

# Política, territorio y medio ambiente





# Política territorio y medio ambiente

**PRESIDENCIA DE LA NACIÓN**

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

**MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS**

Dr. Julio Alak

**SECRETARÍA DE JUSTICIA**

Dr. Julián Álvarez

**SUBSECRETARÍA DE ACCESO A LA JUSTICIA**

Lic. María Florencia Carignano

**DIRECCIÓN NACIONAL DEL SISTEMA ARGENTINO  
DE INFORMACIÓN JURÍDICA**

Dra. María Paula Pontoriero



Elorza, Enrique  
Política, territorio y medio ambiente / Enrique Elorza y Gloria Trocello. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Infojus, 2015.  
252 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-3720-25-3

1. Derecho Público. I. Trocello, Gloria II. Título  
CDD 342

Fecha de catalogación: 09/02/2015

ISBN: 978-987-3720-25-3

Política, territorio y medio ambiente.

Edición: febrero de 2015

Editorial Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Sarmiento 329,  
C.P. 1041AFF, C.A.B.A.

Editado por la Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica.  
Directora Nacional: María Paula Pontoriero

Directora de Ediciones: Laura Pereiras

Coordinadoras de contenido: María Rosa Roble - Cecilia Vanin

Responsable de diseño gráfico: Gabriela Fraga

Correo electrónico: ediciones@infojus.gov.ar

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en: [infojus.gov.ar](http://infojus.gov.ar)

El contenido de esta publicación expresa solo la opinión de sus autores, y no necesariamente la del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Todos los derechos reservados. Distribución gratuita. Prohibida su venta. Se permite la reproducción total o parcial de este libro, su almacenamiento en un sistema informático, su transmisión en cualquier forma, o por cualquier medio, electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, con la previa autorización del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

COORDINADORES



ENRIQUE ELORZA

GLORIA TROCELLO



# INTRODUCCIÓN

ENRIQUE ELORZA y GLORIA TROCELLO



La presente publicación es la culminación de un proceso que surgió para dar algunas respuestas a inquietudes de investigadores preocupados por la necesidad del trabajo interdisciplinario en la Universidad Nacional de San Luis. Como concreción inicial de ese propósito, se coordina este libro que pretende ser una contribución para repensar las acciones de investigación y su necesaria implicancia con la resolución de problemas sociales, en donde la ciencia y el derecho funcionen como herramientas al servicio de los cambios en procura de mejores formas de vida en sociedad.

La intención de efectuar algunos aportes a problemas concretos llevó en el año 2012 a organizar un ciclo de formación e investigación, que se inició con una jornada de puesta en común de temáticas afines convocando a expertos y especialistas sobre temas vinculados a los problemas de desarrollo territorial e institucional. Ello se completó con dos cursos de posgrado tendientes a actualizar y profundizar conocimientos específicos vinculados a estas problemáticas. Los aportes elaborados por los profesores y por profesionales que cursaron los posgrados se plasmaron en documentos que se debatieron en forma conjunta y, posteriormente, se organizaron para esta publicación.

Como consecuencia del Convenio de Cooperación entre el Ministerio de Justicia y Derecho Humanos de la Nación y la Universidad Nacional de San Luis (UNSL), se formalizó como primera actividad conjunta la publicación de este libro que se titula *Política, Territorio y Medio Ambiente*, poniendo de esta forma de manifiesto aquellos temas centrales que son su eje conductor. Se suma en este esfuerzo conjunto el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) cuyos investigadores participaron en el debate y con capítulos, aportando su experiencia a esta publicación.

Los temas que integraron el ciclo de investigación y formación —que dio origen a este libro— no son nuevos, sino que generalmente son abordados desde el saber específico de manera aislada y con poca articulación. De allí el interés de abrir un espacio para que la interdisciplinariedad sea una realidad en los ámbitos de formación, especialmente en los cursos de posgrado. A ello se sumó una actividad generadora de inquietudes a partir de la participación de expertos, autoridades y miembros de la comunidad, que se concretó en una jornada de trabajo conjunto, y cuyos aportes se suman como capítulo final.

La temática de este libro forma parte de los problemas de estudio y de investigación que se realizan en la Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales de la UNSL. No obstante, su abordaje aislado por grupos disciplinares ha ido generando un encapsulamiento bajo disciplinas dominantes —con escasos nexos entre sus saberes—, no permitiendo que la problemática del territorio, el derecho regulador del medio ambiente y la política se retroalimenten desde las especificidades de cada una de las disciplinas que estudian estos temas.

