los delegados y la Defensoría era que se empezara por el centro del meandro, porque era la zona más vulnerable a nivel habitacional. Y de hecho, una semana antes de la relocalización se desmoronó una casa sobre el Riachuelo. O sea que era la zona más hecha mierda. El* IVC *al principio quería empezar por* [la calle] *Iguazú, por el borde, que técnicamente sería como lo más fácil, porque empezás por el costado, y empezar por el medio es un quilombo.*

Como explica Romina, del IVC, los delegados del camino de sirga, junto con la DGC, se opusieron a que la relocalización inicie desde los bordes de la villa, es decir, de acuerdo a las conveniencias logísticas del IVC. Exigieron, por el contra-

10 Los mismos motivos por los cuales el IVC encuentra necesaria la inmediata demolición y custodia de los terrenos a la par de su progresiva desocupación son los que explican por qué no pueden realizar todas las relocalizaciones de la Villa 21-24 en simultáneo y evitar las complejidades que implica la mudanza por etapas. En la medida en que la construcción de los complejos habitacionales destinados a los habitantes del camino de sirga va siendo terminada, desde el punto de vista del organismo, se corre el riesgo de que si no son rápidamente entregados, éstos sean reclamados u ocupados ilegalmente por otros actores, cuyo desalojo implica nuevos costos económicos y políticos. Lejos de ser una mera especulación, esto sucedió en el año 2011, cuando un grupo de 140 familias ocupó un complejo del barrio de Flores destinado a habitantes del camino de sirga afectados por la causa Riachuelo.

rio, la mudanza de la población del área central de la ribera, la que, a su juicio, se encontraba en mayor precariedad.

Si la inclusión de "prioritarios" en la primera etapa de relocalización fue producto de la articulación de los delegados con la Asesoría Tutelar, que se inicie por el centro del camino de sirga en lugar de por sus laterales fue una victoria alcanzada de la mano de la DGC. Tanto el censo como la primera etapa de relocalizaciones dejan entrever las complejidades de la implementación de una política pública cuando se ponen en movimiento una multiplicidad de actores que cuentan con distintos propósitos y estrategias, en cuya interacción –y no en el papel de un fallo– acaban por dirimirse las características y alcances de la acción estatal. A diferencia de los pequeños asentamientos cuyos habitantes tuvieron corto preaviso y/o contaron con escasa capacidad organizativa, en la Villa 21-24 la relocalización no ha sido definida de forma unilateral. En este caso, más bien, la gran cantidad de habitantes a relocalizar, sumada a la alta politización de muchos de ellos y el involucramiento de diversos organismos, se combinaron suscitando un proceso de negociaciones. En ese sentido, resultan iluminadoras las controversias surgidas en torno a la ubicación de los complejos habitacionales y su método constructivo.

De la villa al complejo habitacional

"En Castañares, cuando vos hacés ambas necesidades biológicas, si vas a hacer pis y tirás la cadena, meás al otro [de abajo]. *Si vas a garcar, cagás al otro. Y continuamente no vas a estar peleando todos los días, avisándole '¡eh, vecino, voy al baño, tratá de no estar en tu baño!'. Es una vergüenza, papá."*

Cuca

El complejo habitacional al que fueron relocalizados los primeros vecinos del camino de sirga de la Villa 21-24, conocido como "Padre Mugica", se ubica en el sur profundo de la ciudad, en el barrio de Villa Lugano. Caracterizada por contar con los índices socioeconómicos más degradados de Buenos Aires, así como por reunir el mayor número de asentamientos informales (Parea y Vitale, 2011), esta zona es la que más crecimiento poblacional ha experimentado en

la última década, en gran medida de la mano de un progresivo desplazamiento de población proveniente de los barrios formales. La desregulación del mercado inmobiliario, en tanto desencadenante de un proceso de gentrificación, ha tendido a consolidar el sur de la ciudad como área de residencia de la población más económicamente vulnerable y rezagada por el Estado en la implementación de políticas de integración al tejido urbano e igualación a los servicios y derechos vigentes en el norte (Bañuelos, Mera y Rodríguez, 2008).

La selección de este barrio para la construcción de los complejos a los que se mudarían los habitantes de la Villa 21-24, al igual que en el caso de las relocalizaciones de los asentamientos más pequeños del camino de sirga, no fue el resultado de una resolución del juez a cargo de la ejecución de la sentencia, ni tampoco de una opinión de los afectados, sino producto de una decisión unilateral del IVC. Esto hizo del complejo "Padre Mugica" un eje de conflicto con las expectativas y perspectivas de los afectados.

> *—¿Vos tenés vecinos que se fueron ahí? ¿Los ves, hablás con ellos?*
> *—Sí, los veo y les hablo. Vienen de visita.*
> *—¿Y qué te cuentan?*
> *—Me dicen que se arrepintieron de mudarse allá, que preferían vivir acá que allá, porque allá no hay muchos colectivos, no hay hospital, no hay escuela* […]. *Preferían vivir acá que irse allá.*

Este diálogo con Carola, en el que cuenta sobre sus conversaciones con sus exvecinos, es representativo de la amplitud de preocupaciones que comenzaron a circular entre los habitantes del camino de sirga a partir de la primera relocalización. Según se desprende de informes de entidades públicas y no gubernamentales, así como de las discusiones en las asambleas del cuerpo de delegados, el barrio de Villa Lugano presenta numerosas desventajas en materia de acceso a derechos en comparación con la Villa 21-24, sean relativos a la movilidad (paradas de colectivo a largas cuadras de distancia de los complejos), la atención en salud (ausencia de hospitales en áreas cercanas) o la educación (insuficientes vacantes escolares).

Sin embargo, para los relocalizados, así como para los que aún viven sobre el camino de sirga, el problema no se circunscribe al acceso a servicios ni a la ubi-

cación del complejo Padre Mugica, sino que llega a implicar a la infraestructura de las viviendas en sí mismas, como cuenta Raúl:

> *Resulta que, digamos, la gente va y allá descubre todas las falencias que hay en la construcción. Allá descubre que, por ejemplo, cuando llueve, se chorrea todo en distintos lugares. Allá descubren que pasan tres o cuatro meses y empiezan a levantarse todos los cerámicos de la cocina, del lavadero, del pasillo, y ahí descubre que, desde su baño, el agua que cae cuando se bañan cae en el piso de abajo, y a su vez en el de más abajo, y más abajo, y más abajo. O sea, todos los problemas que tienen que ver con la construcción, con la mala construcción de la vivienda* […]. *Y nosotros nos enteramos después de que se mudaron ellos.*

A diferencia de lo que hizo "históricamente", cuando usaba "sistemas constructivos de vivienda social de mucha mayor calidad", para el complejo Padre Mugica el IVC utilizó lo que entre los vecinos se conoce como sistema "industrial": un método constructivo caracterizado por ser más rápido y económico que su contraparte, el sistema "tradicional", pero que conllevó en este caso serios problemas de calidad. Los reclamos hechos por sus propios residentes, las denuncias elevadas por la DGC y los informes periodísticos (*La Nación*, 20/04/2015) emergieron a la par de las preocupaciones de los vecinos de la Villa 21-24 que aguardaban el momento de su mudanza y veían reflejados en esos relatos sombríos su posible porvenir.

> [Justicia sería] *que las viviendas sean absolutamente dignas, que duren cientos de años.* [Pero] *todas las viviendas que se hicieron* […] *del '82 en adelante, todas son una mierda, incluyendo Lugano 1 y 2, incluyendo las de Soldati, incluyendo todo. Hoy hay edificios que tienen treinta años y ya no sirven más, hay que tirarlos abajo y hacer de nuevo si se quiere mejorar. Por eso es esta lucha sin cuartel que nosotros estamos emprendiendo para tratar de que la calidad de nuestras viviendas sea digna* (Raúl).

En el cuerpo de delegados del camino de sirga, la idea de que las viviendas debían durar "cientos de años" cobró una significativa centralidad en su repertorio de preocupaciones y reclamos, de cara a las futuras etapas de relocalización. Para muchos de ellos, que levantaron, ampliaron y mejoraron ladrillo por

ladrillo su propia casa a lo largo de los años, la carga simbólica de abandonarla y dejarla demoler cobró un peso particular. Así lo cuenta Cuca:

> *—Yo te planteé que si tuviera la oportunidad de no irme, no me iría. Porque me costó tanto mi casa. Me costó cinco años, papá. Me hizo cagar de hambre hasta a mis hijos, y de repente a mí no me van a valorar nada, no me reconocen el gasto de plata que hice y toda esa vaina, ¿entendés?* […]. *Pero si a mí me dan un departamento de construcción, no de ese ladrillo* [el del "método industrial"], *sino de este ladrillo* [el del "método tradicional"], *bien hecho…*
> *—Ahí lo pensás de nuevo.*
> *—No, no lo pienso, me voy a la mierda.*

La ubicación de las futuras viviendas y el método con el que serían construidas pasó a ser, de este modo, el principal eje de contradicción entre el IVC, por un lado, y el cuerpo de delegados y los organismos a cargo de la defensa de los vecinos, por el otro. En este sentido, la primera apuesta de los vecinos y sus abogados no fue menor: exigir que las más de mil viviendas restantes se construyesen en los alrededores de la villa por sobre cualquier otro barrio. Tras realizar un relevamiento de terrenos baldíos y galpones abandonados, y transcurridas dos masivas y sonoras marchas al IVC cortando el tránsito de la céntrica Avenida 9 de Julio, los delegados y la DGC lograron articular su reclamo con un grupo de diputados que transformaron la lista de predios en un proyecto de ley de expropiación que se presentó ante la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

La ley 5172, que declaraba "de utilidad pública y sujetos a expropiación" a los terrenos relevados, ubicados dentro de lo que los vecinos dieron a llamar "el perímetro" (es decir, los alrededores de la villa), fue discutida en una audiencia pública en la Legislatura, a la que asistí junto con los abogados de la DGC y un grupo amplio de delegados del barrio. Allí, los vecinos desplegaron ante las autoridades legislativas presentes los motivos por los cuales exigían que la relocalización se efectúe dentro de esos límites. "Hace décadas vamos a votar a las mismas escuelas", expuso Jorge. "Vivimos hace décadas acá, es un derecho adquirido, no hay fallo de la Corte Suprema que nos saque eso", esgrimió Raúl. Otro delegado, Lorenzo, expresó el reclamo de forma tan dramática como re-

presentativa de los sentimientos que se hicieron lugar entre los vecinos luego de la primera relocalización:

> *Nuestros hijos han ido al jardín de infantes y a las escuelas de la Villa 21-24. Nuestros hijos tienen sus historias clínicas desde el día de su nacimiento en el Hospital Penna. Es muy difícil para los vecinos de Castañares y General Paz* [el complejo Padre Mugica] *venir hasta el hospital para hacerse atender y, en el caso de emergencias, no tienen vehículos para trasladarse o colectivos que los lleven a ese lugar* […]. [Al principio] *muchos no queríamos irnos. Y no nos queremos ir porque es preferible estar en lo malo conocido que en lo malo por conocer. Hace cuatro años soy enfermo de cáncer y si me dijeran que me tengo que ir a Osvaldo Cruz y Luna* [uno de los predios relevados en el "perímetro"], *no diría ni una sola palabra y me iría.* [Pero] *si me dicen que tengo que ir a Castañares y General Paz* [en Villa Lugano], *les digo que me lleven con la cabeza p'abajo. Porque, de otro manera, a ese lugar, no voy* […]. *Voy dos veces por semana a ese lugar a ver gente que ha sido vecina mía y están sufriendo mucho.*

Cada vez que hay lluvias intensas, la casa de Lorenzo se inunda de agua tóxica hasta la altura de sus rodillas. Sin embargo, el degradado hábitat en el que vive –particularmente dañino para un hombre convaleciente– no le impide sentir que existan horizontes más indeseables que aquel que signa su presente. Como él, los delegados del camino de sirga se movilizaron a la Legislatura de la Ciudad buscando respeto a sus temores y objeciones y reclamando reconocimiento a sus deseos y voluntades, demostrando, así, que órdenes como la "limpieza de márgenes" pueden volverse un eje de controversia cuando se enfrentan a los sentidos que le otorgan quienes allí viven, en los bordes de la ciudad.

Reflexiones finales

"*El* IVC *estaba de culo con entregar los terrenos adentro del perímetro y los delegados ganaron esa lucha*". Así grafica Lorena, trabajadora de este organismo, lo alcanzado por los vecinos cuando pocos días después de la audiencia pública la Legislatura aprobó el proyecto de expropiación, dándoles uno de sus mayores triunfos en el conflictivo proceso de implementación de las relocalizaciones. A este logro, alcanzado a fines de 2014, se sumó a mediados de 2015 el com-

promiso del IVC de utilizar el método "tradicional" para la construcción de los complejos restantes.

Actualmente, luego de estos dos sustantivos avances alcanzados por los vecinos y los organismos de defensa, el cuerpo de delegados continúa activo, reuniéndose regularmente todas las semanas, aún con un amplio abanico de preocupaciones de cara a un proceso que, según las estimaciones oficiales del IVC, concluirá no antes del año 2021. La contratación de cooperativas del barrio para la construcción de los complejos, la conformación de una "cuadrilla de emergencia" que atienda los problemas surgidos en el camino de sirga cuando se desatan temporales o se inundan las viviendas, la atención médica integral para los que aún permanecen en la villa, la revisión del censo para incluir a las familias que fueron censadas como una sola pero que con el correr de los años se multiplicaron, son algunos de los ejes de la extensa suma de reclamos de los vecinos.

La resolución del juez Armella, que ordenó la "eliminación de obstáculos" del camino de sirga, ató a los habitantes de la Villa 21-24 a la larga espera de una relocalización "por goteo", lenta, paulatina e incierta. Pero sus destinos, sumidos a los designios judiciales, no se volvieron inexorables; más bien, un grupo de ellos, los delegados, buscaron ser parte activa de la construcción de su futuro, impulsados por un sentido de pertenencia y anclaje a un territorio de usos y sentidos disputados. Como señala Melé (2008: 15, traducción propia),

> los conflictos instituyen una forma de territorialización porque producen grupos conscientes de un destino compartido que se basa en su inscripción espacial […]. Más aún, las redes de habitantes que ponen en marcha una acción colectiva practican una sociabilidad de fuerte anclaje espacial […]. Crean una proximidad social a partir de la proximidad espacial.

Hoy, el colectivo de vecinos, conformado a partir de un proceso de relocalización que iniciara hace cinco años y cuya proyección señala que no finalizará sino en al menos seis años más, siguen obstinadamente solicitando audiencias a las autoridades del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, planeando manifestaciones e ideando programas radiales y otros medios de difusión de sus demandas. Desde la llegada del fallo a las puertas del barrio, que los convirtió

en habitantes de un hasta entonces inexistente "camino de sirga", apuntaron a moldear su porvenir en base a la organización política, la movilización social y la acción judicial, demostrando que el fallo de la CSJN es para ellos un problema a solucionar más que una sencilla respuesta a su vulnerabilidad ambiental.

Bibliografía

ACUMAR

(2013), *Informe de la Evaluación Integral de Salud en Áreas de Riesgo (EISAR) de la Villa 21-24* [en línea], dirección URL: http://www.acumar.gov.ar/content/documents/Salud/Informes_ENUDPAT-EISAR/Eisar_21-24.pdf [15/02/2016].

Auyero, Javier y Débora Swistun

(2008), *Inflamable. Estudio del sufrimiento ambiental*, Buenos Aires, Paidós.

Azuela, Antonio y Natalia Cosacov

(2013), "Transformaciones urbanas y reivindicaciones ambientales. En torno a la productividad social del conflicto por la construcción de edificios en la Ciudad de Buenos Aires", en *EURE*, Vol. 39, Nº 118, pp. 149-172.

Balardini, Lorena y Laura Royo

(2012), "La exigibilidad del derecho a la vivienda y el uso de indicadores para su monitoreo. Las relocalizaciones en la Cuenca Matanza Riachuelo", en Pautassi, Lorena y Gustavo Gamallo (dirs.), *¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en Argentina 2003-2009*, Buenos Aires, Paidós, pp. 71-114.

Bañuelos, Carla, Gabriela Mera y María Carla Rodríguez

(2008), "Intervención-no intervención: ciudad y políticas públicas en el proceso de renovación del Área Sur de la Ciudad de Buenos Aires", en Herzer, Hilda (org.), *Con el corazón mirando al sur*, Buenos Aires, Espacio Editorial, pp. 45-96.

Caorsi, Silvina, María Eugenia Di Paola y Federico Sangalli (eds.)

(2009), *Informe ambiental anual 2009*, Buenos Aires, Fundación Ambiente y Recursos Naturales.

Carman, María

(2011), *Las trampas de la naturaleza. Medio ambiente y segregación en Buenos Aires*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Castañeda, Vanesa *et al***.**

(2012), *El barrio obrero conocido como Villa 21-24 y Zavaleta: Una historia de dificultades, luchas y conquistas*, Buenos Aires, Espacio Memoria y Derechos Humanos.

Cefaï, Daniel

(2001), "Les cadres de l'action collective, définitions et problèmes", en Cefaï, Daniel y Danny Trom (eds.), *Les formes de l'action collective. Mobilisations dans des arènes publiques*, París, Editions de l'EHESS, pp. 51-97.

Chellillo, Mauro *et al.*
(2014), "Estado de situación de la causa 'Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Daños y Perjuicios – Daños Derivados de la Contaminación Ambiental del Río Matanza-Riachuelo'", en *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Año 4, Nº 6, pp. 17-22.

Corte Suprema de Justicia de la Nación
(2008), "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)" [en línea], dirección URL: http://www.farn.org.ar/riachuelo/documentos/fallo_riachuelo080708.pdf [12/12/2015].

Coser, Lewis
(1961), *Las funciones del conflicto social*, México, Fondo de Cultura Económica.

D'hers, Victoria
(2013), "Asentamientos sobre basurales a cielo abierto. Explotación, segregación y expulsión en el manejo de los residuos", en DELOS. *Desarrollo Local Sostenible*, Vol. 6, Nº 16, pp. 1-29.

Del Gaiso, Facundo
(2014), "Contaminación por plomo en niños de las villas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", [en línea], dirección URL: http://www.farn.org.ar/wp-content/uploads/2014/06/Riachuelo-Informe-plomo-en-sangre-en-ni%23U00f1os-2014.pdf [21/10/2015].

Douglas, Mary
(1973), *Pureza y peligro*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Guber, Rosana
(2004), *El salvaje metropolitano. Reconstrucción del conocimiento de campo en el trabajo de campo*, Buenos Aires, Paidós.

Mançano Fernandes, Bernardo
(2005), "Movimientos socioterritoriales y movimientos socioespaciales" [en línea], dirección URL: http://web.ua.es/en/giecryal/documentos/documentos839/docs/bmfunesp-5.pdf [01/05/2016].

Melé, Patrice
(2008), "Conflits et controverses: de nouvelles scènes de production territoriale?", en Garat, Isabelle, Raymonde Séchet y Djemila Zeneidi (dirs.), *Espaces en (trans)action*, Rennes, PUR, pp. 239-250.

Merlinsky, Gabriela
(2011), "El Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza-Ria-

chuelo: ¿un modelo para armar?", en Isuani, Fernando (ed.), *Política pública y gestión del agua*, Buenos Aires, Prometeo-UNGS.

—— (2013), *Política, derechos y justicia ambiental. El conflicto del Riachuelo*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Naishtat, Francisco

(2005), "Ética pública de la protesta colectiva", en Schuster, Federico *et al*. (comps.), *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Prometeo, pp. 25-42.

Oszlak, Oscar

(1991), *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*, Buenos Aires, CEDES-Humanitas.

Parea, Carolina y Pablo Vitale

(2011), "Localización y demandas en la ciudad: configuraciones de problemáticas y reclamos en Villa 20 y Villa 31", en Di Virgilio, Mercedes *et al*. (comps.), *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*, Buenos Aires, Café de las ciudades, pp. 323-354.

Rocha, Laura

(2015), "Los mudaron del Riachuelo y dicen que viven peor que antes", en *La Nación*, 20/04/2015 [en línea], dirección URL: http://www.lanacion.com.ar/1785902-los-mudaron-del-riachuelo-y-dicen-que-viven-peor-que-antes [09/11/2015].