Los equipos de trabajo de los proyectos de investigación involucrados en esta iniciativa entendieron que podían profundizarse algunos temas de manera articulada entre teoría y prácticas concretas. Esto aparece como una necesidad a partir de haber observado —desde la experiencia de cada uno de los grupos involucrados— la importancia que tiene canalizar los recursos disponibles, humanos y materiales, para establecer ámbitos de diálogo desde las visiones de un conjunto de disciplinas que se vinculan a una determinada problemática. Es decir, básicamente se ha buscado generar —desde una mirada crítica— un espacio que acerque saberes de manera articulada, dando lugar al análisis de situaciones concretas en el territorio, el desarrollo local, el medio ambiente, el derecho, la política y la economía. El estudio tiene, entonces, una perspectiva interdisciplinar, afrontándose a través de las ciencias jurídicas, agronómicas, políticas y económicas.

Por otra parte, se buscó que la procedencia disciplinar y profesional de los participantes expresara la diversidad necesaria para garantizar la discusión y análisis de los aspectos centrales de las políticas que se implementan en los territorios, y sus diferentes impactos en la normativa que regula lo ambiental, productivo y cultural. También, y en conexión con lo expresado anteriormente, se observó la necesidad de establecer un ámbito de diálogo



institucional y una explicitación de las políticas inherentes de cada uno de los niveles de gobierno que intervienen. Por tal motivo, se buscó la participación, a nivel nacional, de dos organismos rectores en las políticas tecnológicas que hacen a los sectores agropecuario e industrial, como fue la participación del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI). A su vez, fueron convocados a participar en la jornada de reflexión, funcionarios políticos. A nivel provincial, estuvo presente la voz del Poder Ejecutivo a través del Vicegobernador de la provincia, y en cuanto al nivel municipal, estuvo representado por el responsable del área de medio ambiente del municipio de la Ciudad de San Luis.

El esfuerzo por establecer estos pequeños espacios de análisis y discusión son oportunos y necesarios para sumar el análisis crítico de la perspectiva científica a las acciones y prácticas sociales para ayudar a fortalecer el desarrollo territorial.

## El plan de exposición

Acorde con la forma de trabajo que le dio origen, el libro se presenta con un apartado que involucra temáticas específicas, lo que ha dado como resultado su desarrollo en cinco secciones. Luego de esta introducción, que explicita los objetivos de la obra, se presenta la **primera parte** denominada **Política y Territorio**, donde se expone la posición epistemológica que fundamenta la teoría subyacente orientada por el pensamiento crítico, poniendo —de esta forma— de manifiesto el eje conductor que debe guiar al lector. Consta de dos capítulos a cargo de los coordinadores. El capítulo 1, denominado **“La dimensión territorial de la política. Apuntes para el análisis político”**, de autoría de Gloria Trocello, es un aporte para reflexionar respecto de cómo algunos supuestos subyacentes en las construcciones de categorías teóricas impactan en los abordajes empíricos. El trabajo articula los conceptos de “dominación política” con el de “territorio”, por ser ambos supuestos del concepto de “Estado” y se enfoca al interior del Estado-Nación. Se destaca la constitución de la estatidad como resultado de un proceso histórico de concentración de recursos de dominación, donde se destaca el capital simbólico y, especialmente, el rol del capital jurídico como objetivación del capital simbólico. De esta forma se aportan elementos para el análisis político de la conformación de la territorialidad en cada momento histórico.

El capítulo 2 está a cargo de Enrique Elorza y, bajo el título de **“El excedente económico y la disputa territorial”**, plantea el vínculo inescindible entre territorio y el desarrollo del sistema capitalista, y la puja de los diferentes sujetos por la obtención del excedente económico. También se deja planteado el hecho de que en Nuestramérica es cíclico el recambio de políticas para el sostenimiento del sistema capitalista, mediante la hegemonía del neoliberalismo y neodesarrollismo. Por otra parte, se señala del desafío de las ciencias sociales para contribuir a que el saber específico, en conjunto con el saber común, no quede encapsulado en el pensamiento eurocéntrico, ni departamentalizado.

La **segunda parte** del libro, denominado **“Dinámicas territoriales del desarrollo desde la perspectiva del análisis institucional, productivo y territorial”**, está integrada por cuatro trabajos, producto del curso de posgrado del mismo nombre. Allí, en el capítulo 1, en un trabajo llamado **“Desarrollo. Análisis crítico en relación con el territorio y el poder”**, plantea interrogantes respecto al concepto de “desarrollo”. En tal sentido, y en relación al desempeño que ha tenido Latinoamérica en materia de desarrollo, subraya como notorio que habiendo transcurrido setenta años desde los primeros intentos de las políticas vinculadas al desarrollo no se ha logrado modificar la situación de desigualdad. En el artículo se discute y analiza a la presencia del poder y las relaciones que se establecen en los territorios, y que configuran la dominación de una parte de la sociedad sobre el resto. En tal sentido, Manzanal reflexiona en torno a las propuestas que vinculan territorio y desarrollo, y que generalmente ignoran la existencia de relaciones de poder entre los actores intervinientes, como también la posibilidad de conflicto entre ellos. En sus estudios, y a partir de un marco teórico general y de particularidades que hacen al todo, la autora analiza lo poco que se ha avanzado en la superación de la desigualdad que genera el sistema capitalista en América Latina.