Rodríguez, María Carla *et al*.

(2007), *Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani-Facultad de Ciencias Sociales-UBA.

Schutz, Alfred

(1974), *El problema de la realidad social*, Buenos Aires, Amorrortu.

Simmel, George

(1918), *Conflict*, Nueva York, The Free Press of Glencoc.

Swistun, Débora

(2014), "Apropiaciones de la naturaleza, reproducción de la desigualdad ambiental y desposesión material y simbólica en la política del saneamiento para la Villa Inflamable (cuenca Matanza-Riachuelo)", en *Anthropológicas*, Año 18, Vol. 25, Nº 2, pp. 154-174.

Torres, Horacio (ed.)

(1999), *Diagnóstico Socio-territorial de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires y su contexto metropolitano*, Buenos Aires, FADU-UBA.

Wahren, Juan

(2011), "'Territorios insurgentes': la dimensión territorial en los movimientos sociales de América Latina", Ponencia en IX Jornadas de Sociología, UBA.

Ziccardi, Alicia

(1977), *Políticas de vivienda y movimientos urbanos. El caso de Buenos Aires (1963-1973)*, Buenos Aires, CEUR.

"De las joyas que tiene el Riachuelo, es una de las más lindas". Política ambiental y ordenamiento del territorio en la cuenca Matanza-Riachuelo, el caso de la Laguna de Rocha

Mariana Schmidt

"Unas dos millas antes de llegar a la casa, entramos en un gran bosque del que toma el lugar el nombre de Monte Grande, porque la palabra monte se aplica indistintamente a bosques y a montañas. No había buenos árboles, sin embargo; la mayoría eran talas (medio arbusto, medio árbol) que rara vez crece más que el espino blanco nuestro y no tiene nada de elegante. La hierba era tan alta como la del llano y mucho ganado vacuno y caballar andaba por ahí […]. Al aproximarnos a otra laguna, la superficie apareció cubierta como con grandes ramos de rosas y al acercarnos más, pudimos advertir, para mi asombro y deleite, que estábamos casi encima de centenares de flamencos rosados. […] Nunca había visto yo escena tan hermosa como la de aquella rosada nube de grandes pájaros de color matizado que iba desde el delicado color clavel de sus cuellos hasta el rojo fuerte de sus largas alas; pero el instinto de la matanza se sobrepuso a mis mejores sentimientos cuando recordé que tenía un cartucho en el cañón izquierdo de la escopeta."

Woodbyn Hinchliff (1955 [1863])

Introducción

En el año 1861, el británico Thomas Woodbyn Hinchliff visitó una estancia en Monte Grande. En su libro *Viaje al Plata en 1861* ofreció, a través del relato de su experiencia, una descripción de la flora, la fauna y la geografía del lugar. Un siglo y medio más tarde –y si bien no se trata de retornar su estado *originario*– este mismo espacio, ahora enclavado en la región más urbanizada e in-

dustrializada del país y afectado por una continua e incesante degradación, se convirtió en objeto de disputas en el marco de su declaración y delimitación como reserva natural.

En este artículo proponemos un diagnóstico de los avances y desafíos pendientes en el caso de la recomposición ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo (CMR) en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), haciendo especial foco en la creación de áreas de protección ambiental y en la política de Ordenamiento Ambiental Territorial (OAT). El ordenamiento de un territorio lleva entre sus objetivos –explícita o implícitamente– la idea de regular y gestionar la ocupación, aprovechamiento o transformación de un espacio determinado que se supone está en *desorden*. Los debates académicos, políticos y técnicos apuntan a las tensiones y contradicciones inherentes a las políticas de OAT y previenen acerca del carácter necesariamente interdisciplinario, interinstitucional y participativo que deben adoptar. No obstante, son minoritarios los trabajos que hagan explícita, en su caracterización y definición, el aspecto conflictivo de la cuestión.[1]

Recuperando a Melé (2014), el establecimiento de una zonificación de protección ambiental puede analizarse como un proceso simultáneo de identificación y delimitación de subconjuntos espaciales dotados de cualidades particulares, atribución de valores ambientales y patrimoniales a un espacio delimitado, calificación jurídica del espacio que introduce disposiciones y reglas destinadas a controlar las apropiaciones y usos, y establecimiento de una gestión concertada de las prácticas a través de planes de manejo. La pregunta principal, entonces, no se orienta hacia la concreción de los objetivos fijados en las normas, sino más a los efectos desplegados en ese proceso de atribución de valores: tanto en lo que refiere a la acción ambiental por parte de los poderes púbicos, como a las condiciones de emergencia de colectivos que exigen la protección del ambiente y se movilizan en defensa de ciertas cualidades de un espacio particular; al trabajo de delimitación, revalorización y resignificación de los territorios, y al resultado de la interacción de los actores en juego, entre otros.

Desde esta perspectiva nos detenemos aquí en la descripción y análisis de las controversias que tienen lugar en el marco de la demanda, diseño, formula-

1 En Schmidt (2010) nos detuvimos en un estudio de los alcances y tensiones de las políticas de ordenamiento territorial en América Latina desde fines de siglo XX.

ción e implementación de un plan de gestión para uno de los espacios verdes estratégicos en la CMR: la Laguna de Rocha (LR), un humedal ubicado en el partido de Esteban Echeverría, que a fines del año 2012 fue declarado Reserva Natural Integral y Mixta (RNIM), tras años de conflictos y reclamos llevados adelante por distintas organizaciones locales. La estrategia metodológica se sustenta en la realización de entrevistas a distintos actores involucrados directa e indirectamente con la demanda y gestión de las áreas de protección ambiental en la CMR y en el estudio de múltiples fuentes de información secundaria.

En primer lugar, presentamos la conflictividad territorial deudora del avance de la frontera de urbanización por sobre áreas de extrema vulnerabilidad ambiental, haciendo énfasis en la declaración de áreas protegidas en el ámbito metropolitano. Más adelante, situamos la experiencia de la LR en el contexto de la recomposición ambiental de la CMR y ofrecemos una cronología del conflicto y de los avances realizados tras la creación de la RN. Luego, proponemos un análisis en torno a los primeros pasos en su implementación y acerca de las potencialidades y desafíos que supone para la conservación de la naturaleza en un territorio históricamente contaminado, para la gestión concertada de áreas de protección ambiental en ámbitos urbanos y para el diseño e implementación de una política de OAT en la región metropolitana. Por último, proponemos una serie de reflexiones finales, indagando en la *productividad* del conflicto, en el sentido de aprehender sus efectos y resultados positivos.

Conflictos territoriales, política ambiental y áreas protegidas en ámbitos urbanos

Las reservas naturales frente al avance metropolitano

Hacia fines del siglo XX y comienzos del XXI, las disputas territoriales en torno a los modelos de desarrollo posibles y acerca de los diferentes modos de valorización de la naturaleza se han convertido en puntos nodales del debate político y académico, al tiempo que se evidencian la profunda imbricación entre las desigualdades sociales y las condiciones ambientales regresivas (Alimonda, 2002; Escobar, 2007; Gudynas, 2011; Harvey, 1996; Martínez Alier, 2006). En Argentina, la definitiva incursión –en nombre del *desarrollo*– de emprendimien-

tos que alteran los bienes naturales ha desencadenado una serie de luchas y reivindicaciones por parte de las poblaciones afectadas, y la *cuestión ambiental* ha ingresado progresivamente en la agenda pública (Giarracca y Teubal, 2010; Merlinsky, 2013a y b; Svampa, 2012).

De acuerdo con Sabatini (1997), la planificación urbana en América Latina a lo largo del siglo xx dejó de lado al ambiente y la perspectiva regional, por lo que resulta necesario reinsertar a las ciudades en la región y revalorizar la dimensión ambiental del fenómeno urbano. En el caso específico de la RMBA, esta es sede de un intenso proceso de reestructuración territorial y de disputa por el suelo para el desarrollo inmobiliario, productivo, de infraestructura y servicios. La frontera urbana avanza hacia zonas periurbanas y rurales, ejerciendo una fuerte presión sobre territorios antes "marginales" y que se constituyen en áreas de extrema fragilidad ambiental, llevando a profundas alteraciones en sus características ecosistémicas. Las consecuencias del crecimiento metropolitano no planificado –tanto de los proyectos privados como de su contracara, el asentamiento de sectores populares en tierras contaminadas, bajas e inundables– y la falta de una política de OAT a nivel regional comienzan a evidenciarse de modo cada vez más trágico y frecuente (Guevara, 2014; Merlinsky, 2013a; Pintos y Narodowsky, 2012).

En este marco de apertura y proliferación de conflictos por la defensa del ambiente y el territorio, ha comenzado a demandarse y promoverse la creación de áreas protegidas en territorios densamente urbanizados. De acuerdo con Melé (2014), el establecimiento de la acción ambiental y la integración progresiva de objetivos ambientales en la planificación urbana han impulsado la multiplicación de las calificaciones jurídicas del espacio destinadas a controlar la dinámica de las actividades y detener la expansión urbana, en pos de proteger ciertos espacios rurales o "naturales" de la periferia. Estos espacios protegidos producen una imagen de urbanización de baja densidad, de contacto entre lo urbano y la naturaleza y de mantenimiento de áreas rurales en el seno de aglomeraciones urbanas. Los contextos institucionales específicos creados por esas diferentes formas de zonificación ambiental contribuyen al establecimiento de modalidades particulares de interfaz entre lo urbano y lo rural que conforman, a su vez, un modo concreto de producción de espacios en la periferia urbana.

En la provincia de Buenos Aires, el órgano encargado de la preservación y conservación de los ecosistemas bonaerenses es la Dirección de Áreas Naturales Protegidas, dependiente del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS).[2] En la RMBA se cuentan alrededor de veinte reservas naturales urbanas (RNU) reconocidas formalmente, con distinto grado de instrumentación y características diferentes por su tamaño, forma y ambientes representados.[3]

Más allá de lo expuesto y de la evidencia existente en torno a los beneficios y potencialidades que las RNU comportan al hábitat urbano, la cantidad, calidad y superficie de estos espacios verdes continúa ubicándose por debajo de las recomendaciones internacionales (PNUMA, 2010).

A esto se suman su distribución desequilibrada, la falta de accesibilidad, el déficit presupuestario y de equipamiento e infraestructura, la falta de planes de manejo y actividades de divulgación, y la continuidad de la degradación y contaminación ambiental, entre otros. Así también, resta avanzar en su institucionalización y en experiencias de implementación y gestión participativa. Como apuntan Chebez, Gasparri y Athor (2012), el histórico crecimiento urbano sin planificación trajo como resultado que las RNU existentes no hayan sido diseñadas ni pensadas como áreas de protección ambiental, sino que más bien son remanentes naturales que por diversas razones quedaron marginados de las transformaciones territoriales y fueron luego convertidos en áreas protegidas, a modo de compensación tardía.

Esto nos conduce a considerar los desafíos del cuidado y recomposición ambiental, así como de la implementación y gestión de RNU en un territorio altamente densificado y tan estrechamente ligado a una historia de contaminación y degradación del ambiente como la CMR.

---

2 La ley 22.351 (1980) regula la declaración de Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales. A nivel provincial, la ley 10.907 (1990) y sus modificatorias constituyen el instrumento por el cual se regula la declaración de Reservas Naturales en Buenos Aires. De modo complementario, la ley 12.704 (2001) establece las condiciones para las áreas declaradas Paisaje Protegido o Espacio Verde de Interés Provincial. A estas normativas se suman otras que de modo directo o indirecto también inciden en la protección del ambiente y los recursos naturales, el ordenamiento territorial y los uso del suelo, pero que en su conjunto adolecen de una mirada territorial, sistémica e integral, y gestionada desde un organismo que coordine las acciones, llevando a una visión fragmentada del territorio (Garay y Fernández, 2013).

3 Para ampliar sobre RNU en general –y en la RMBA en particular– véanse: Aves Argentinas (s/d); Chebez, Gasparri y Athor (2012); De Francesco, Manzione y Domnanovich (2003); Garay y Fernández (2013); Morello (s/d); Perelman *et al*. (2013).

La Laguna de Rocha y su importancia ambiental, social e histórica

La CMR ha sido afectada por continuos impactos antrópicos desde tiempos coloniales, a expensas del paulatino asentamiento urbano en sus márgenes y merced de la actividad de curtiembres, mataderos y saladeros. Con el correr de los siglos –al compás del crecimiento económico y social de la región metropolitana– fueron sumándose las cargas contaminantes de nuevas industrias y los impactos de la creciente urbanización (Malpartida, 2011; Silvestri, 2003). No obstante, recién en las últimas décadas comenzó a tomar visibilidad como problema ambiental y, más aun, llegó a reelaborarse como asunto público y constituirse en política estatal (Merlinsky, 2013a).

Si bien como consecuencia de su desmanejo histórico la CMR evidencia condiciones de extrema vulnerabilidad –económica, social y ambiental–, cuenta asimismo con una serie de áreas de protección del ambiente. Algunas han sido declaradas bajo algún grado de protección, en tanto que otras vienen siendo demandadas y reclamadas por organizaciones locales (véase Tabla 1). Sobre un total de quince áreas prioritarias para la conservación de la biodiversidad, al menos ocho son humedales en su mayor extensión.[4]

4 Los humedales son áreas que permanecen en condiciones de inundación o con su suelo saturado con agua durante períodos de tiempo considerables. Desempeñan funciones de las cuales provienen y se derivan importantes servicios ecosistémicos: control de inundaciones, recarga de acuíferos, fijación de dióxido de carbono, retención y exportación de sedimentos y nutrientes, filtrado de contaminantes, acumulación y provisión de agua, entre los principales (Kandus *et al.*, 2011; SAyDS, s/d; Wetlands International, 2006). En 1971 se aprobó la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (conocida como Convención RAMSAR), aprobada en Argentina a través de las leyes 23.919 (1991) y 25.335 (2000). Actualmente hay un proyecto de ley de Presupuestos Mínimos para la Conservación, Gestión y Uso Sustentable y Racional de los Humedales en el Congreso Nacional que ha obtenido media sanción en el Senado el 13 de noviembre de 2013.

Tabla 1. Áreas de protección ambiental en la cuenca Matanza-Riachuelo

Nombre	Localidad	Dominio	Superficie aprox.	Año de creación	Legislación
Reserva Natural Costera	Avellaneda	Municipal	140 ha	-	Proyecto
Reserva Ecológica La Saladita	Avellaneda	Municipal	10 ha	1994	Ord. 9676
Reserva Ecológica y Parque Didáctico y Cultural Santa Catalina	Lomas de Zamora	Municipal	16 ha	1992	Ord. 6561
Reserva Natural Santa Catalina	Lomas de Zamora	Provincial	700 ha	2011	Ley 14.294
Bañados de Lomas de Zamora	Lomas de Zamora	-	16 ha	-	Proyecto
Reserva Natural, Integral y Mixta Laguna de Rocha	Esteban Echeverría	Provincial	1000 ha (650 ha proteg.)	2012	Ley 14.488 (modif. 14.516)
Centro Recreativo Bosques de Ezeiza	Ezeiza	-	500 ha	1949	-
Reserva Natural Ciudad Evita	La Matanza	Municipal	500 ha (300 ha proteg.)	2015	[s/d]
Reserva Natural Urbana de Morón	Morón	Municipal	14,5 ha	2012	[s/d]
Reserva Natural de Objetivo Definido Educativo Arroyo El Durazno	Marcos Paz	Provincial	435 ha	2011	Dec. 469
Reserva Natural y Museo Municipal de Objetivo Definido Educativo Guardia del Juncal	Cañuelas	Provincial	129 ha	2006	Ley 13.530
Reserva Natural de Objetivo Definido Mixto Educativo y de Protección de cuencas Hídricas Lagunas de San Vicente	San Vicente	Provincial	132 ha	2011	Dec. 469

(Continúa en página siguiente)

Reserva Paleontológica Francisco P. Moreno	Marcos Paz	Municipal	30 ha	2013	[s/d]
Reserva Ecológica Costanera Sur	CABA	Municipal	353 ha	1986 (RAMSAR desde 2005)	Ord. 41.247 (modif.)
Reserva Lago Lugano	CABA	Municipal	40 ha	-	Proyecto

Fuente: Elaboración propia.

Específicamente, el tramo medio de la cuenca alberga un núcleo de áreas con gran potencial de conservación. A los fines del artículo nos detenemos en la LR, pero no debemos dejar de mencionar otros espacios de vital importancia, y que en conjunto se constituyen en el principal "pulmón verde" de la CMR en una superficie aproximada de más de 2.500 ha: los Bosques de Ezeiza, la RN Ciudad Evita y la RN Santa Catalina (véase Mapa 1). Son espacios estratégicos para la implementación de un sistema de áreas verdes que proteja la biodiversidad y servicios ecosistémicos disponibles, a la vez que asegure el acceso a sitios de valor social, cultural, histórico, educativo y recreativo en un territorio densamente poblado (Cuerpo Colegiado, 2015).[5]

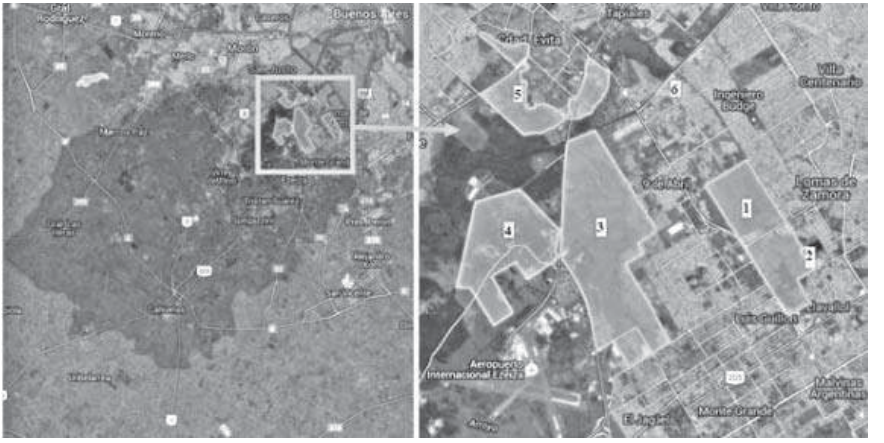
La LR es un humedal que abarca una extensión aproximada de más de 1000 ha y está conformado por una serie concatenada de espejos de agua y bañados que se extienden a lo largo de entre 300 y 700 ha (dependiendo de las precipitaciones y aportes de los arroyos tributarios), en tanto que la restante superficie está cubierta por bosques autóctonos, bosques exóticos y pastizales pampeanos. El área comprende una gran biodiversidad, lo cual constituye un importante bioindicador de la calidad ambiental del ecosistema: se han registrado 149 especies de aves (el 14% de las especies totales del país), cientos de reptiles, anfibios y mamíferos (ACUMAR, 2015, 2011, 2010a; CELR, 2010; Faggi y Breuste, 2015; FARN, 2014).

Este *espacio natural* enclavado en una trama urbana ha sido progresivamente impactado a lo largo de los años por una serie de actividades an-

5 De acuerdo con Zuleta *et al.* (2012), el 7,6% del territorio de la CMR está representado por áreas naturales (cuerpos de agua, cubetas de deflación, humedales) y espacios verdes. Por su parte, el 21,4% se encuentra urbanizado, el 54,5% está destinado a actividades agropecuarias, el 14,6% corresponde a zonas urbanas y periurbanas, y el restante 1,9% a actividades extractivas.

trópicas propias del avance metropolitano: contaminación de los arroyos y del espejo de agua por descargas industriales y domiciliarias, avance inmobiliario no planificado, aceleración y extensión de asentamientos precarios sobre terrenos no aptos e inundables, actividades de caza furtivas, incendios, basurales a cielo abierto. Dentro del predio y en sus alrededores se han detectado distintos usos del suelo: industrial (centros de almacenamiento y distribución), residencial (Plan Federal de Viviendas, asentamientos precarios, barrios cerrados, etc.), áreas de servicios y basurales, por citar los principales (ACUMAR, 2011; CELR, 2010).

Mapa 1. Reservas Naturales y/o áreas potenciales de conservación en el tramo medio de la CMR



Referencias: 1. Reserva provincial Santa Catalina. 2. Reserva municipal Santa Catalina. 3. Reserva provincial Laguna de Rocha. 4. Bosques de Ezeiza. 5. Reserva Natural Ciudad Evita. 6. Bañados de Lomas de Zamora.
Fuente: Elaboración propia en base a ACUMAR [en línea], dirección url: http://www.acumar.gov.ar/mapa-cuenca/ [21/05/2016].

Diversos informes y estudios elaborados por organismos estatales, universidades, organizaciones ambientales y/o locales han avalado la necesidad de darle protección, en tanto reservorio de biodiversidad y único espacio de saneamiento natural poco afectado de la CMR, por constituirse en el regulador más importante de las crecidas y por ejercer su papel de purificador natural

de las aguas contaminadas provenientes de los arroyos que allí desembocan y que recargan al Acuífero Puelche (ACUMAR, 2015; CELR, 2010; EVARSA, 2012; FARN, 2014).[6]

A modo de ejemplo, un informe técnico del Grupo de Trabajo de Recursos Acuáticos de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAYDS) puntualizó en el año 2008 que a pesar de las perturbaciones, los humedales de la CMR aún mantenían parte de sus funciones naturales, brindando beneficios significativos para la sociedad. Allí se sostiene que el estado general del humedal es relativamente bueno, hecho "significativo teniendo en cuenta que se hallan confinados en una matriz urbana que interfiere negativamente con los procesos ecosistémicos" (2008: 3). Por su localización transicional entre los márgenes metropolitanos y el ámbito rural, se lo presentaba como una "oportunidad única para desarrollar un programa de recuperación y restauración" (2008: 4). En definitiva,

> El área de humedales Rocha-Santa Catalina, sumada a los bosques de Ezeiza y al antiguo cauce del río Matanza, constituyen prácticamente el único remanente de biodiversidad en ambientes de planicie de inundación y bosque ribereño constituyendo un área natural con funciones ecosistémicas relativamente bien preservadas. Esta región se encuentra en el centro geográfico de la cuenca y su utilización durante el proceso de saneamiento de la cuenca es de crucial importancia, debido a que se puede contribuir a la velocidad de recuperación ambiental de los humedales fluviales y bosques de ribera (2008: 5).

Su importancia no sólo ha sido estimada por sus cualidades biológicas y de los servicios ecosistémicos que brinda, sino también en lo que respecta a su patrimonio histórico y cultural.[7] En suma, la LR y su área de influencia, antes

6 Sobre el efecto en la mejora de la calidad del agua, las mediciones realizadas en los arroyos indican valores de oxígeno disuelto en el agua ingresante de 0,25-0,87 mg/l y en el agua saliente se pasa a valores de entre 2,01 y 4,63 mg/l (ACUMAR, 2015).

7 De acuerdo con investigaciones históricas y arqueológicas, el 15 de junio de 1536 se libró en sus inmediaciones el combate de Corpus Christi, en el que se enfrentaron las fuerzas españolas de Pedro de Mendoza y los querandíes, nativos del lugar. Sobre la historia y patrimonio arqueológico del actual territorio comprendido por la RNIMLR y sus inmediaciones véase Farina (2014) y algunas de las contribuciones en Athor (2012), entre otros.

invisibilizada en el marco del avance urbanizador, se fue constituyendo en un ámbito de enunciación y de debate, un espacio necesario de ser conservado y protegido. Y en esta progresiva visibilización y puesta en valor fueron confluyendo una multiplicidad de actores, organismos e instituciones con sus intereses y proyectos específicos con relación al territorio en disputa.[8]

"Donde todo es marrón, preservar una zona verde". Cronología del conflicto

Los primeros intentos por conservar el humedal

Los primeros antecedentes en esta historia pueden rastrearse hacia 1996, cuando desde la recién creada Dirección de Ecología y Medio Ambiente del municipio de Esteban Echeverría se iniciaron una serie de acciones para el diagnóstico de la situación de la LR, detectándose un proceso de eutrofización avanzado.[9] Pocos meses después, las autoridades municipales pidieron la renuncia a los funcionarios que llevaban adelante estas actividades y el organismo ambiental local fue disuelto. Ese mismo año, el Concejo Deliberante local destacó el valor histórico, arqueológico, paleontológico, cultural y científico del área, declarándola Reserva Histórica por medio de la ordenanza 4627.

A fines de 2007 fue presentado ante la Cámara de Diputados provincial el proyecto de ley para la declaración de la LR bajo la figura de RN, con autoría del legislador Walter Martello. En sus fundamentos, es descripta como "un sitio de valor histórico inmerso en un ambiente natural, constituyendo un paisaje natural de gran belleza, con una gran riqueza de flora y fauna autóctona y un sitio arqueológico, como paleontológico de valor cultural y científico". El proyecto obtuvo despacho favorable en marzo de 2008 en la Comisión de Ecología y Me-

8 En Schmidt (2015) nos detuvimos en una más detallada caracterización de los actores en juego en el marco de la creación e implementación de áreas protegidas en la CMR.

9 Consiste en el enriquecimiento de las aguas con nutrientes, de manera que la descomposición del exceso de materia orgánica produce una disminución en los niveles del oxígeno. Las principales fuentes antrópicas de nutrientes provienen de residuos industriales, agrícolas, urbanos y de plantas de tratamiento. En 2004 se procedió nuevamente a la extracción de muestras de agua y sedimento con el fin de evaluar la eutrofización y polución orgánica de la LR. Los resultados obtenidos dieron cuenta de valores de oxígeno disuelto muy bajos y altas concentraciones de fósforo, lo cual evidencia un creciente deterioro del estado de la laguna (Rodríguez Capítulo y Gómez, 2004).

dio Ambiente, para ser archivado al año siguiente. Fue nuevamente presentado y vuelto a archivar en 2011, y presentado en una nueva oportunidad, cuando sí obtuvo tratamiento y sanción en ambas Cámaras, como veremos.[10]

Entretanto, el 30 diciembre de 2008, el Concejo Deliberante municipal aprobó una modificación en la denominación catastral de algunas parcelas vinculadas a la LR (de "Esparcimiento y Recreación" a "Zona Industrial I") por medio de la ordenanza 7476. El área sufrió una nueva rezonificación en noviembre de 2009, a través de la ordenanza 989 que habilitó la construcción de Industrias tipo II. Para este momento, ya estaban conformadas las principales organizaciones locales abocadas a la defensa del humedal: la Asociación Civil Vecinos por Laguna de Rocha (ACVLR) y el Colectivo Ecológico Unidos por Laguna de Rocha (CELR). A través de su accionar, llevando adelante una serie de movilizaciones y campañas de difusión y denuncia, lograron que el intendente vetara ambas disposiciones de rezonificación en terrenos de la LR.[11]

En este punto, cabe contextualizar lo que sucedía por entonces en el caso de la recomposición ambiental de la CMR. En 2006, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) había declarado su competencia originaria en la "Causa Mendoza" –hecho que ha sido señalado como un punto de inflexión histórica, al colocar en el centro de escena la política ambiental del Estado argentino (Merlinsky, 2013a)– e intimado a los tres gobiernos con jurisdicción en la CMR (nación, provincia y ciudad) a la elaboración de un plan integrado de saneamiento. Esto llevó a la creación de un dispositivo institucional para la gestión de la cuenca: la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR), mediante la ley 26.168 (2006). En julio de 2008, la sentencia definitiva condenó a los demandados a dar cumplimiento a un programa obligatorio para la recomposición del ambiente y

10 También en la Cámara de Diputados de la Nación fue elaborado un proyecto a efectos de que sea declarada Reserva Ecológica Municipal. A lo largo de los años, otros proyectos fueron presentados ante el Congreso Nacional: en 2008, para declarar de interés la labor llevada adelante por diversos sectores del ámbito social, académico y político de las localidades de Lomas de Zamora y Esteban Echeverría para la difusión y preservación las áreas naturales comprendidas dentro de la margen sur de la CMR; y en 2011, un proyecto de resolución con el fin de gestionar ante las autoridades provinciales la cesión al Estado nacional del dominio y la jurisdicción sobre el sistema lagunar de Rocha y su área de expansión de bañados para proceder a su declaración como Reserva Nacional.

11 Están formadas por vecinos y profesionales, que tienen como objetivo la defensa del humedal tanto en sus aspectos biológicos como en lo que hace a su historia y patrimonio. En particular el CELR lleva adelante visitas y recorridas guiadas, campamentos y otras acciones de difusión y denuncia.

encomendó a la Defensoría del Pueblo de la Nación (DPN) y a las organizaciones no gubernamentales involucradas –entre ellas, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)– la conformación de un Cuerpo Colegiado para su control.

Ahora bien, las líneas de acción vinculadas a la recuperación de espacios verdes, la definición de áreas naturales susceptibles de conservación y la política de OAT no fueron jerarquizadas en el marco de los problemas y soluciones propuestos en la elaboración del Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA).[12] En 2009, el Cuerpo Colegiado señalaba que, si bien se trata de un instrumento privilegiado en pos de una visión integradora que permita contemplar la complejidad de la cuenca como territorio y las interrelaciones entre los componentes del Plan a ejecutarse, hasta el momento la ACUMAR no había otorgado importancia suficiente al componente de OAT:

> Hasta tanto ACUMAR de cumplimiento a su obligación de planificar el ordenamiento ambiental del territorio, deberían adoptase medidas preventivas a fin de preservar las escasas áreas naturales que aún presentan un buen estado ecológico. Éstas no sólo contribuyen a una mejor calidad de vida de los habitantes brindando servicios ambientales (tales como la purificación del agua y del aire, etc.), sino que también actúan como zonas de recreación en una región que se caracteriza por su alta densidad poblacional y la falta de lugares propicios para el esparcimiento.
>
> En particular se observa con preocupación la situación de los predios denominados "Santa Catalina" en Lomas de Zamora, "Bañados de Rocha" en Esteban Echeverría y los "Bosques" de Ezeiza. Éstos se encuentran expuestos a presiones para modificar su zonificación como espacios verdes, con el objetivo de avanzar en proyectos de desarrollos inmobiliarios, industriales o de servicios. Resulta imperioso formular medidas concretas de protección de los últimos espacios naturales existentes en la CMR, dado que mal se podría lograr la recomposición del ambiente de la cuenca, la mejora de la calidad de vida de sus habitantes y la prevención de daños futuros, si no se protegen los escasos espacios que aún conservan un buen estado ambiental (2009: 50).

12 El OAT es un instrumento de la política ambiental contenido en la ley 25.675, Ley General de Ambiente. También la ley 26.168 incorpora dentro de las facultades de la ACUMAR la de planificar el OAT afectado a la cuenca. De acuerdo al PISA, se han planificado acciones para la "redefinición de límites del área urbanizable", la "protección de áreas ecológicamente estratégicas", la "definición de un sistema de áreas verdes" y la propuesta de "una política de uso del suelo" (ACUMAR, 2010b).

En su resolución del 28 de marzo de 2011, el Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes (encabezado por el Juez Armella, a cargo de la "Causa Mendoza" en ese momento) hizo referencia a la necesidad de generar acciones en pos de la conservación de los espacios naturales en la CMR. El documento se concentra en la declaración de la cuenca como "zona crítica de protección especial con servidumbre de paso ambiental" y señala la riqueza del patrimonio cultural (tangible e intangible) en una de las áreas de mayor concentración política y económica de la Argentina, al interior de la cual:

> Especial atención merecen las áreas ecológicas especialmente protegidas, dado que la optimización del estado ecológico o el estado ambiental de las aguas, las especies vegetales, la tierra y demás, muchas veces excede el horizonte de su posterior utilización y se proyecta hacia el ambiente como un valor en sí mismo, esto es, en función de su especial riqueza ecológica y de su potencial beneficio en su utilización por las generaciones futuras (2011: 24).

En este orden argumentativo, se requirió a la ACUMAR que en su tarea de resguardo ambiental identificara las áreas y/o bienes a ser protegidos y las incluyera dentro del objetivo referente al OAT, poniendo especial énfasis en exhortar al dictado de normativas tendientes a la declaración como RN a los sistemas ecológicos que se extienden a lo largo de la CMR.

Con el tiempo, la Coordinación de Calidad Ambiental de la ACUMAR fue avanzando en una serie de relevamientos, monitoreos e informes en el área de la LR (ACUMAR, 2015, 2011, 2010a; EVARSA, 2012). En su informe a la Legislatura provincial recomendando la creación de la RN, se la definió como "área prioritaria de conservación ambiental" (2011: 3) y se apoyó su designación con el objeto de darle la seguridad jurídica necesaria para poder conservarla con fines a mejorar la calidad de vida de la población de la región, evitando otros usos que entrarían en conflicto con la preservación para las generaciones futuras.

El 22 de septiembre de 2011, el proyecto de creación de la reserva fue aprobado sobre tablas y con modificaciones por la Cámara de Diputados provincial. Durante su alocución, el diputado firmante del proyecto expresaba:

> *Este expediente fue iniciado a partir de una larga lucha que emprendieron ambientalistas, vecinos, organizaciones no gubernamentales y algunos dirigentes políticos del partido al que pertenezco, Esteban Echeverría, para tratar de salvaguardar un lugar único en nuestra región, que padeció durante estos últimos años –casi diez– un agravio importante por parte de muchas empresas radicadas en sus inmediaciones* […].
> *Cuando todo parecía imposible, cuando parecía que los intereses de muchos sectores privados iban a primar por sobre esta situación; cuando el propio Concejo Deliberante de Esteban Echeverría, a través de descabelladas sanciones de ordenanza, seguía agraviando este lugar, y nosotros no podíamos hacer nada, encontramos el eco suficiente en la Comisión de Legislación, que rápidamente y partir de la intervención de la* ACUMAR*, dio despacho favorable a esta norma para que nosotros la tratemos, y esperamos que el Senado le dé prontamente sanción al proyecto para convertirlo en ley* (Versión taquigráfica, 22/09/2011: 5571).

Entretanto, a la comercialización de lotes y movimientos de suelos en áreas del humedal se sumaron denuncias sobre la existencia de plantaciones de soja y fumigaciones con glifosato en las inmediaciones de la LR –afectando incluso a zonas residenciales–, en un predio de 120 ha, propiedad de la desarrolladora inmobiliaria Creaurban S.A.[13] Pero el tratamiento en el Senado y la definitiva aprobación de la ley deberían esperar más de un año para concretarse.

Judicialización del conflicto y declaración del área como Reserva Natural

En este marco dilatorio, el 28 de mayo de 2012 la DPN inició un amparo contra la ACUMAR, el OPDS y la municipalidad de Esteban Echeverría, con el objetivo de que se dispusiera el cese inmediato de las actividades generadoras de daño ambiental, hasta tanto las autoridades demandadas formularan e implementaran un plan que contuviera las medidas necesarias para brindar protección efectiva al humedal. En palabras de un integrante de la DPN:

> *El panorama era que hay un lugar que es muy valioso, que es una gran oportunidad y que estaba en riesgo real, no tan potencial, sino que claramente había actividades que estaban avanzando y que de no hacer alguna intervención un poco más estratégica*

13 "Soja y agrotóxicos entre barrios y casas", en *Página/12*, 26/12/2011.

y que permita juntar algunas voluntades, probablemente iba a terminar siendo una oportunidad malograda.

La medida hizo foco en la suspensión preventiva e inmediata de todo tipo de comercialización de lotes, el inminente inicio de obras por parte del municipio y actividades de apertura de calles, movimiento de suelos, rellenos, vuelcos de residuos, etc. Estas intervenciones se sumaban a un conjunto de acciones (utilización de agroquímicos, basurales a cielo abierto, asentamientos precarios, actividades industriales, obras de infraestructura) que, como vimos, ya estaban impactando en uno de los pocos ecosistemas naturales existentes en la CMR y que, se alegaba, podrían provocar daños irreversibles: la afectación al normal escurrimiento de las aguas, la radicación de grupos poblacionales en áreas inundables, la pérdida de espacios verdes y la contaminación de cursos de agua.[14]

Finalmente, después de años de espera y tras el persistente reclamo de las instituciones y organizaciones implicadas (que fueron creciendo en capacidad de movilización y articulación de apoyos), el proyecto de ley fue tratado y aprobado con modificaciones por los senadores bonaerenses en noviembre de 2012. El 13 de diciembre de ese año, la Cámara de Diputados sancionó la ley 14.488 creando la "Reserva Natural Integral y Mixta Laguna de Rocha". En esa oportunidad, nuevamente se pronunció el diputado iniciador del proyecto:

¿Cuál es la explicación de que nos hayamos demorado quince años, si había plena coincidencia de que era un lugar único en el conurbano bonaerense, por lo menos para todos o casi todos los que vivimos en Esteban Echeverría? […] *Hoy, la declaración de reserva natural de la Laguna de Rocha junto a la reserva natural de Santa Catalina constituye un hito en el conurbano bonaerense. La verdad es que estoy orgulloso de haber promovido estas dos leyes. Me queda para el año que viene la declaración de reserva natural de Ciudad Evita, de los bosques de Ezeiza, y espero me acompañen para construir un cinturón que tenga que ver, realmente, con la preservación del medio ambiente y que impida la contaminación* (Versión taquigráfica 13/12/2012: 9298-9300).

14 En 2010, la DPN ya había iniciado una actuación a partir de una solicitud de intervención realizada por el CELR. Actualmente en el marco de la acción de amparo se realizan audiencias en el Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° 2 de Morón.

A pocos meses del acto legislativo, el 9 de mayo de 2013 se aprobó la ley 14.516 que rectificó parcialmente la ley 14.488 y desafectó 64 ha (sobre las 670 ha protegidas) para los clubes Racing y Boca Juniors, por considerar que habían sido omitidos una serie de actos administrativos sobre determinadas parcelas que habían sido incorporadas como parte de la reserva creada.[15] Así lo expresaba el miembro informante de la Comisión de Ecología, Medio Ambiente y Desarrollo Humano del Senado:

> *Hubo una ley anterior que definía el máximo de restricciones. Algo así como "reserva natural a todo". Esto tiene muchas prohibiciones, muchas inhibiciones y muchos problemas, porque es la máxima restricción que ha fijado el legislador. En función de ello, obviamente, los interesados particulares del lugar tomaron todo. Todo es reserva, no se toca nada, no se puede hacer nada.*
> *Ahora viene un cambio por el que se libera mucho de esa reserva. Por supuesto, aquellos vecinos que representaban intereses ambientalistas,* ONG *o gente del lugar, de los barrios, que estaban muy felices porque había sido reconocida su militancia y trabajo de mucho tiempo, ahora están en protesta y reclamo. Seguramente, dependiendo de lo que se decida y de la ley que se apruebe, de lo que se ejecute, seguirán con las acciones que durante mucho tiempo llevaron a cabo* (Versión taquigráfica 09/05/2013: 284).

Como anticipa la cita, esta situación se tradujo en críticas y reclamos por parte de las distintas ONG y asociaciones que venían acompañando y encabezando el conflicto: por carecer de fundamentos técnicos y recortar de modo infundado la superficie afectada a la reserva, por contradecir y violar la legislación provincial vigente, por atentar contra principios fundamentales del derecho ambiental (progresividad, no regresión), entre otras acusaciones (FARN, 2013).[16]

---

15 En 2009, la Secretaría General de la Presidencia de la Nación dictó la resolución 654 que concedió a ambos clubes el uso precario por veinte años (prorrogables a diez más) de una superficie de 40 ha para el desarrollo de actividades deportivas, sociales y recreativas. En 2011, mediante la resolución 111 se amplió la superficie concedida para cada club totalizando las 64 ha.

16 Puede consultarse el comunicado "La Reserva Natural Laguna de Rocha perdió 64 hectáreas y quedó una ley al borde del colapso" del CELR (09/05/2013). También se sumaron cartas de directivos de ONG como FARN y Aves Argentinas a las autoridades provinciales solicitando la no desafectación de la reserva. El 28 de octubre de 2015, la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires suspendió la vigencia de la ley 14.516, haciendo lugar a una medida cautelar.

Hasta aquí nos detuvimos en una cronología de los hechos que desembocaron en la sanción de la ley de creación de la RNIMLR y su norma modificatoria. En adelante, proponemos un análisis en torno al escenario abierto a partir de ese acto legislativo (véase Gráfico 1).

Gráfico 1. Cronología del conflicto por la declaración e implementación de la RNIMLR (2008-2015)

Fuente: Elaboración propia.

Avances y desafíos en la implementación de la Reserva Natural: "hoy en día no sabés si estás adentro o afuera"

De la declaración legislativa a la protección ambiental

La declaración por ley de un área como RN no es en sí misma garantía alguna respecto de su posterior implementación en terreno ni de la asignación de institucionalidad a la entidad creada. Son conocidos los casos de los que han sido denominados parques y/o reservas "de papel": áreas que cuentan con decla-

ración legal como tales pero que carecen de control, administración, estudios científicos y cuyos planes de manejo y/o conservación no son efectivamente implementados y gestionados en el territorio.

Así las cosas, toda una serie de acciones y arreglos institucionales deben propiciarse para otorgar existencia efectiva a la RNIMLR. En el tiempo transcurrido (más de tres años desde la sanción de la ley), pueden destacarse dilaciones tanto en la elaboración del Plan de Manejo (máximo instrumento de planificación estratégica para orientar la gestión de las áreas naturales protegidas) como en la puesta en marcha del Comité de Gestión, así como una serie de indefiniciones respecto de cuál es la autoridad de aplicación que debería hacerse cargo de su implementación. Como lo destacara un entrevistado de la ACUMAR:

> *Cuando vos no lográs tener a todos los actores implicados desde el comienzo… fue una ley que salió sin que la OPDS estuviera implicada, eso tiene muchas fallas* […] *hasta que se dio esta presión, y que tuviera que hacerse un poco cargo, ahora tienen nombrado a un guardaparque, tienen nombrado un biólogo que es el que está compilando toda la información para tener el diagnóstico preliminar para realizar el Plan de Manejo, van a las reuniones del Comité de Gestión, y bueno, un poco piden a gritos, para implementar y recorrer, cuestiones logísticas: vehículo, para los cooperativistas que trabajan un lugar donde dejar la ropa, handies…*

Con respecto al Comité de Gestión, se trata de una experiencia inédita en el tratamiento de áreas protegidas en Buenos Aires. La ley 14.488 dio creación a este ámbito bajo la presidencia del intendente municipal y, según las modificaciones introducidas por la ley 14.516, éste se conforma por el municipio, organismos nacionales y provinciales competentes y organizaciones de la sociedad civil con personería jurídica. Si bien han comenzado las reuniones en el marco de este espacio de concertación, desde las organizaciones locales y las instituciones acompañantes del reclamo se afirma que se trata más de una instancia informativa que participativa.[17]

17 El 2 de septiembre de 2015 el Comité de Gestión aprobó su reglamento de funcionamiento.

Asimismo, se acusa que no se ha avanzado en las acciones necesarias para resolver los problemas de fondo y darle institucionalidad a la reserva. Un eje de conflicto estrechamente vinculado es el que refiere a la autoridad de aplicación. De acuerdo con la ley 10.907 y modificatorias, el OPDS debería cumplir esta función, pero en tanto la ley 14.488 señaló que el gobernador de la provincia debía determinar la autoridad de aplicación en el término de 120 días y creó un Comité de Gestión presidido por el intendente de Esteban Echeverría, en la práctica, estos *grises de la ley* han servido para que desde uno y otro lado se deslinden responsabilidades. En palabras de un integrante de la FARN:

> *El municipio estaba enojado, veía que la OPDS le quería encajar la reserva a la municipalidad y desligarse, que no lo veían como un área protegida propia provincial, que al estar encargada de la coordinación este Comité, se encargara la municipalidad, pero la municipalidad no tiene ni los fondos, ni los profesionales… puede colaborar, de hecho presta sitios de la municipalidad para reuniones y todo, pero no…*

Como apunta Melé (2014), estas situaciones pueden considerarse como pruebas para el arreglo institucional, en tanto revelan las contradicciones de la distribución de competencias y las dificultades de coordinación entre los diferentes niveles de los poderes públicos, a la vez que permiten evidenciar la lucha por la apropiación legítima de un territorio (¿quién representa mejor los intereses de un subconjunto espacial?). En el marco de estas indefiniciones, el Juzgado de Morón resolvió en agosto de 2014 que la autoridad de aplicación sea el OPDS en forma provisoria, en tanto ejerce dicha función en el resto de las reservas provinciales.[18] De acuerdo a lo expresado desde la DPN:

> *Nosotros hicimos mucho énfasis en las obligaciones que tiene la OPDS como autoridad de aplicación, para que la reserva sea no en los papeles sino en los hechos. Y el hecho que sea en el territorio tiene que ver con que el Estado pueda ingresar y ejecutar actividades en el territorio, lo cual hasta ahora no tiene todas las herramientas para hacerlo; no quiere decir que no pueda hacer algunas cosas, pero no es la titular de dominio, y*

18 En mayo de 2015, el OPDS celebró el acto en conmemoración del Día de las Reservas y Parques Naturales de la provincia en la RNIMLR.

no tiene garantizado… hoy en el registro de la propiedad del inmueble no se sabe que esa parcela es reserva natural. Hoy en el territorio vos vas, caminás, y no te das cuenta si estás adentro o afuera de la reserva.

Todo esto ha conllevado nuevos retrasos e indeterminaciones en otras áreas de acción imprescindibles: demarcar de modo efectivo el área protegida, garantizar un sistema de vigilancia, notificar a los propietarios de las parcelas afectadas y proceder a su inscripción en el registro, zonificar el predio según zonas de uso, favorecer actividades de información y educación ambiental, construir senderos y centros de interpretación, generar instancias de participación social, garantizar la designación de recursos humanos, materiales y financieros, entre las principales.[19]

Uno de los puntos más controvertidos y sujeto a divergencias es el alcance del área protegida. Las palabras de los entrevistados dejan entrever que el ámbito inicialmente declarado como reserva se ha ido restringiendo al espejo de agua, lo cual trae problemas para la efectiva implementación de las acciones de conservación en terreno. Desde la ACUMAR expresan:

Una de las fallas que hay todavía a nivel de gestión de política es que el área natural, lo que está designado como reserva, es sólo el espejo de agua. Si vos ves las parcelas, todo lo que es el área global, son un montón de predios en los cuales hay predios privados, predios del Estado nacional, predios municipales… un cocoliche, entonces la laguna está en el medio de eso […]. *Entonces la gran, no discusión, pero dificultad en la implementación que hay en el campo –que la Defensoría está muy atrás de eso–, es que si vos tenés un área natural que es una laguna y vos la querés conservar, monitorear, realizar visitas en algunas zonas, hacer distintas actividades, eso implica que a nivel parcelario tiene que haber una cuestión que está avanzando a nivel catastro y de las distintas parcelas, que si en algún momento si la laguna pasa por algún predio que es privado, decís bueno, en esta parcela, la 415, va a ser el cuerpo de agua y hasta acá de la parcela para poder recorrer, esto se expropia, se le paga al dueño porque es un área natural protegida. Ese proceso se está dando pero no se termina de implementar ni avanzar.*

19 No obstante, se han dado algunos avances: la designación de un guardarparques, la conformación de los "Guardianes de la Laguna" (integrado por cooperativistas del Programa Argentina Trabaja), la colocación de cartelería y adquisición de equipamiento, entre otros.

El OPDS llevó adelante un muestreo de la estructura de la vegetación de los alrededores de la laguna, en donde se entiende que el "objeto focal de protección está representado por el espejo de agua de la misma laguna" (2014: s/d). De este modo, quedarían fuera de consideración aquellos otros ecosistemas que ameritan conservación (no olvidemos que el humedal no es sólo la laguna), además de la importancia de los aspectos sociales, históricos y patrimoniales reseñados.[20]

Lo antedicho se encuentra en estrecha vinculación con otro punto crítico de la puesta en marcha de la RNIMLR: la notificación a los particulares, su eventual expropiación y el costo económico que ello implica. Desde la DPN se afirma:

> *Todavía hoy no están dadas las garantías jurídicas para intervenir en este territorio, porque la ley de reservas indica los pasos que hay que hacer para poder intervenir en ese territorio. Esos terrenos, algunos son del Estado pero hay otros que son privados. Entonces, ¿cómo ese terreno que es privado, de titularidad privada, el Estado lo puede preservar? La ley misma de RN de la provincia te dice: hay que notificar al dueño, el dueño se puede oponer o no, si se opone puede dar lugar a una expropiación, si no se opone puede dar lugar a un descuento de impuestos. Hay mecanismos que no se activaron todavía.*

A los efectos de disminuir costos económicos y políticos, conviene a las autoridades provinciales que la RN quede reducida al sistema lagunar (las aguas son de dominio público, en tanto la división entre terrenos de dominio público y privado está dada por la línea de ribera). De modo contrario, tanto desde las organizaciones locales como desde las instituciones y organismos acompañantes del reclamo, se argumenta la necesidad de que el espacio protegido exceda los límites de la laguna para abarcar los ecosistemas circundantes y las áreas de interés histórico y/o arqueológico. Así, luchan contra la reducción de la cuestión ambiental a ciertos elementos localizados respecto de los cuales puede haber

20 En el marco de estos debates, el 14 de mayo de 2015 la DPN coordinó el Taller sobre criterios, principios y metodologías para la delimitación de la RNIMLR, en el cual participaron representantes del OPDS, la ACUMAR, la municipalidad de Esteban Echeverría, la SAYDS, especialistas de distintas universidades y miembros de las organizaciones FARN, CELR y Fundación Vida Silvestre. Según información recibida, desde el OPDS se habrían escuchado las sugerencias y revisado esta posición.

compensaciones, proclamando la imposibilidad de contener los potenciales riesgos (por ejemplo, las inundaciones) dentro de un perímetro preciso (Melé, 2014).

En cierta medida, aquí se replican los debates que a escala mayor se dan en el marco de la recomposición ambiental de la CMR: en algunos casos, ceñida al cuerpo de agua y la mejora en la calidad del recurso hídrico como tal y, desde otras perspectivas, ligada intrínsecamente a la recomposición de agua, suelo y aire, e imposible de ser desvinculada de acciones que apunten a la consecución de derechos sociales, económicos y culturales por parte de las poblaciones mayormente afectadas.

El caso en perspectiva: potencialidades y desafíos

En primer lugar, cabe resaltar la importancia de la "Causa Mendoza" para impulsar el reclamo por la creación de la RNIMLR: se constituyó en la oportunidad para que la demanda pudiera ser problematizada, visibilizada y reelaborada como asunto público susceptible de ser legislado y gestionado. Durante años fue una reivindicación en mayor medida procesada por actores locales en el ámbito municipal, hasta que el caso impulsado por la CSJN permitió que el reclamo pudiera ser inscripto en un nivel más amplio (y generar así alianzas estratégicas con otros actores, por ejemplo FARN y DPN), a instancias del gobierno provincial. Así lo expresan desde las organizaciones locales:

> *Nosotros tuvimos internet y la Causa Mendoza, o sea, tenemos un marco jurídico totalmente amplio, con actores que nos están protegiendo, también nos están pateando desde algunos lados, pero la Defensoría, por ejemplo, está irrestricta al lado nuestro, la FARN también, y ella* [haciendo referencia a una de las impulsoras de la lucha por la defensa de la LR] *estaba en el medio de la nada, en la década de los noventa y si quería llegar a la gente tenía que pararse a las seis de la mañana a repartir volantes.*

La "Causa Mendoza" se erigió progresivamente en un marco institucional y jurídico novedoso que permitió vehiculizar y canalizar los reclamos por la conservación de las áreas verdes y por una política de OAT en la CMR, esta vez enmarcados en la obligación de avanzar hacia la recomposición ambiental, la mejora

de la calidad de vida y la prevención de daños futuros a cargo de las jurisdicciones demandadas. De acuerdo a lo destacado por un entrevistado de la FARN:

> *Es súper importante la "Causa Riachuelo"; si no estuviera esa causa, tenés que iniciar una causa específica para la laguna, iniciarla desde cero. Ya tiene todo un andamiaje la "Causa Riachuelo" que se nutre, los argumentos en defensa del lugar están interrelacionados con un montón de otras problemáticas de la cuenca, entonces el salvaguardar un espacio tan relevante para una cuenca donde para la gente todo es oscuro y sucio y demás, es como que realza los argumentos en defensa del lugar, da todo un plafón judicial interesante para hacer cosas. Lo cual no quiere decir que no haya demoras, ni que haya seis, siete, ocho, diez audiencias para que se tome una decisión, pero iniciarlo desde cero…*

Como anticipa la cita, la experiencia de la LR en particular y de las áreas de protección ambiental en general se fueron convirtiendo en una ventana de oportunidad para mostrar los aspectos positivos en un ámbito como la CMR, que en el imaginario colectivo ha estado predominantemente asociado a imágenes (reales, por cierto) de contaminación, suciedad y enfermedad.[21] Desde la DPN lo refieren como

> *una cuestión de oportunidad: no tanto de revertir un daño sino de prevenirlo, y de enriquecerlo. Siempre estamos acostumbrados a la cuenca conflicto, a la cuenca problema, a la cuenca desafío en términos negativos. Y bueno, acá aparecía una oportunidad de algo positivo.*

En segundo lugar, destaquemos el potencial que presenta para pensar la problemática de las áreas protegidas y espacios de conservación en áreas urbanas. Recordemos que la declaración de áreas protegidas a nivel nacional y provincial ha estado desde sus inicios ligada a la conservación de espacios naturales escasamente afectados y/o impactados por la actividad humana, con el objetivo de preservar sus cualidades paisajísticas, monumentales y/o de biodiversidad. Nuevamente en palabras del entrevistado de la DPN:

---

21 El segundo número de la revista *Cuenca*, elaborada por la ACUMAR, fue dedicado al tema humedales.

El OPDS está entre el desafío de abordar una reserva de características totalmente diferentes, porque está en un área urbana y de expansión urbana, la ciudad crece ahí justamente, el área metropolitana, y entonces la política no debería ser exactamente la misma, y a su vez en terrenos que no son propios, todo eso te da una restricción económica y una restricción de capacidades institucionales.

El OPDS no tiene una política definida con respecto a las RNU, en tanto la mayoría de las reservas existentes en la provincia de Buenos Aires se han declarado en parcelas públicas y en terrenos estrictamente *naturales* y/o *despoblados* (es decir, menos conflictivos en términos sociales). De acuerdo a lo señalado desde la ACUMAR:

La realidad es que, muchas veces, los guardaparques provinciales están acostumbrados a trabajar en áreas naturales digamos entre comillas "prístinas", en las cuales no tenés ninguna problemática urbana. Bueno, en Laguna de Rocha estás en el medio de la urbanización de Monte Grande y tenés todos los problemas: tenés basurales, en alguna época sembraban soja entonces fumigaban con glifosato, la gente inundada, gente que va a cazar… lo que se te ocurra, hay. […] *Lo que no hay que perder de vista es que es una reserva recontra particular, que está en el medio de la trama urbana en la zona más poblada del país, y por eso es tan interesante también.* […] *Yo no puedo estar jodiendo con el proceso de eutrofización si tenés acá doscientas familias que se inundan, éstos que están llenos de basura, no podés perder la visión macro.*

Como apuntan Azuela y Mussetta (2005), en los conflictos ambientales lo que está en juego es "algo más que el ambiente": disputas interjurisdiccionales, regulación de las transformaciones en el territorio, formas de propiedad y distribución de la tierra, entre otras cuestiones. De allí que la importancia de la protección de este espacio no sólo está dada por la mera conservación escenográfica y/o biológica, sino además por los beneficios que trae en el marco urbano. Los conflictos ambientales deben comprenderse como conflictos por el control del territorio, originados por los cambios en los usos del suelo y por la distribución desigual de las externalidades negativas derivadas de los mismos (Sabatini, 1997).

No podemos dejar de hacer referencia, entonces, a la situación de los asentamientos que se encuentran emplazados *en pleno humedal* (en particular, el barrio 9 de Enero, que cuenta con un total aproximado de trescientas familias que deben ser relocalizadas). Esto remite a problemáticas tales como los usos del suelo urbano, el derecho a la vivienda y la especulación inmobiliaria. La dinámica de reproducción espacial de la pobreza urbana en las últimas décadas indica que la tierra accesible para los sectores de menores ingresos está confinada en las áreas de inundación de las cuencas hídricas, en zonas contaminadas y sin acceso a infraestructura de servicios básicos (Merlinsky, 2013a). Así, las tierras altas y habitables del municipio han sido mayormente asignadas a barrios cerrados y a grandes concesiones inmobiliarias, en tanto las zonas bajas e inundables son lugar para el asentamiento de barrios precarios.

En tercer lugar y vinculado a lo anterior, la experiencia de LR permite entrever los desafíos de la implementación consensuada y participativa de planes de manejo y gestión de RNU. Y en particular, para afrontar los retos que suponen las políticas de OAT. Desde la DPN se sostiene que las áreas verdes estratégicas deben ser encuadradas en el OAT:

> *Justamente es de las herramientas, instrumentos de política ambiental menos desarrollada desde que está ACUMAR; si bien ACUMAR genera información, mayor control de lo que había de las fuentes de contaminación, en lo que es ordenamiento territorial desde una perspectiva ambiental todavía hoy no tiene un protagonismo marcado. Desde nuestro punto de vista, es una facultad y una competencia que no ha asumido plenamente, no es que haya sido errática sino es que hay una decisión política de no intervenir. En lo que nosotros consideramos que es el OAT. Eso no quita que ACUMAR tiene una Coordinación de Ordenamiento Territorial que hace cosas, hace intervenciones urbanas,* […] *proyectos de menos escala. El ordenamiento ambiental tiene que ver con algo más amplio: la macrozonificación de la cuenca, la expansión del área urbana, las cuestiones que hacen a los principales arroyos, hay muchos ítems que no abordan.*

De acuerdo con Merlinsky (2013a), el OAT es uno de los grandes desafíos político-institucionales que enfrenta la recomposición ambiental de la CMR. No olvidemos los años (por no decir siglos) de desmanejo y falta de planificación

que pesan sobre este territorio. Al momento, si bien se ha avanzado en una serie de acciones en este sentido (relocalización de viviendas, revalorización de espacios verdes y limpieza de márgenes), implica una transformación mucho más profunda, un cambio de paradigma en la gestión para avanzar hacia un abordaje integral del territorio y que debe imbricarse con todas las demás líneas de acción del PISA. En su informe a siete años del fallo de la CSJN, el Cuerpo Colegiado (2015) afirma que la ACUMAR no asumió una planificación ambiental del territorio de alcance regional, ni tampoco dio directivas y guías para los usos del suelo. Del mismo modo, no concretó la macrozonificación de la cuenca, la definición del área urbanizable, la determinación de un sistema de áreas verdes, ni el desarrollo de una política de suelo público.

En suma, la efectiva puesta en práctica de aquello que en los papeles se declaró proteger, ha desatado toda una serie de tensiones, debates y articulaciones interjurisdiccionales e intergubernamentales entre un gran abanico de actores e intereses. Como anticipamos, el interés está puesto en ir más allá de la efectiva aplicación de las dimensiones normativas contenidas en la ley, para avanzar en las dinámicas territoriales, sociales, jurídicas e institucionales concretas habilitadas en el transcurso de la controversia bajo análisis. En el próximo y último apartado, proponemos pensar la productividad del conflicto ambiental por la LR.

La experiencia de Laguna de Rocha y su saldo de productividades

En este artículo, propusimos un recorrido por el proceso que llevó a la declaración de la RNIMLR y sus derivaciones posteriores, insertándolo en el marco más amplio de la política de recomposición ambiental de la CMR iniciada a partir de la "Causa Mendoza". En palabras de un integrante del CELR:

> *Es el único espacio donde la cuenca Matanza puede dar una imagen de vida, porque si vos empezás a bajar tenés primero el polo petroquímico, tenés los asentamientos de un lado, las curtiembres… de golpe llegas a Rocha y decís "bueno, hay algo verde"* […]. *¿Cuál es la imagen que nosotros queremos para el Riachuelo? ¿Un Riachuelo de vida? Sí, obvio, es lo que quieren todos, porque el Riachuelo está bien, tiene cosas que cuidar, y una de esas es Laguna de Rocha.*

Ofrecimos una cronología y análisis del contexto político e institucional que hizo posible instalar el asunto como objeto de preocupación social (local) y llevarlo a constituirse en un asunto político (provincial), caracterizamos las principales amenazas para la recomposición y/o conservación ambiental del humedal y los principales obstáculos encontrados para la gestión del área protegida. Así también, nos detuvimos en las potencialidades, límites y desafíos de la experiencia para avanzar sobre las políticas de OAT y las posibilidades de recuperación y gestión de áreas naturales en el contexto metropolitano. Ahora bien, además de las causas y dinámica del conflicto bajo estudio, nos interesa avizorar su "productividad" y sus resultados provisorios, siguiendo las recomendaciones encontradas en Azuela y Mussetta (2005), Melé (2014) y Merlinsky (2013a y b).

En términos territoriales, hemos visto cómo progresivamente se fue dando lugar a una valorización del territorio de referencia, se lo fue dotando de una historia y de significados simbólicos e identitarios (y no sólo ambientales). Este movimiento permitió identificar y visibilizar el territorio en disputa, asignarle causas a su estado actual y designar responsables para su recomposición y conservación, volverlo un ámbito de enunciación y de política pública. En un principio, esto fue impulsado por los colectivos locales, pero cada vez con mayor fuerza fue logrado a partir del trabajo articulado con otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que fueron tomando parte activa en la causa de la defensa del humedal, lo que llevó a movilizar la atención y acción de los poderes públicos.

La declaración de la RNIMLR también trajo consigo toda una serie de cambios en las formas concretas de control territorial previas: en torno a los derechos de propiedad de los privados (que deben ser notificados y eventualmente expropiados, al tiempo que el área protegida debe ser delimitada, demarcada y zonificada), en la incipiente jerarquización de la política de OAT por parte de la ACUMAR, en el reparto de poderes y división de responsabilidades entre las diferentes instancias y niveles de gobierno en la toma de decisiones (de allí los debates interjurisdiccionales), por citar algunos.

La productividad social, por su parte, nos remite al progresivo aprendizaje por parte de las organizaciones locales respecto de los recursos legales y jurídicos a su alcance para posicionar a la LR como asunto de público interés y

movilizar a los poderes públicos en sus distintas instancias. Así también, remite a la articulación de las demandas con otras experiencias de lucha (por ejemplo, con quienes defienden los humedales y áreas verdes de Santa Catalina y Ciudad Evita) y a la generación de alianzas con actores estratégicos (una organización ambiental profesional como la FARN y un organismo público como la DPN) que han impulsado acciones legales, institucionales y de comunicación en pro del posicionamiento de la problemática de los espacios protegidos en la CMR.

En lo que a efectos jurídicos respecta, tras años de movilizaciones y demandas (y a pesar de las dificultades y obstáculos reseñados), la creación de una nueva legislación dio a la LR la entidad de RNIM. Asimismo, toda una serie de normativas y regulaciones ambientales en términos de OAT han comenzado a pesar sobre este territorio. Más allá del cumplimiento o no de sus objetivos, interesa señalar que incluso cuando no son respetadas, las clasificaciones y calificaciones del espacio plasmadas en instrumentos legales y/o cartográficos se constituyen en recursos jurídicos y/o argumentativos de gran importancia para generar la legitimidad de las reivindicaciones y a los cuales se puede apelar en el marco de las movilizaciones (Melé, 2014).

La productividad institucional, por último, nos conduce a considerar la creación de nuevos organismos y equipos responsables de la gestión de la RN y la apertura a mecanismos de participación como el Comité de Gestión. También puede señalarse la serie de cambios en la distribución y/o puja de competencias entre la jurisdicción municipal y la provincial, junto con la progresiva jerarquización en lo que respecta a áreas protegidas y espacios estratégicos de conservación en contextos urbanos (tanto para ACUMAR como para el OPDS), y la reintroducción de la política ambiental en la agenda del gobierno municipal.

En definitiva, la experiencia de la RNIMLR se presenta como un escenario privilegiado para observar una serie de problemáticas de insoslayable actualidad: histórica degradación e impactos ambientales como consecuencia de la industrialización, los emprendimientos inmobiliarios y el crecimiento urbano no planificado; cambios en el uso del suelo rural y urbano; situaciones de injusticia ambiental y/o distribución desigual de las externalidades; interjuego de una multiplicidad de actores privados y públicos en sus distintos niveles, poderes y organismos; dificultades para la efectiva participación y consulta a las poblacio-

nes locales afectadas; falta de estudios de impacto ambiental y/o planes de OAT previos a las intervenciones, entre otras.

Se trata de situaciones que, con sus diferencias, podemos reencontrar en otras geografías y afectando a otros actores. Más allá de las particularidades del caso, nos interesa resaltar el terreno fértil que supone para profundizar en los debates acerca de los modelos de desarrollo posibles y escenarios a futuro en el marco metropolitano, donde el despliegue de emprendimientos privados y/o públicos por sobre los espacios naturales remanentes han llevado a la movilización de una diversidad de actores que recurren al lenguaje del derecho y apelan a experiencias cotidianas, a arraigos históricos e identitarios y a saberes técnicos o científicos en la disputa por la apropiación material y simbólica de esos territorios. En suma, nos invita a indagar el modo en que en estos contextos se hacen presentes diferentes y novedosos lenguajes de valoración en torno a los bienes de la naturaleza y el territorio, tópicos de gran actualidad que nos hablan de las luchas por *justicia ambiental* que habrán de venir.

Bibliografía

ACUMAR

(2010a), "Segundo Relevamiento en la Laguna de Rocha" [en línea], dirección URL: http://www.acumar.gob.ar/Informes/Control/CalAmb/rocha2julio.pdf [25/08/2014].

—— (2010b), "Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo. Actualización Marzo 2010" [en línea], dirección URL: http://www.acumar.gov.ar/pdf/PLAN_INTEGRAL_DE_SANEAMIENTO_AMBIENTAL_DE_LA_CUENCA_MATANZA_RIACHUELO_MARZO_2010.pdf [25/08/2014].

—— (2011), "Informe Técnico: La Laguna de Rocha y la propuesta de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires para su designación como Reserva Natural".

—— (2015), "Monitoreo estacional del estado del agua superficial y sedimentos en humedales. Julio de 2015" [en línea], dirección URL: http://www.acumar.gob.ar/content/documents/8/4508.pdf [15/08/2015].

Alimonda, Héctor (comp.)

(2002), *Ecología Política. Naturaleza, sociedad y utopía*, Buenos Aires, CLACSO.

Athor, José (ed.)

(2012), *Buenos Aires. La historia de su paisaje natural*, Buenos Aires, Fundación de Historia Natural Félix de Azara.

Aves Argentinas

(s/d), *Reservas Naturales Urbanas. Una alternativa posible para mejorar la calidad de vida de los habitantes de las ciudades de la Argentina*.

Azuela, Antonio y Paula Mussetta

(2005), "Algo más que el ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México", en *Revista de Ciencias Sociales. Segunda Época*, Año 1, Nº 16, pp. 191-206.

CELR

(2010), "Impactos actuales y potenciales sobre Laguna de Rocha. El mayor humedal de la cuenca media del Río Matanza", Mimeo.

Chebez, Juan Carlos, Bárbara Gasparri y José Athor

(2012), "Las reservas y espacios verdes urbanos. Historia y actualidad", en Athor, José (ed.), *Buenos Aires. La historia de su paisaje natural*, Buenos Aires, Fundación de Historia Natural Félix de Azara, pp. 390-409.

Cuerpo Colegiado

(2009), "Cuenca Matanza Riachuelo - Informe 2009".

—— (2015), "Informe especial del Cuerpo Colegiado, coordinado por la Defensoría del Pueblo de la Nación, a siete años del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación".

De Francesco, Virginia, Mauricio Manzione y Rodolfo Domnanovich

(2003), *Las Reservas Naturales Urbanas de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Informe final de diagnóstico*, Buenos Aires, Aves Argentinas-AVINA.

Escobar, Arturo

(2007), *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*, Caracas, El perro y la rana.

Evaluación de Recursos S.A. (EVARSA)

(2012), "Estudios topo-batimétricos en las lagunas de Rocha-Santa Catalina. Informe Final ACUMAR" [en línea], dirección URL: http://www.acumar.gov.ar/Informes/Control/CalAmb/Julio2012/BIODIVERSIDAD/INFORME%20Laguna%20Rocha.pdf [06/12/2014].

Faggi, Ana y Jürgen Breuste

(2015), *La cuenca Matanza-Riachuelo: una mirada ambiental para recuperar sus riberas*, Buenos Aires, Universidad de Flores.

Farina, Martín

(2014), "Reseña sobre el Patrimonio Arqueológico de la Reserva Natural Integral y Mixta Laguna de Rocha (Esteban Echeverría, Buenos Aires)", Ponencia en I Jornadas Argentinas de Paleontología y Arqueología Urbana.

FARN

(2013), "La Legislatura bonaerense consiente la desafectación de 64 hectáreas de Laguna de Rocha, el humedal más importante de la Cuenca Matanza-Riachuelo" [en línea], dirección URL: http://www.farn.org.ar/wp-content/uploads/2013/05/Documento-Laguna-de-Rocha-Mayo-2013.pdf [19/09/2014].

—— (2014), "Laguna de Rocha: una reserva natural desprotegida" [en línea], dirección URL: http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2014/08/Laguna-de-Rocha-Newsletter-Riachuelo2.pdf [19/09/2014].

Garay, Diego y Leonardo Fernández

(2013), *Biodiversidad Urbana. Apuntes para un sistema de áreas verdes en la región metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires, UNGS.

Giarracca, Norma y Miguel Teubal

(2010), "Disputas por los territorios y recursos naturales: el modelo extractivo", en *ALASRU*, Nº 5, pp. 113-133.

Gudynas, Eduardo

(2011), "Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: Una breve guía heterodoxa", en Grupo permanente de trabajo sobre alternativas al desarrollo, *Más allá del desarrollo*, Quito, Abya Yala-Fundación Rosa Luxemburg, pp. 21-53.

Guevara, Tomás

(2014), "Transformaciones territoriales en la Región Metropolitana de Buenos Aires y reconfiguración del régimen de acumulación en la década neodesarrollista", en *Quid 16*, Nº 4, pp. 115-136.

Harvey, David

(1996), *Justice, nature, and the geography of difference*, Oxford, Blackwell.

Kandus, Patricia *et al*.

(2011), "Ecosistemas de humedal y una perspectiva hidrogeomórfica como marco para la valoración ecológica de sus bienes y servicios", en Laterra, Pedro, Esteban Jobbágy y José Paruelo (eds.), *Valoración de Servicios Ecosistémicos. Conceptos, herramientas y aplicaciones para el ordenamiento territorial*, Buenos Aires, INTA, pp. 265-290.

Malpartida, Alejandro

(2011), *Niebla del Riachuelo. Antecedentes y estudios actuales sobre la contaminación de la cuenca Matanza-Riachuelo y otros afluentes al Río de la Plata*, Buenos Aires, Fundación MAE.

Martínez Alier, Joan

(2006), *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*, Barcelona, Icaria.

Melé, Patrice

(2014), *Transacciones territoriales: patrimonio, medio ambiente y acción pública en México*, México, UAM-CEMYC-Juan Pablos Ed.

Merlinsky, Gabriela

(2013a), *Política, derechos y justicia ambiental. El conflicto del Riachuelo*, Buenos Aires, FCE.

—— (2013b), "Introducción. La cuestión ambiental en la agenda pública", en Merlinsky, Gabriela (comp.), *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*, Buenos Aires, CICCUS, pp. 19-60.

Morello, José

(s/d), "¿Por qué son importantes los parches de naturaleza en las ciudades y sus bordes?" [en línea], dirección URL: http://www.ias.org.ar/down/asociados/reporter_ias/tecnica/tecnicas/parches-medioambiente.htm [02/03/2015].

OPDS

(2014), "Protocolo de muestreo de la Estructura de la Vegetación de los alrededores de la Laguna de Rocha", Mimeo.

Perelman, Patricia *et al.*

(2013), "Use of visitors'perception in urban reserves in the Buenos Aires metrópolis", en *Urban Ecosystem*, Vol. 16, Nº 4, pp. 841-851.

Pintos, Patricia y Patricio Narodowski (coords.)

(2012), *La privatopía sacrílega. Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del río Luján*, Buenos Aires, Imago Mundi.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)

(2010), "Perspectivas del medio ambiente. América Latina y el Caribe. GEO-ALC 3" [en línea], dirección URL: http://www.pnuma.org/geo/geoalc3/Doc%20COMPLETO/GEO%20ALC%203%20WEB%20VERSION%20C.pdf [26/10/2014].

Rodríguez Capítulo, Alberto y Nora Gómez

(2004), *Informe. Estado de eutrofización y polución de la Laguna de Rocha (partido de Esteban Echeverría, provincia de Buenos Aires)*, La Plata, ILPLA-UNLP.

Sabatini, Francisco

(1997), "Conflictos Ambientales y desarrollo sustentable en las regiones urbanas", en *EURE*, Vol. XXII, Nº 68, pp. 77-91.

SAyDS - Grupo de Trabajo de Recursos Acuáticos

(2008), "Informe técnico", Mimeo.

—— (s/d), "Humedales de la República Argentina" [en línea], dirección URL: http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/GTRA/file/Humedales/Humedales_8112012.pdf [08/10/2014].

Schmidt, Mariana

(2010), "Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos: Definiciones y debates en la provincia de Salta", en *Proyección*, Nº 8.

—— (2015), "'Donde todo es marrón, preservar una zona verde'. Áreas de protección ambiental en contextos urbanos, el caso de la cuenca Matanza-Riachuelo (provincia de Buenos Aires, Argentina)", Ponencia en XI Reunión de Antropología del Mercosur.

Silvestri, Graciela

(2003), *El color del río: historia cultural del paisaje del Riachuelo*, Buenos Aires, Prometeo.

Svampa, Maristella

(2012), "Consenso de los *commodities*, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina", en *OSAL*, Año XIII, Nº 32, pp. 15-38.

Wetlands International

(2006), "Valoración socioeconómica de los humedales en América Latina y el Caribe" [en línea], dirección URL: http://www.watershedconnect.com/documents/files/valoracin_socioeconmica_de_los_humedales_en_amrica_latina_y_el_caribe_in_spanish.pdf [26/10/2014].

Woodbine Hinchliff, Thomas

(1955) [1863], *Viaje al Plata en 1861*, Buenos Aires, Hachette.

Zuleta, Gustavo *et al*.

(2012), "Rehabilitación de ambientes perdidos en megaciudades: el caso de la cuenca Matanza-Riachuelo", en Athor, José (ed.), *Buenos Aires. La historia de su paisaje natural*, Buenos Aires, Fundación de Historia Natural Félix de Azara, pp. 445-459.

La gestión de los residuos en disputa. Controversias por la instalación del Centro Ambiental de Recomposición Energética en el partido de La Matanza

Carolina Montera

Introducción

En los últimos años, la gestión de los residuos sólidos urbanos de la Región Metropolitana de Buenos Aires ganó visibilidad en el debate público gracias a la conjunción de diversos acontecimientos políticos y sociales. Entre ellos, se destaca la multiplicación de demandas ciudadanas por el cierre de los rellenos sanitarios y la remediación de los territorios afectados, como así también la sanción de leyes nacionales y provinciales que desincentivan el enterramiento masivo de los residuos y promueven la reducción, reutilización y reciclaje.

En este nuevo contexto, los municipios metropolitanos comenzaron a adecuar su organización administrativa, sus formas de trabajo y sus campos de intervención. Muchos de ellos crearon áreas ambientales y desarrollaron estrategias para avanzar en el manejo integral de los residuos: separación en origen y recolección diferenciada, acopio y venta de materiales, minimización de basurales y/o construcción de plantas de tratamiento. En 2010, el municipio de La Matanza impulsó la instalación del Centro Ambiental de Recomposición Energética en la localidad de González Catán, una planta que propone reducir el volumen de residuos enterrados a partir de su valorización energética. El proyecto ha sido fuertemente cuestionado por organizaciones ambientales de larga trayectoria y por los colectivos territoriales previamente organizados en torno al cierre del relleno sanitario del partido.

El presente artículo busca describir el juego de actores y argumentos que actualmente se entretejen en torno a este proyecto. Las preguntas que orientan la indagación son: ¿quiénes impulsan el proyecto?; ¿quiénes se manifiestan en contra?; ¿qué argumentos esgrimen unos y otros?; ¿qué visiones o representaciones sustentan ambas posiciones? Para responder a estos interrogantes, se

sigue una estrategia cualitativa basada en entrevistas realizadas a miembros de organizaciones sociales y a funcionarios públicos de los distintos niveles de gobierno, como también el análisis de documentos gubernamentales, legales y periodísticos.[1]

En primer lugar, este trabajo describe el sistema de gestión de residuos sólidos urbanos de la Región Metropolitana de Buenos Aires, destacando los principales desafíos para avanzar en su manejo integral. Luego se examina la situación del partido de La Matanza, donde la presencia de un relleno sanitario favoreció la emergencia de actores que dieron a la problemática una configuración particular. En las secciones siguientes se detalla el proyecto del Centro Ambiental de Recomposición Energética y las controversias sociotécnicas que han surgido alrededor de la iniciativa. A modo de conclusión, se reflexiona sobre las potencialidades que el caso ofrece para comprender la acción pública desde una perspectiva que desarme y ponga en movimiento estructuras, actores y relaciones sociales.

La gestión de los residuos en la Región Metropolitana de Buenos Aires

La gestión de los desechos de la Región Metropolitana de Buenos Aires está repartida entre los gobiernos locales y la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE). Los primeros son responsables del barrido de la vía pública, la recolección y el trasporte de los residuos. Algunos municipios ejecutan estas tareas en forma directa, mientras que otros concesionan el servicio de recolección a prestadores privados. La CEAMSE, por su parte, una empresa estatal que pertenece en partes iguales al gobierno bonaerense y al porteño, se ocupa del tratamiento y disposición final de los desechos.

1 El material analizado fue producido entre los años 2013 y 2014, tanto en el marco del proyecto "Modelos y prácticas de gestión de residuos sólidos en la Región Metropolitana de Buenos Aires" –dirigido por Ricardo Gutiérrez y financiado por la Universidad Nacional de San Martín– como en la investigación doctoral de la propia autora, que contó con el apoyo del CONICET. La autora agradece especialmente la inestimable colaboración de Ricardo Gutiérrez.

El área de influencia de la CEAMSE abarca a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a 33 municipios de la provincia de Buenos Aires.[2] En esos 8.800 km^2 residen cerca de 14,5 millones de personas y se genera el 40% del total de los residuos del país.[3] La empresa cuenta con tres rellenos sanitarios[4] activos: el Complejo Ambiental Norte III, ubicado sobre el Camino del Buen Ayre, en el límite entre los partidos de San Miguel, Tigre y General San Martín, recibe la mayoría de los residuos de la región;[5] el Complejo Ambiental Ensenada, localizado en el partido homónimo, recepta los desechos de Berisso, Ensenada, La Plata, Brandsen y Magdalena; mientras que el Complejo Ambiental González Catán, localizado en el municipio de La Matanza, recibe únicamente los residuos producidos en dicha jurisdicción. En el año 2014, la CEAMSE recibió 5.318.139,20 toneladas de residuos, lo que representa más de 14 mil toneladas por día. De ellas, el 84% fue enterrado en Norte III, el 11% en González Catán y el 4% restante en Ensenada.[6]

2 Los partidos que depositan sus residuos en los rellenos sanitarios de la CEAMSE son Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, La Plata, Lanús, Lomas de Zamora, Magdalena, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López.

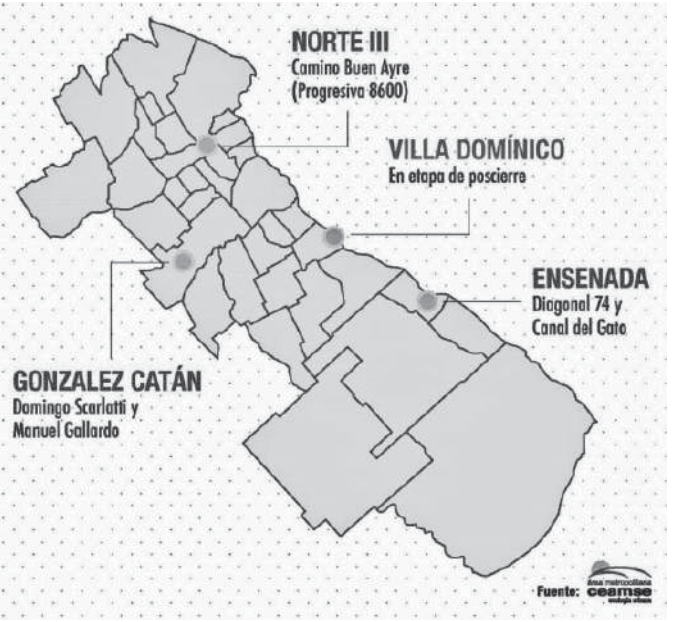
3 Datos extraídos del sitio web de la CEAMSE, <http://ceamse.gov.ar/que-es-ceamse/> [01/03/2013].

4 De acuerdo con el glosario de la CEAMSE, un relleno sanitario es un sitio de disposición final de residuos cuyo diseño ha sido concebido para evitar la contaminación del subsuelo. Esto se logra a través de la impermeabilización de la superficie –primero con una barrera de arcilla y luego con una membrana de polietileno de alta densidad– y la instalación de un sistema de captación de líquidos lixiviados. (véase <http://www.ceamse.gov.ar/glosario/> [29/01/2016]).

5 Los distritos que envían sus residuos para disposición final en Norte III son la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Escobar, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencia Varela, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López.

6 Datos extraídos del sitio web de la CEAMSE, <http://www.ceamse.gov.ar/estadisticas/> [15/03/2015].

Mapa 1. Localización de los complejos ambientales de la CEAMSE



Fuente: CEAMSE, disponible en <http://www.ceamse.gov.ar/ciclo-de-la-basura/complejo-ambiental/>. [30/10/2014].

La empresa se creó en 1977. El proyecto fue ideado por Guillermo Laura, en ese entonces responsable de la Secretaría de Obras Públicas de la municipalidad de Buenos Aires. Inspirado en los cinturones verdes sajones, Laura propuso "…la creación de un sistema regional de parques recreativos utilizando a tal efecto terrenos bajos y anegadizos, existentes en el área metropolitana que serían rellenados con basura mediante la técnica del relleno sanitario." (Laura, 1978, cit. en Fernández, 2011: 530). El proyecto se materializó con una serie de normas emitidas por la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires. En conjunto, crearon el organismo, obligaron a los partidos bonaerenses[7] a enterrar los residuos en los rellenos de la empresa pagando la tarifa que ésta estableciera y prohibieron los depósitos de basura, la

7 El decreto-ley 9111/78 refería a Vicente López, San Isidro, San Fernando, Tigre, General Sarmiento, General San Martín, Tres de Febrero, Morón, Merlo, Moreno, La Matanza, Esteban Echeverría, Almirante Brown, Lomas de Zamora, Quilmes, Avellaneda, Lanús, Florencio Varela, Berazategui, Berisso, Ensenada y La Plata.

quema, la incineración y todas las actividades de recuperación de residuos, incluyendo el cirujeo.[8]

Este modelo de gestión conllevó el debilitamiento de los intereses y capacidades de los gobiernos locales para plantear alternativas al enterramiento indiscriminado de los residuos. Asimismo, excluyó a los grupos que se dedicaban a la recuperación y venta de materiales como forma de subsistencia, al tiempo que generó nuevas oportunidades de acumulación para algunos sectores económicos (Shammah, 2009: 40). Las empresas encargadas de diseñar y construir los rellenos sanitarios se vieron favorecidas con la obtención de contratos públicos, sin atravesar engorrosos procesos de licitación. También se beneficiaron las empresas de transporte contratadas para realizar la recolección domiciliaria (Oszlak, 1991: 245). Si tenemos presente que, en la actualidad, los municipios destinan entre el 15% y el 30% de su presupuesto a la gestión de los residuos (Schejtman e Irurita, 2012: 21), y que la mayor parte de estos montos corresponde al traslado de los mismos, comprendemos porqué en aquel momento se estaba creando un gran negocio para las compañías vinculadas con la operación de los rellenos y, muy especialmente, para el sector del transporte.

El sistema conoció sus límites a principios de este siglo. Evaluaciones técnicas y sentencias judiciales afirman que los rellenos sanitarios han superado su capacidad para operar en condiciones ambientalmente aceptables. Sin embargo, la empresa no ha podido abrir nuevos sitios de disposición debido a la fuerte resistencia que opusieron las poblaciones potencialmente afectadas (Merlinsky, 2011). Cada anuncio de construcción de un nuevo relleno desata una ola de protestas que termina frustrando la iniciativa.

A mediados de la década pasada, se sancionó una serie de normas que introdujeron cambios significativos en el modelo de gestión. A nivel nacional, la ley 25.916/04 estableció los presupuestos mínimos para la gestión integral de residuos domiciliarios con el fin de promover la valorización de los mismos, minimizar la disposición final y proteger el ambiente y la calidad de vida de la población. En 2005, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires aprobó la Ley de Basura Cero, según la cual debiera reducirse progresivamente el volumen de residuos enterrados. Por su parte, la Provincia de Buenos Aires sancionó la ley

8 Se entiende por "cirujeo" la búsqueda de desperdicios en los espacios públicos y en los basurales.

13.592/06, que obliga a los municipios a elaborar planes de gestión integral de residuos sólidos urbanos, reducir el 30% del volumen enterrado en un plazo de cinco años y determinar si continuarán bajo la CEAMSE o desarrollarán un sistema propio de disposición final.

Actualmente existen escasos avances en el cumplimiento de esta normativa. Gutiérrez (2014 y 2015) muestra que pocos municipios metropolitanos lograron reducir el volumen de desechos enterrados, implementaron mecanismos de recolección diferenciada y recuperación de materiales, instalaron plantas de tratamiento o incorporaron a los recuperadores informales. Si bien existen algunas experiencias destacables, en términos generales, la región aún está lejos de lograr el cambio de modelo.

La construcción local del problema de la gestión de los residuos

Ahora bien, esta situación general presenta matices y particularidades en los diferentes municipios que componen la región. El análisis de experiencias locales muestra que cada distrito construye el problema de manera diferencial. A la preocupación común sobre qué hacer con los residuos, cada territorio ensaya respuestas particulares. En este sentido, la proximidad a un relleno sanitario constituye un parteaguas. Los habitantes de las zonas que reciben desechos han construido saberes y desplegado acciones que resultaron clave para cuestionar el modelo de gestión. En la mayoría de esos distritos, surgieron organizaciones que denunciaron afectaciones a la salud y al medio ambiente presuntamente derivadas del manejo inadecuado de los sitios de disposición final que modificaron los términos de discusión del problema.

Las primeras acciones de protesta tuvieron lugar a comienzos de la década de 1990 y se dirigieron contra el complejo ambiental Villa Dominico, ubicado en Avellaneda. La lucha estuvo motorizada por una red de organizaciones barriales que aglutinó sectores de perfiles diferentes. Sus acciones lograron la clausura del establecimiento y contribuyeron con la identificación del tema en su escala metropolitana. Como sostiene Merlinsky (2011: 151), "el caso generó un cuestionamiento político a los vacíos de orientación pública en la gestión del territorio y sus consecuencias en la distribución de ventajas y desventajas ambientales".

En La Matanza, el proceso de lucha comenzó unos años después, cuando un grupo autoconvocado comenzó a reunirse, alertado por la cantidad de enfermedades detectadas en las zonas aledañas al relleno. A estos primeros encuentros siguieron pedidos de información y de audiencias a autoridades públicas, presentación de demandas judiciales y recolección de datos epidemiológicos para determinar las causas del problema. Así, los vecinos lograron comprobar la presencia de sustancias contaminantes en el ambiente y la inaptitud del agua para consumo humano. Frente a estos hechos, la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Buenos Aires ordenó que el complejo ambiental González Catán dejase de operar el 31 de diciembre de 2007. Durante ese año, los municipios de Merlo, Esteban Echeverría, Ezeiza, Presidente Perón y Almirante Brown, así como los generadores privados, cesaron el envío de sus desechos. Sin embargo, el cierre definitivo nunca se concretó. Hoy, el relleno sigue activo y recibe los residuos generados por la población del distrito, lo que representa más de 1600 toneladas diarias.[9]

Al igual que en el caso de Villa Domínico, los vecinos de González Catán se han constituido como actores relevantes en el plano local y han logrado instalar sus demandas en la agenda gubernamental. A fines de 2007, el municipio de La Matanza propuso instalar una estación de transferencia de residuos domiciliarios e industriales en Ciudad Evita, donde se depositarían transitoriamente los desechos hasta su traslado al Complejo Ambiental Norte III. Con este anuncio, el gobierno local admitía por primera vez la necesidad de implementar acciones que condujeran al cierre del relleno sanitario. Sin embargo, la iniciativa no se llevó a cabo debido a la negativa de la población local. Rápidamente, los vecinos de Ciudad Evita se organizaron para rechazar el proyecto, argumentando su inadecuada localización:

> en el predio que se encuentra entre la Autopista Ricchieri, Camino de Cintura y el río Matanza, a escasos cien metros de zona urbana; en un lugar donde fueron encontrados restos de la cultura querandí, actualmente protegido como Lugar Histórico Nacional desde hace más de diez años, donde cada vez que llueve o hay sudestada

9 En 2014, La Matanza llevó a disposición final 590.585,20 toneladas. Dato extraído del sitio web de la CEAMSE, <http://www.ceamse.gov.ar/estadisticas/> [15/03/2015].

> se inunda el lugar al igual que el barrio Parque San Sebastián Este y Oeste del partido de E. Echeverría. Para colmo, se pretende ubicarla en la entrada más importante de la República Argentina, que es la única ruta de acceso directo al Aeropuerto de Ezeiza, a escasos de 7,5 km de éste, violando la distancia reglamentaria que exigen las normas internacionales de la Organización de la Aviación Civil Internacional por el peligro aviario, cuyo control está a cargo de la Fuerza Aérea Argentina.[10]

Los reclamos de los vecinos de González Catán persistieron y las autoridades municipales se vieron compelidas a buscar otras soluciones para atender sus demandas. En 2010 dieron a conocer una nueva propuesta: la construcción del Centro Ambiental de Recomposición Energética (CARE). Este anuncio daría inicio a un nuevo ciclo de conflictividad ambiental.

El Centro Ambiental de Recomposición Energética: la tecnología como solución[11]

El CARE es un proyecto impulsado por el municipio de La Matanza, con el apoyo del Ministerio de Planificación Federal de Inversión Pública y Servicios, la Secretaría de Energía de la Nación y la empresa Energía Argentina S.A. (ENARSA). Su principal objetivo es brindar una forma de tratamiento y disposición final de residuos alternativa al sistema de la CEAMSE que permita, en el mediano plazo, cerrar el relleno sanitario de González Catán. Adicionalmente, el proyecto busca reducir costos de transporte y disposición final, disminuir las emisiones de gases y el consumo de combustible, generar energías renovables que ayuden a potenciar la matriz energética, generar más puestos de trabajo y mejorar la calidad de vida de los habitantes de La Matanza.

En términos jurídicos, el CARE es una sociedad anónima con participación estatal mayoritaria (SAPEM) formada por la Municipalidad de La Matanza, la Uni-

10 Informe de la Asamblea Permanente de Vecinos Autoconvocados de Ciudad Evita (marzo 2008), publicado en el sitio web de la Red de Vecinos en Acción: <http://vecinosenred.blogspot.com.ar/2008_03_01_archive.html> [04/03/2015].

11 Los datos aquí presentados están actualizados a inicios de 2015. Desde entonces, se produjeron modificaciones en la estructura municipal y la asignación de cargos que no se ven reflejadas en estas páginas.

versidad de La Matanza y la Asociación de Residuos Sólidos Urbanos. Estas dos últimas instituciones tienen un porcentaje minoritario que no supera el 5% de las acciones. Sin embargo, para el municipio, su participación es importante porque implica el apoyo e involucramiento de actores de conocimiento con trayectoria en el tema.

Hasta el 2015, el vicepresidente de la SAPEM fue Daniel Iglesias. Diplomado en Gestión Integral de Residuos y especialista en gerenciamiento de organismos públicos, ingresó al municipio de La Matanza en 2007. En el año 2011 tuvo bajo su mando la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, donde luego se desempeñó como director general. Con anterioridad estuvo en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ejerciendo diversos cargos: titular de la Unidad Gerenciadora de Contenedores del Ente de Higiene Urbana, jefe del Departamento de Investigación y Desarrollo del Ente de Higiene Urbana, asesor permanente de Transporte, Recolección y Disposición Final de la Comisión de Medio Ambiente y asesor permanente de la Comisión de Seguimiento de la Ley de Basura Cero.

La llegada de Daniel Iglesias al municipio estuvo motorizada por la orden de cerrar el complejo ambiental González Catán, emitida por la Corte Suprema de Justicia de la provincia. Luego de esta sentencia, el entonces secretario de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, Raúl Magario, lo invitó a formar parte del equipo con la misión de elaborar un proyecto que encontrara un nuevo destino a los residuos del distrito.

> La idea surge a partir de una necesidad que tiene la municipalidad de La Matanza con relación al tratamiento de los RSU. El vicegobernador, Alberto Ballestrini, y Fernando Espinoza, nuestro intendente, nos impusieron la tarea hace aproximadamente dos años de estas búsquedas alternativas al tratamiento de la basura. A partir de eso se constituyó un equipo técnico, que preside Daniel Iglesias, con el cual hemos ido logrando buscar alternativas que signifiquen tratar los residuos con tecnologías amigables al medio ambiente.[12]

12 Declaración de Raúl Magario en "CEAMSE *vs.* CARE en La Matanza".

Para la elaboración de la propuesta, Daniel Iglesias contó con el apoyo técnico del Dr. Peter Heck, director de Instituto de Flujo de Materiales de la Universidad de Birckenfeld, Alemania; del Ing. Horacio Martino, actual gerente de Medio Ambiente de Tetra Pak; del Lic. Renzo Morosi, coordinador de Gestión Integral de Residuos Sólidos de la ACUMAR; de la Dra. Silvia Romano, directora del Grupo de Energías Renovables de la Universidad de Buenos Aires; y de la Lic. Patricia Casco, paisajista de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de La Matanza.

La ejecución del proyecto estuvo en suspenso durante algún tiempo debido a la falta de fondos. Julio De Vido, ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, resultó un aliado clave de la iniciativa. A mediados de 2010, firmó un acuerdo con el municipio de La Matanza por 600 millones de pesos para financiar la obra. Además, facilitó la colaboración de los equipos técnicos de la Secretaría de Energía y ENARSA:

> *…tuvimos la oportunidad, gracias a las gestiones del intendente, de llegar al Ministerio de Planificación. Entonces, ahí fue que planteamos el proyecto que veníamos delineando y que lo veíamos un poquito lejos, por temas económicos, hasta que el intendente abrió la puerta con Julio De Vido y el Ministerio, y la verdad es que el Ministerio y el Gobierno Nacional se interesaron mucho en esto. Hicimos una presentación de lo que iba a ser el proyecto, en ese entonces, hace un poco más de tres años, y la verdad es que el proyecto era muy necesario y le interesó al Ministerio. Entonces nos puso a trabajar conjuntamente con ENARSA y la Secretaría de Energía. Así que, entre todos, con el grupo de investigación de ellos, más el grupo que consolidamos acá dentro de la Secretaría de Medio Ambiente, se llegó a lo que es hoy el proyecto CARE* (funcionario municipal, 29/11/2013).

El CARE se desarrollará en tres etapas; una vez concluidas, permitirá reducir entre el 95% y el 100% del volumen de los residuos dispuestos en relleno sanitario. De este modo, el municipio daría cumplimiento al reclamo de las organizaciones sociales, al mismo tiempo que generaría nuevos recursos para la producción industrial.

En la primera etapa, se seleccionarán y clasificarán de forma manual y mecánica todos los residuos que ingresen de la recolección en tres categorías: inorgánicos reciclables, combustible sólido recuperado y orgánicos. Los elementos recuperables con valor de mercado (papel, cartón, plástico, vidrio y metal) serán devueltos al circuito comercial para reducir el consumo de materias primas.

Los materiales que perdieron valor económico (por ejemplo, papeles y cartones manchados con restos de comida), restos de telas, plásticos no comercializables, cauchos, maderas y similares –llamados "de segunda clasificación"– serán triturados en escamas para producir combustible sólido recuperado (SRF por sus siglas en inglés –*solid recovery fuel*–). Éste será acopiado en silos o fardos de cámara cerrada para luego ser transformado en combustible que podrá sustituir el gas en grandes cementeras u otras instalaciones industriales adaptadas a tal fin. El resto de los residuos, conformado mayormente por elementos orgánicos húmedos, se seguirá enviando al relleno sanitario en González Catán.

En las etapas sucesivas, se instalarán "tecnologías de última generación, amigables con el medio ambiente" (ENARSA, 2010: 172), capaces de transformar los residuos sólidos urbanos en combustible (etapa II) y en energía eléctrica (etapa III). Con ello, el municipio espera producir alrededor de 20 mw/h de energía eléctrica y miles de m^3 de gasoil plus (ACUMAR, 2010: 109). Las empresas que participen de las licitaciones deberán proponer la tecnología más adecuada para operar la valorización energética de los residuos. No obstante, el municipio se ha inclinado por un método denominado "depolimerización catalítica", una tecnología que convierte los materiales con alto contenido de hidrocarburos (plásticos, PVC, llantas viejas, lodos de aguas residuales, residuos de madera, etc.) en biodiesel mediante la aplicación de catalizadores en temperaturas del orden de los 300°C. El saldo de este proceso es una ceniza inerte que no supera el 5% en peso de los residuos ingresados. Se estima que la planta consumirá cerca del 10% de la energía que genere (ACUMAR, 2010: 109-110).

Las autoridades municipales afirman que el CARE no incinerará desechos. En reiteradas oportunidades, aseguraron que su funcionamiento no alterará las condiciones físico-químicas del entorno ni pondrá en riesgo la salud y el ambiente local:

> No es contaminante. No es como pretende decir Greenpeace que acá vamos a usar alguna tecnología que incinere. Nosotros, antes de lanzar el CARE, sabíamos todos los no que teníamos. Uno de los no era no enterrar basura. Otro de los no, que no se contaminara. Otro de los no, que no se incinerara.[13]

13 Declaración de Raúl Magario en "CEAMSE *vs.* CARE en La Matanza".

> …hay una organización que dice que van a incinerar, que va a salir humo, que de la columna o la chimenea van a emanar dioxinas y furanos. Toda esa parte de la fantasía colectiva que alguien por ahí está sembrando a propósito, no existe.[14]

La primera etapa del CARE se puso en marcha en diciembre de 2010, cuando ENARSA abrió la licitación pública nacional EE Nº10/2010 para seleccionar al contratista que tendría a su cargo el "diseño y construcción, bajo la modalidad llave en mano, de una planta de recepción, clasificación, selección, enfardado, acopio, producción de SRF y desvío del rechazo de RSU, incluyendo su mantenimiento por un período de dos años y la capacitación del personal del contratante para la eficaz operación de la planta" (ENARSA, 2010: 12-13).

En los pliegos licitatorios, se establece que los oferentes deben cumplir con los siguientes requerimientos: a) haber participado en la construcción de una obra similar al tipo estipulado en los últimos tres años; b) los profesionales que componen el equipo técnico deben acreditar, como mínimo, siete años de experiencia en la profesión, dos años de experiencia en el cargo y un año de experiencia en obras similares; c) de las 1.300 toneladas diarias que ingresarán a la planta, el 7% del total deberá ser recuperado como reciclados valorizables y el 25% como SFR. Asimismo, se los obliga a presentar el plan de trabajo definitivo, el estudio de impacto ambiental de contenidos mínimos aprobado por el Organismo Provincial para el Desarrollo Sustentable (OPDS) y el plan de gestión ambiental correspondiente al área de influencia de la obra.

La licitación quedó vacante y ENARSA realizó un segundo llamado en agosto de 2011. En esta oportunidad, Los Mallines SRL e Instalmart SRT (UTE en formación) ganaron la adjudicación de la obra por un valor de $96.925.133,25 pesos. De acuerdo con su propuesta, la planta recuperará el 9,2% en materiales reciclados valorizables y el 29% en SFR, es decir, cerca de quinientas toneladas por día. El incumplimiento de estas metas implica una sanción monetaria que va desde los $166 a los $2.338 diarios por cada punto porcentual de diferencia entre la

14 Entrevista a Daniel Iglesias en programa radial "Blanco o Negro", FM Malvinas 93.9 (23/07/2012).

tasa de recupero prometida por tipo de material y la tasa verificada una vez que la planta se encuentre en funcionamiento.[15]

El CARE comenzó a construirse en febrero de 2013 en un predio municipal ubicado en la intersección entre la Ruta provincial Nº 1001 y Conde, a unos tres kilómetros del relleno sanitario de González Catán. De las 25 hectáreas que ocupará, la primera fase se desarrollará en sólo 4 hectáreas, donde habrá una planta de clasificación manual y mecánica para 1.500 toneladas de residuos, una balanza de pesaje, una nave industrial de 6000 m^2 para producción y almacenaje de SRF, un edificio administrativo, y acceso para entrada y descarga de hasta diez camiones a la vez. En este predio también se localizará uno de los ecopuntos financiados por la ACUMAR, el cual tratará 100 toneladas por día de desechos domiciliarios y restos de poda o escombros.[16]

La obra debería haber concluido en mayo de 2014 pero, al momento de escribir este artículo, aún no está finalizada. En diciembre de 2014, Daniel Iglesias declaró que se había realizado el movimiento de suelo, la construcción de los pisos y columnas de un galpón y la instalación de los servicios básicos, lo cual representaba un 40% de avance. Según informó, la obra se inauguraría entre agosto y octubre de 2015.[17]

La construcción del CARE se complementa con un programa de separación en origen y recolección diferenciada que permitiría reducir las toneladas de desechos que se tratarán en la planta. Sin embargo, aún no se observan resultados, ya que la cantidad de toneladas de residuos que el partido envió a disposición final aumentó un 43% en los últimos años, pasando de 413.233,60 toneladas en 2009 a 590.585,20 en 2014.[18] El problema parece estar lejos de hallar una solución.

---

15 El papel y cartón tienen una penalidad diaria de $1.005, el plástico de $2.338, el vidrio de $166 y el metal de $365.

16 La ACUMAR construirá dos ecopuntos en el partido de La Matanza, cada uno de los cuales tendrá una capacidad de tratamiento de 50 tn/día de poda y escombros (Módulo I) y 50 tn/día de residuos domiciliarios (Módulo II). A marzo de 2014, el ecopunto de González Catán está en un 98% construido, mientras que el de Isidro Casanova lo está en un 15%. Información extraída del sitio web de ACUMAR: <http://www.acumar.gov.ar/mapa-cuenca/> [16/03/2015].

17 "Ahora, prevén que el CARE estaría listo en agosto de 2015", *El1Digital* (17/12/2014) [en línea], dirección URL: http://www.el1digital.com.ar/articulo/view/49031/ahora-preven-que-el-care-estaria-listo-en-agosto-de-2015 [20/12/2014].

18 Sitio web de la CEAMSE, <http://www.ceamse.gov.ar/estadisticas/> [19/03/2015].

Voces disidentes

El proyecto recibió duras críticas por parte de distintos sectores de la sociedad civil. Una de las primeras en lanzar el alerta fue la Asamblea de Vecinos Autoconvocados contra la CEAMSE de González Catán, el mismo grupo de vecinos que hace años lucha por cerrar el relleno sanitario. Ellos, a su vez, entraron en contacto con organizaciones de trayectoria en la temática que aportaron información y asesoramiento técnico, como Greenpeace, la Coalición Antiincineración de Argentina y la Alianza Global Antiincineración. Tiempo después, se sumó Identidad Vecinal, una agrupación de base territorial directamente afectada dada su cercanía al predio.

La oposición al proyecto se materializó en cortes de ruta, manifestaciones públicas y difusión de informes que alertaban sobre los riesgos del CARE. En 2010, los vecinos presentaron una acción de amparo contra el Honorable Concejo Deliberante del partido de La Matanza por la cual pedían no innovar en lo que respecta a la creación e instalación al centro de tratamiento de residuos. En 2013 organizaron una serie de conferencias en el Congreso de la Nación y en la Legislatura porteña con la participación de Paul Connet, un reconocido especialista internacional e impulsor del paradigma de Basura Cero. Además, los miembros de las organizaciones se reunieron regularmente con legisladores y funcionarios del gobierno nacional y provincial. Todas estas acciones recibieron el apoyo de comercios e instituciones locales, asambleas barriales, agrupaciones políticas, concejales opositores y vecinos independientes.

En un contexto de incertidumbre generalizada, las organizaciones aprendieron sobre la valorización energética de los residuos y sus posibles efectos negativos. Este proceso de movilización generó espacios de aprendizaje colectivo y permitió la elaboración de argumentos que pusieron en jaque la legitimidad y viabilidad de la propuesta. Los principales motivos por los cuales rechazan la propuesta son que falta información para evaluar el proyecto, que su localización es inadecuada, que la medida no ataca las causas del problema y que no permitirá cerrar el complejo ambiental González Catán en el corto plazo. Estos argumentos constituyen los ejes de la discusión entre legos y expertos, lo que en la literatura se conoce con el nombre de controversias sociotécnicas (Callon, Lascoumes y Barthe, 2009). Los saldos de estas controversias son nuevos

stocks de conocimiento que amplían la discusión sobre los "estados de mundo posibles". Tomar en cuenta, entonces, esta dimensión cognitiva permite alejarnos de una mirada muy extendida que sostiene que los conflictos se originan en la irracionalidad o falta de conocimiento de los actores en pugna.

Información insuficiente para evaluar el proyecto

La falta de información sobre las características del emprendimiento es el argumento que más veces se escucha en contra del CARE. Miembros de organizaciones sociales y funcionarios públicos reconocen que no existen estudios o informes donde se detalle cómo será el proyecto, qué tecnología se utilizará para tratar los residuos y qué impactos ambientales tendrá; Greenpeace así lo expresa en la carta enviada al Honorable Concejo Deliberante del partido de La Matanza (Testa y Pujó, 28/08/2010):

> La información disponible no resulta aceptable para analizar el proyecto seriamente. En este contexto, la sanción de una ordenanza confirmando este proyecto significaría, en los hechos, otorgar un "cheque en blanco" al Poder Ejecutivo que abriría la puerta a la adopción de prácticas poco probadas y riesgosas desde el punto de vista ambiental, social y económico.

Si bien el proyecto en su totalidad está marcado por el desconocimiento, las preguntas que se hacen oír con mayor fuerza se plantean en relación con la segunda y tercera etapa, en las cuales se espera producir combustible y energía eléctrica. Las organizaciones reclaman su derecho a saber qué "tecnologías de última generación, amigables con el medio ambiente" (ENARSA, 2010: 172) producirán combustibles y energía, si incinerarán desechos, y qué mecanismos de control se aplicarán para monitorear las emisiones industriales.

El carácter experimental de la propuesta agudiza el estado de alerta. Como se mencionó anteriormente, hasta el momento de la licitación no habrá definiciones porque las empresas que participen de dicho concurso serán las encargadas de proponer el mecanismo más adecuado para la valorización energética. Más aún, la depolimerización catalítica, único proceso que el municipio ha sugerido como posibilidad, cuenta con escasas experiencias a nivel internacio-

nal y ninguna de ellas aplica al volumen y tipo de residuos que se generan en el distrito. Para las organizaciones, apostar a tecnologías no probadas implica un riesgo enorme en términos de costo-beneficio del funcionamiento de la planta y, sobre todo, en relación con los perjuicios que puede ocasionar a la salud y el medio ambiente. Nuevamente Greenpeace (2010: 2) denuncia:

> No hay antecedentes fuera del campo experimental que demuestren que estas tecnologías funcionan con residuos sólidos urbanos. Estos residuos son heterogéneos y variables y obstaculizan el funcionamiento de tecnologías de tratamiento termoquímico. […] Muchas preguntas quedan sin respuestas, por ejemplo, ¿Cuál es la naturaleza de los residuos sólidos obtenidos luego del proceso? ¿Cuán inertes son? ¿Se conoce su composición según varía el tipo de insumo? ¿Cómo se tratarían?

> *Hay que seleccionar diseños con tecnologías probadas. No debemos ser "conejitos de Indias". No quisiera optar por una tecnología que se aplica para unas pocas toneladas y llevarla a mil o cinco mil toneladas y pagar los errores del traspaso de escala.*[19]

> *El proyecto en sí nunca fue conocido. La licitación es "provean energía eléctrica". El modo lo va a definir la empresa que gane. Pero de lo que se presentó a* ACUMAR *y de lo que estaba disponible para la audiencia pública, bueno, sí, había una cantidad de información, en italiano la mayor parte porque era una empresa que había hecho una planta en Italia pero uno no sabía contra qué iba. Era como un misterio, siempre fue como un misterio* (funcionario nacional, 27/11/2014).

Las sospechas de los vecinos se ven reforzadas por su propia experiencia de vida. Según sus testimonios, entre la CEAMSE y el CARE hay aires de familia, puesto que ambos fueron anunciados como una solución inocua y definitiva al problema de los residuos. Por desgracia, saben que los impactos no siempre son inmediatos y pueden transcurrir varios años antes de reconocérselos. El saldo de muertes y enfermedades que ocasionó el relleno sani-

19 Exposición de Ing. Marcela Sandra De Luca en la reunión de trabajo "Los Residuos en Buenos Aires - La Disposición Final", organizada por Fundación Ciudad, Buenos Aires, 2 de noviembre de 2010. Transcripción disponible en línea, en <http://www.fundacionciudad.org.ar/pdf/RSU_2010/RSU_DispFinal_2010.pdf> [30/03/15].

tario es un recordatorio para mantenerse atentos y desconfiar de las recetas mágicas.

Muchas dudas se podrían haber clarificado si las autoridades locales hubieran respetado los procedimientos institucionales requeridos para aprobar este tipo de emprendimientos. De acuerdo con los pliegos licitatorios, el adjudicatario debía presentar un estudio de impacto ambiental aprobado por el OPDS y un plan de gestión ambiental correspondiente al área de influencia de la obra. Además, se debían realizar instancias participativas –por ejemplo, audiencias públicas– con previo acceso a la información para conocer la opinión de la población. Sin embargo, estos requerimientos fueron desobedecidos y la obra comenzó sin el consentimiento de la autoridad ambiental provincial.

Por ello, los actores solicitan detener el proyecto. De acuerdo con el principio precautorio que rige nuestra política ambiental, la ausencia de información o certeza científica no son motivos válidos para postergar la adopción de medidas protectoras ante la sospecha fundada de daño grave o irreversible. Como expresó un funcionario,

> *ante las dudas que hay, no es conveniente avanzar en tecnologías no probadas sobre las cuales se desconocen los alcances. La posición sí es terminante en ese sentido, de no avanzar en un proyecto que no cuenta con información y avales participativos"* (funcionario nacional, 27/11/2014).

Localización

La localización del emprendimiento también fue blanco de críticas porque cerca hay escuelas y barrios que se podrían ver seriamente afectados. Por tomar un ejemplo, el Barrio Salamanca se encuentra a 538 metros de uno de los vértices del predio, según cálculos hechos por los propios vecinos. Los habitantes próximos al CARE, entonces, no quieren que allí se acopie o trate ningún tipo de residuo porque desconocen las consecuencias que ello puede traer. Defienden su derecho a la salud y a vivir en un ambiente sano sin cuestionar el modelo de gestión o la desigual distribución de riesgos:

> *En esa escala, en ese volumen, es experimental. Y no debería hacerse en una zona de tanta cercanía a lo urbano. Lo que para nosotros es complejo porque no existimos. No estamos reconocidos. Supuestamente, esto es una zona mixta-industrial, o sea, puede ser chacra o fábrica pero no barrio. Pero resultó ser barrio; entonces, no nos reconocen. Sea como sea, desde el punto de vista nuestro, eso está cerca de casa, entonces, si es experimental, no corresponde. Lo cual habilita a que lo hagan más allá y eso puede ser mal visto por alguien* […] *nuestra* [postura] *sería no al* CARE *acá.* (Miembro de Identidad Vecinal, 26/11/2014).

La asamblea de autoconvocados también rechaza la instalación de la planta en González Catán, aunque sus motivos difieren en algunos aspectos. Este grupo de vecinos repudia la iniciativa porque considera que los habitantes de la localidad ya se han visto lo suficientemente perjudicados por el manejo metropolitano de los residuos. Hasta ahora, el costo ambiental, social y político de enterrar indiscriminadamente los desechos lo pagaron algunos pocos y es injusto prolongar este reparto de las amenazas ambientales. Por ello, sin importar el tipo de tecnología que se aplique, no quieren más desechos en González Catán:

> No al CARE porque es castigar doblemente a la población que ya sufre las consecuencias de un relleno sanitario mal gestionado de 33 años de antigüedad. […] El pueblo de González Catán ratifica su rotundo rechazo a la instalación de cualquier tipo de planta de tratamiento de residuos en su territorio. No más basura en Catán.[20]

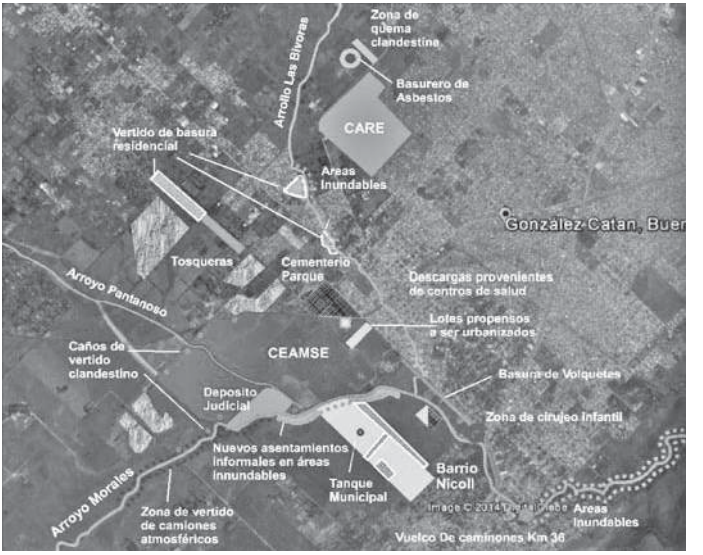
Este argumento cuestiona no sólo el modelo de la CEAMSE (enterrar los residuos lejos de los centros urbanos consolidados), sino también criterios de desarrollo territorial. Como sostiene Svampa (2008), en las cuestiones ambientales, el territorio es el *locus* del conflicto en el doble sentido de ser el lugar donde se desarrolla la acción colectiva y de ser el objeto de disputa. Qué actividades permitir, qué características del paisaje conservar y cómo vivir ese espacio se vuelven elementos centrales de la discusión.

---

20 Escrito presentado por la Asamblea de Vecinos Autoconvocados sin partidismo político contra la CEAMSE de González Catán en la Audiencia Pública Plan GIRSU-ACUMAR (29/05/2012).

Pero además, el territorio se transforma en espacio de conocimiento. Las acciones de los vecinos los han llevado a convertirse en productores de nuevos saberes. Como muestra el mapa que figura a continuación, ellos son capaces de identificar amenazas y relacionar hechos aparentemente inconexos:

Mapa 1. Principales hitos urbano-ambientales de González Catán



Fuente: Mapa elaborado por la ONG *Vecinos Autoconvocados apartidarios contra la* CEAMSE *de González Catán (facilitado en diciembre de 2014).*

Reconocer marcas en el territorio y descubrir relaciones entre ellas produce nuevos significados sobre el espacio vivido. Para los vecinos, González Catán no es meramente su lugar de residencia, es el símbolo de una construcción colectiva, de un territorio degradado que hoy se moviliza para hacer escuchar su voz. Ellos no sólo discuten qué tecnología utilizar para disponer los residuos, sino qué usos deben permitir y en qué tipo de territorio desean vivir.

No ataca las causas del problema

Otra de las razones esgrimidas contra el CARE sostiene que no constituye una salida real a la situación porque no ataca las causas del problema. Los defensores

de este argumento afirman que cualquier propuesta que no comience con las primeras fases del ciclo, es decir, que no fomente la reducción de desechos e incentive la separación, no constituye una verdadera alternativa.

> ¿Por qué desconfiamos? En principio, porque el problema de la basura comienza con la generación y acá no lo resuelve. Entonces, es una de las primeras dudas que nos queda. Si la causa de algo es muy fuerte y no la modificamos, los problemas van a seguir existiendo.[21]

Más aún, hay quienes creen que el CARE atenta contra los principios de la gestión integral porque la generación de energía precisa una gran cantidad de residuos de alto poder calorífico como el plástico, el cartón o el papel. Paradójicamente, ya existen mecanismos para recuperar y reciclar esta fracción de desechos sin necesidad de construir plantas de envergadura ni adoptar tecnologías experimentales. Por ello, la instalación del CARE pareciera competir con las tendencias actuales en el manejo sustentable de los residuos.

No permitirá cerrar el relleno sanitario de González Catán

Finalmente, el CARE generó resistencias entre las organizaciones sociales porque, sostienen, no permitirá cerrar el relleno sanitario de González Catán en el corto plazo. Como vimos, hasta que no produzca combustible y energía eléctrica (etapas II y III), los residuos que no puedan ser devueltos al circuito productivo o transformados en SRF serán enviados a disposición final. Esto representa cerca del 60% de los desechos recolectados, es decir, más de 750 toneladas diarias.

> Permitir la instalación de un Centro de Recomposición Energética y/o cualquier otra planta de tratamiento de residuos sería aprobar la doble contaminación para nuestra ciudad, ya que no sólo no se cerraría el relleno sanitario existente sino que comenzaría a funcionar otro foco contaminante.[22]

---

21 Declaración del Ing. Javier Souza Casadinho, docente UBA y coordinador CETAAR, en "CEAMSE *vs.* CARE en La Matanza".

22 Escrito presentado por la Asamblea de Vecinos Autoconvocados sin partidismo político contra la CEAMSE de González Catán en la Audiencia Pública Plan GIRSU-ACUMAR (29/05/2012).

El CARE no es la solución esperada por los vecinos. Según razonan, si el CARE y la CEAMSE coexistirán durante algunos años, entonces, los impactos en la salud y el medio ambiente derivados de la operación inadecuada de los rellenos sanitarios se agravarán por las consecuencias del tratamiento energético de los residuos. Por ello, afirman que el proyecto potencia las amenazas ambientales del territorio.

A palabras necias, oídos sordos

Lagroye (1994: 465-466) sostiene que los organismos estatales constituyen "jugadores principales" en los mecanismos de interacción de la política pública porque poseen amplios recursos y una autoridad legítima para intervenir en el proceso de discusión y resolución de problemas. A diferencia de otros participantes, su presencia no es cuestionada ni corre riesgo de ser impugnada. Y aunque no imponen las reglas del juego, sí tienen capacidad para designar o desautorizar a otros grupos que pueden intervenir en el proceso. Éste pareciera ser el caso en La Matanza, donde las autoridades locales desacreditan la participación e intereses de ciertos sectores de la sociedad civil en el asunto. La postura del gobierno local frente a las voces disidentes recuerda aquel conocido refrán que pide ignorar las palabras de los necios:

> De 2 millones de habitantes que somos en el partido de La Matanza, aproximadamente, siempre puede haber dos, diez, veinte personas en desacuerdo o que estén incitadas, agitadas por alguien posiblemente –como en casos anteriores–. Incluso, gente que no es de la localidad, que no vive en González Catán, y mucho menos está cerca del predio destinado a la construcción del CARE y, sin embargo, enarbola banderas que no sé… persiguiendo qué intereses, le pone un poco de cizaña a la gente. […] es 100% mala intención de determinados grupos y sectores que responden a algunos intereses económicos, sobre todo, a alguien que genere combustible en otras latitudes.[23]

23 Declaración de Daniel Iglesias en el programa radial "Blanco o Negro", FM Malvinas 93.9 (23/07/2012).

A diferencia de lo ocurrido con el conflicto por el cierre del relleno, las organizaciones sociales no son reconocidas como interlocutores válidos y sus argumentos no son escuchados por los funcionarios locales. Por un lado, las autoridades niegan la representatividad de estos grupos por su escasa incidencia numérica y por su presunta lejanía geográfica. La condición para oponerse al CARE es ser muchos y estar cerca. De este modo, el municipio niega la idea misma de derecho colectivo, es decir, la titularidad de derechos por parte de grupos sociales y no meramente por individuos.

En segundo lugar, los funcionarios locales desacreditan a los activistas por considerar que sus preocupaciones no son genuinas. Para ellos, las organizaciones se movilizan por intereses políticos y económicos que nada tienen que ver con la propuesta. Esta imputación de intereses no sólo echa por tierra cualquier posibilidad de debatir sobre las características técnicas de la planta y sus potenciales efectos para la salud y el medio ambiente, sino que además desconoce la capacidad y determinación de estos grupos para decidir cómo vivir y qué mundo legar a las próximas generaciones.

Palabras finales

Desde hace tiempo se ha mostrado que no existe una relación directa entre el grado de daño o amenaza y la preocupación ambiental. Para que el riesgo se convierta en objeto de atención pública es preciso que atraviese un proceso de valoración, filtración y construcción social (Beck, 1995; Douglas y Wildavsky, 1982; Hannigan, 2006; Lezama, 2001 y 2004). La historia de la gestión de los desechos en Buenos Aires refleja cabalmente este carácter social de los problemas ambientales. A lo largo del tiempo, acaecieron transformaciones en la percepción del problema que redujeron o ampliaron las posibilidades de adoptar determinados cursos de acción. Como muestra Dimarco (2012), durante casi un siglo, la concepción patógena fue ganando terreno hasta convertirse en hegemónica. De allí que la clasificación de los residuos estuviera prohibida, estigmatizada y asociada con peligros sanitarios y de degradación moral. Con el cambio de milenio, dos nuevos criterios irrumpieron en la escena pública, conjugándose para transformar la matriz interpretativa del problema. Desde un criterio social, la clasificación de residuos pasó a ser considerada un trabajo

digno y capaz de asegurar la subsistencia de amplios sectores. Desde un criterio ambientalista, el riesgo dejó de centrarse en la falta de higiene urbana para trasladarse a los daños derivados del manejo inadecuado de los desechos. Como resultado, la separación y clasificación se convirtieron en actividades socialmente legítimas y las tecnologías de tratamiento y disposición final adoptadas ocuparon el centro de los debates.

En la Región Metropolitana de Buenos Aires existe un proceso abierto de configuración de la gestión de los residuos como problema público. Esto supone el cuestionamiento de visiones hegemónicas y la apertura de espacios de negociación para la creación de nuevos sentidos. Son tiempos de creatividad social, donde los técnicos y expertos son llamados a jugar un rol destacado en la identificación de causas y de propuestas de remediación. Pero no son los únicos que participan del juego.

Las políticas públicas, entonces, emergen como el resultado del proceso de interacción entre unos y otros. La propuesta de instalación del CARE constituye un caso de análisis privilegiado, al mostrar que la iniciativa no fue producto de una decisión autónoma de un sector del estado. Por el contrario, el proyecto y su posibilidad misma de concreción están sujetos a un proceso de negociación entre grupos con intereses y marcos cognitivos divergentes. La mirada diacrónica del caso reveló que hay memorias y experiencias de los problemas que inciden en la configuración posterior del asunto. Inicialmente, el conflicto se centró en los impactos negativos derivados de la operación inadecuada de los rellenos sanitarios pero, en la actualidad, los puntos de discusión se multiplicaron, cuestionando los fundamentos del modelo, los usos del territorio y la distribución de las amenazas ambientales. La historia permanece con final abierto y no sabemos quiénes ganarán la contienda. Lo que está claro es que aquí no sólo se debate qué hacer con los residuos, sino las interpretaciones y construcciones sociales de la realidad que permitirán adoptar ciertos cursos de acción.

Bibliografía

ACUMAR

(2010), "Plan Maestro de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos" [en línea], dirección URL: http://www.acumar.gov.ar/ACUsentencias/CausaMendoza/2010Diciembre/plan_integral_residuos.pdf [18/02/2014]. "Ahora prevén que el CARE estaría listo en agosto de 2015", *El1Digital*, 17/12/2015 [en línea], dirección URL: http://www.el1digital.com.ar/articulo/view/49031/ahora-preven-que-el-care-estaria-listo-en-agosto-de-2015 [04/03/2015].

Asamblea Permanente de Vecinos Autoconvocados de Ciudad Evita

(2008), "Informe a marzo de 2008" [en línea], dirección URL: http://vecinosenred.blogspot.com.ar/2008_03_01_archive.html [04/03/2015].

Beck, Ulrich

(1995), *Ecological Enlightenment*, Nueva Jersey, Humanity Press.

Callon, Michel, Pierre Lascoumes y Yannick Barthe

(2009), *Acting in an uncertain world. An essay on technical democracy*, Massachusetts-Londres, The MIT Press.

"CEAMSE *vs*. CARE en La Matanza",

documental producido por Notio.com.ar [en línea], dirección URL: https://www.youtube.com/watch?v=pTYJK7Qae08 [20/8/2012].

Cefaï, Daniel

(1996), "La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques", en *Réseaux*, Vol. 14, Nº 75, pp. 43-66.

—— (2002), "Qu'est-ce qu'une arène publique? Quelques pistes dans une perspective pragmatiste", en Cefaï, Daniel e Isaac Joseph (eds.), *L'Héritage du pragmatisme. Conflits d'urbanité et épreuves de civisme*, La Tour-d'Aigues, Editions de l'Aube, pp. 51-82.

Dimarco, Sabina

(2012), "Entre riesgo social y beneficio ambiental: transformaciones sociohistóricas en la construcción social del riesgo de la clasificación de residuos", en *Quid 16*, Nº 2, pp. 161-180.

Douglas, Mary y Aaron Wildavsky

(1982), *Risk and culture. An essay on the selection of technological and environmental dangers*, Berkeley, University of California Press.

ENARSA

(2010), "Licitación pública nacional ENARSA EE 10/2010. Contratación de la primera etapa del Centro Ambiental de Recomposición Energética. Pliego de cláusulas generales y especiales" [en línea], dirección URL: http://www.enarsa.com.ar/index.php/es/licitacioneslistado/enarsa-generacion/201-licitacion-publica-nacional-ee-n-102010 [12/12/2014].

Entrevista a Daniel Iglesias en "Blanco o Negro"

FM Malvinas 93.9, 23/07/2012 [en línea], dirección URL: https://www.youtube.com/watch?v=YQB9ExaZWq0 [20/8/2012].

Fernández, Leonardo

(2011), "Mantenga limpia Buenos Aires. La impronta de la dictadura en la gestión de la basura del Gran Buenos Aires", en Di Virgilio, Mercedes *et al*. (eds.), *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*, Buenos Aires, Café de las Ciudades, pp. 523-554.

Greenpeace

(2010), "Observaciones preliminares sobre el proyecto Centro Ambiental de Reconversión Energética (CARE) para generar energía de residuos domiciliarios impulsado por la empresa ENARSA y el Municipio de La Matanza" [en línea], dirección URL: http://www.greenpeace.org/argentina/Global/argentina/report/2010/9/proyecto-care-matanza-catan.pdf [08/10/2014].

Gusfield, Joseph

(2014), *La cultura de los problemas públicos. El mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Gutiérrez, Ricardo (ed.)

(2014), *Gestión de residuos sólidos urbanos en la región metropolitana de Buenos Aires. Modelos y prácticas*, Buenos Aires, EPYG-UNSAM.

—— (2015), *Avances hacia la gestión integral de residuos en la región metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires, EPYG-UNSAM.

Hannigan, John

(2006), *Environmental Sociology*, Londres, Routledge.

Honorable Concejo Deliberante del Municipio de La Matanza

(2010), Ordenanza Nº 20.412. Ratificación del convenio marco "Acta acuerdo para la constitución del centro de tratamiento integral de residuos de la Municipalidad de La Matanza".

Lagroye, Jacques

(1994), *Sociología política*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Lezama, José Luis

(2001), "El medio ambiente como construcción social: reflexiones sobre la contaminación del aire en la ciudad de México", en *Estudios Sociológicos*, Vol. XIX, Nº 2, pp. 325-338.

—— (2004), *La construcción social y política del medio ambiente*, México, El Colegio de Mexico-Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano.

Lorenc Valcarce, Federico

(2005), "La sociología de los problemas públicos. Una perspectiva crítica para el estudio de las relaciones entre la sociedad y la política", en *Nómadas. Revista crítica de ciencias sociales y jurídicas*, Nº 12, pp. 141-150.

Merlinsky, Gabriela

(2011), "La acción colectiva ambiental y la construcción política del problema de los residuos sólidos urbanos. El cierre del relleno sanitario de Villa Domínico: controversias y aprendizajes", en Gris Público Americano (ed.), *Paraformal. Ecologías urbanas*, Buenos Aires, Centro Cultural de España en Buenos Aires-Bisman, pp. 150-171.

Oszlak, Oscar

(1991), *Merecer la Ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*, Buenos Aires, CEDES-Hvmanitas.

Sánchez, Nora

(2012), "Crisis de los rellenos: En un año, ya no quedará más lugar donde enterrar la basura", *Clarín*, 22/07/2012 [en línea], dirección URL: http://www.clarin.com/ciudades/Crisis-rellenos_0_741526057.html [10/10/2014].

Schejtman, Lorena y Natalia Irurita

(2012), *Diagnóstico sobre la gestión de los residuos sólidos urbanos en municipios de la Argentina*, Buenos Aires, CIPPEC [en línea], dirección URL: http://issuu.com/cippec/docs/103_dt_dl_rsu_schejtman_irurita_2012 [21/02/2013].

Shammah, Cinthia

(2009), *El circuito informal de los residuos: los basurales a cielo abierto*, Buenos Aires, Espacio Editorial.

Svampa, Maristella

(2008), "La disputa por el desarrollo: territorio, movimientos de carácter socioambiental y discursos dominantes" [en línea], dirección URL: http://maristellasvampa.net/archivos/ensayo43.pdf [10/09/2015].

Testa, María Eugenia y Lorena Pujó

(2010), Carta enviada por Greenpeace al Honorable Concejo Deliberante del partido de La Matanza en referencia al Centro Ambiental de Reconversión Energética (CARE).

Sobre los autores

Astelarra, Sofía
Profesora y licenciada en Sociología, Universidad de Buenos Aires. Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Integrante del Grupo de Ecología Política, comunidades y derechos (GEPCYD), Área de Estudios Rurales, Instituto de Investigaciones Gino Germani (FSOC-UBA). Profesora JTP en la cátedra de Fundamentos de Ecología Política (FSOC-UBA), ayudante en UTN Regional Pacheco.
sofiastelarra@hotmail.com

Beltramino, Tamara
Licenciada en Sociología, Universidad Nacional del Litoral. Doctoranda en Ciencias Sociales (UNER). Becaria del programa de Formación de Recursos Humanos de Posgrado (UNL). Docente de la Licenciatura en Sociología (UNL), en las cátedras de Introducción a la Sociología y Sociología de las Organizaciones.
tamarabeltramino@yahoo.com.ar

Fernández, Leonardo
Ecólogo urbano, Universidad Nacional de General Sarmiento. Doctorando en Ciencias Sociales (UBA). Investigador-docente del Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento (ICO-UNGS). Magíster en Desarrollo Urbano y Regional (Universidad Politécnica de Catalunya, España).
lfernand@ungs.edu.ar

Fernández Bouzo, Soledad
Licenciada y profesora en Sociología, Universidad de Buenos Aires. Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Es becaria postdoctoral del CONICET, Área de Estudios Urbanos, Instituto de Investigaciones "Gino Germani" (FSOC-UBA), donde forma parte del Grupo de Estudios Ambientales (GEA). Es docente responsable de la asignatura Sociología y Ambiente, de la licenciatura en Gestión Ambiental (UNM). Auxiliar docente en Metodología de la Investigación I, Trabajo Social (UBA).
soledad.fernandezbouzo@gmail.com

Langbehn, Lorenzo

Profesor en Filosofía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Magíster por el programa Erasmus Mundus "Philosophies allemande et française dans l'espace européenen". Doctor en Ciencias Sociales (UBA). Profesor adjunto en el departamento de Filosofía, Facultad de Humanidades (UNSE). Forma parte del Grupo de Estudios Ambientales (GEA) desde 2010.

lorenzolan@hotmail.com

Larsimont, Robin

Geógrafo, Université Libre de Bruxelles. Magíster en Ordenación y Gestión del Desarrollo Territorial y Local (Universidad de Sevilla). Doctorando en Geografía (UBA) y becario del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

robin_larsi@hotmail.com

Martin, Facundo

Ingeniero Agrónomo, Universidad Nacional de Cuyo. Doctor en Ciencias Sociales (UBA) y magíster en Estudios Sociales Agrarios (FLACSO/Argentina). Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y profesor regular UNCuyo.

fdmartingarcia@gmail.com

Merlinsky, Gabriela

Socióloga, Universidad de Buenos Aires. Doctora en Ciencias Sociales (UBA) y doctora en Geografía (Paris VIII). Investigadora Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesora regular UBA y coordinadora del Grupo de Estudios Ambientales (GEA), Área de Estudios Urbanos, Instituto de Investigaciones Gino Germani (FSOC-UBA).

merlinsk@retina.ar

Montera, Carolina

Licenciada en Sociología, Universidad de Buenos Aires. Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Entre 2011 y 2015 fue becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Instituto de Investigaciones "Gino Germani" (FSOC-

UBA). Integra el Grupo de Estudios Ambientales (GEA), Área de Estudios Urbanos, Instituto de Investigaciones "Gino Germani" (FSOC-UBA) y el Grupo Ambiente y Política, Escuela de Política y Gobierno, (UNSAM). Es docente en la Carrera de Sociología (UBA) y en la licenciatura en Gestión Ambiental Urbana (UNLa).

carolinamontera@gmail.com

Ramírez, Delia

Licenciada en Comunicación Social, Universidad Nacional de Misiones. Magíster en Ciencias Sociales, Universidad Nacional de General Sarmiento, Instituto de Desarrollo Económico y Social (UNGS-IDES). Doctoranda en Antropología Social (UNAM), becada por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Investigadora del Programa de Estudios Rurales y Globalización (PERYG).

deliaramirezf@gmail.com

Scharager, Andrés

Licenciado en Sociología, Universidad de Buenos Aires. Maestrando en Antropología Social (IDES-IDAES-UNSAM) y doctorando en Ciencias Sociales (UBA). Docente en "Historia del Conocimiento Sociológico II", licenciatura de Sociología (UBA). Becario doctoral del CONICET, Área de Estudios Urbanos, Instituto de Investigaciones "Gino Germani" (FSOC-UBA).

andres.scharager@gmail.com

Schmidt, Mariana

Licenciada en Sociología y Doctora en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Desde 2014 se desempeña como becaria postdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Instituto de Investigaciones "Gino Germani" (FSOC-UBA), donde forma parte del Grupo de Estudios Ambientales (GEA).

marianaaschmidt@yahoo.com.ar

Tobías, Melina

Licenciada en Sociología, Universidad de Buenos Aires. Magíster en Sociología Económica (UNSAM). Doctoranda en co-tutela en Ciencias Sociales y Geografía (UBA-Paris III) y becaria del CONICET. Forma parte del Grupo de Estudios Ambienta-

les (GEA), Área de Estudios Urbanos, Instituto de Investigaciones "Gino Germani" (FSOC-UBA). Auxiliar en la cátedra de Metodología de la Investigación I, licenciatura en Trabajo Social (UBA).

melina.tobias@gmail.com

Toledo López, Virginia

Licenciada en Relaciones Internacionales,Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Acredita el Diploma Superior en Estudios Sociales Agrarios de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Desde 2010 se desempeña como investigadora en el Centro de Investigaciones Geográficas (CIG) y a partir de 2014 como colaboradora en el Instituto de Geografía, Historia y Ciencias Sociales (IGEHCS), CONICET-UNCPBA.

vtoledolopez@gmail.com

Existe otro mundo mejor y está en este

Somos optimistas bien informados. Los que integramos CICCUS sabemos que, en gran medida, el desencuentro humano obedece a la inequidad en la distribución y disfrute de los bienes tanto materiales como intangibles. Y no pecamos de ingenuos cuando creemos que esto se debe y se puede corregir.

Nuestros cuidados libros divulgan textos de reconocidos especialistas e investigadores que animan valores tales como la cooperación, la solidaridad, el respeto a la naturaleza y la adhesión gozosa de lo diverso desde la propia identidad.

Crisis: oportunidad y/o conflicto. Siempre depende de nosotros elegir, decidir. Nosotros y nuestros autores ya lo hicimos.

El libro como creación cultural es una aventura que se recrea con los lectores, necesita de su complicidad.

Para leer, sentir, pensar y actuar situados.

Consejo de Administración:

Juan Carlos Manoukian, Mariano Garreta,
Enrique Manson, Elina Dabas,
Violeta Manoukian, Héctor Olmos.

EDICIONES
CICCUS
CENTRO DE INTEGRACIÓN
COMUNICACIÓN, CULTURA Y SOCIEDAD

Medrano 288 - (C1179AAD) Ciudad Autónoma de Buenos Aires
(011) 4981-6318 / 4958-0991 - www.ciccus.org.ar

La presente edición está impresa
en papel Obra de 80 grs. de producción nacional.
Se utilizó tipografía
Myriad Pro cuerpo 10 con interlínea 15.

Se terminó de imprimir en septiembre de 2016
en Talleres Gráficos Leograff SRL
Rucci 408 - Valentín Alsina
Buenos Aires - Argentina
Tel: (54-11) 4280-7766
impresionesleograf@speedy.com.ar

Cartografías del conflicto ambiental en Argentina 2

La cuestión ambiental no puede ser exclusivamente considerada en términos biológicos, demográficos, tecnológicos, sociales o económicos; por el contrario, para un conocimiento más profundo de los fenómenos de nuestro tiempo, es necesario que nos alejemos del dualismo sociedad/naturaleza, para construir nuevas formas de colaboración entre ciencias, disciplinas y saberes.

Los autores de este libro plantean preguntas y proponen respuestas sobre una cuestión que tradicionalmente ha sido un punto de partida para numerosas investigaciones sociológicas y que refiere a los modos de estructuración del conflicto entre actores sociales. Con un pie fuertemente anclado en la sociología ambiental y otro en una variedad de disciplinas, la presente antología contribuye a renovar la ecología política. Lo hace, más aún, con un sentido claro de compromiso tanto con el trabajo intelectual como con las luchas, mostrando por qué es necesario considerar simultáneamente la dimensión política de lo ambiental (a veces marginada en los análisis más ecológicos) y la dimensión ecológica de la política (a veces marginada por los colegas de las ciencias sociales).

El lector tiene en sus manos un valioso ejercicio de cartografía crítica que examina la construcción actual de territorios y de mundos –rurales, urbanos y la interfaz entre estos– y que al mismo tiempo se pregunta por otros mundos posibles. Frente al avance despiadado del extractivismo, iluminar caminos para vivir de otra manera a través del análisis de luchas muy concretas es, no sólo un acuerdo de la academia crítica, sino un ejercicio de la imaginación sociológica disidente bastante significativo.

9 789876 936989