Federico Villareal plantea un caso local en su capítulo denominado **“Notas del estudio de un territorio. El caso del agua de riego en el departamento de San Carlos, Salta”**. Como parte de una investigación del equipo que conforma con Manzanal, analiza casos particulares que refieren —según sus dichos— a esa parte “infinitesimal” del todo. En el trabajo se considera al territorio como un concepto “eminentemente social”, en el que, según el autor, se dan “luchas internas” que no siempre están explicitadas; de allí, el vínculo del territorio con el poder. El caso analizado refiere

al conflicto territorial por el agua de riego que se produce entre grandes y pequeños productores salteños, localizándose en el departamento de San Carlos, en la zona de los Valles Calchaquíes en la provincia de Salta. El conflicto que se analiza tiene que ver con la presencia de intereses antagónicos en la apropiación del agua. El trabajo busca aproximarse a identificar los diferentes mecanismos que hacen a la generación de desigualdades en los territorios a partir del estudio de un caso concreto.

El capítulo de Alberto Enrique Pérez y María Silvina Saibene se titula **“La visión del desarrollo rural desde el territorio. ¿Otro eslabón en la cadena de alquimias?”** y aborda las políticas de desarrollo rural, a las cuales califican como panacea en la modernidad por el discurso dominante. Además se alude al hecho de cómo, desde organismos internacionales, se estimulan y financian estos proyectos, como es el caso de FIDA, BID, BM, entre otros. Los autores sostienen como tesis que el “discurso del desarrollo territorial” es un nuevo eslabón en la cadena de paliativos dentro de un sistema en cuya matriz anida el origen de las inequidades. Se parte del interrogante de si es posible pensar el desarrollo rural desde territorios insertos en la dinámica de un sistema que profundiza el desplazamiento acelerado de la agricultura de carácter familiar. El estudio se focaliza en dos casos del Departamento Ayacucho y Belgrano de la provincia de San Luis.

María Belén Rolfi y Florencia Principi presentan el artículo **“Transformaciones de la relación Estado-sociedad civil en clave socio-territorial. La experiencia vecinalista en la ciudad de Río Cuarto, Córdoba”**. En el mismo se plantean las transformaciones ocurridas en la relación Estado-sociedad civil, desde una perspectiva socio-territorial enfocada en lo urbano. Las autoras analizan lo ocurrido en los últimos años y el impacto de los procesos de globalización, indicando que más allá de los cambios ocurridos, es el barrio un espacio de articulación de identidades. Se toma el caso de las asociaciones vecinales de la Ciudad de Río Cuarto con la intención de comprender los múltiples sentidos que puede asumir una experiencia de articulación entre el Estado y un conjunto de organizaciones de la sociedad civil que tienen a su territorio como un portador de identidad, de cooperación y de conflicto. En este escenario, es posible dimensionar que la reivindicación de lo local como espacio de reconstrucción de lazos solidarios frente a los riesgos impuestos por la globalización perversa no es un acto natural. Debe tenerse en cuenta que como hecho contingente

e histórico debe formar parte de un proyecto político, social y cultural que dependerá, para su concreción, de la capacidad creativa de los sujetos y de su conciencia territorial.

Esta segunda parte es una reflexión sobre el concepto y alcance de lo que se denomina "desarrollo territorial", debatido y analizado durante el curso a cargo de Manzanal y Villareal, siendo los trabajos de Pérez-Saibene y Rolfi-Principi, participantes del curso, una muestra de algunos de sus resultados.

En la **tercera parte** del libro se presentan los trabajos que surgieron a partir del curso de posgrado "**El nuevo orden jurídico ambiental y sus manifestaciones políticas e institucionales**". El primer capítulo corresponde a Marta Susana Juliá que, en su artículo "**Introducción al nuevo orden jurídico ambiental**", destaca que existe un cambio sustancial en el orden jurídico, político e institucional a partir de la Reforma constitucional de 1994 en Argentina, el que se inicia con la incorporación de la problemática ambiental en el art. 41. Ello puede observarse, según lo indica Juliá, en las distintas transformaciones que provoca en la estructura del Estado, en las instituciones ambientales de los distintos niveles de gobierno, en la formulación y ejecución de políticas ambientales, en las nuevas leyes de presupuestos mínimos ambientales y en su interpretación y aplicación por parte de las administraciones ambientales. En el trabajo se analizan las dimensiones teóricas y prácticas de los procesos de implementación del nuevo orden jurídico ambiental en la Argentina actual. Para ello se reflexiona respecto del desarrollo teórico de los marcos jurídicos, políticos e institucionales de la gestión ambiental en Argentina, los procesos de formulación y ejecución de políticas ambientales y su expresión normativa, las distintas relaciones entre los diferentes niveles de gobierno y las nuevas relaciones sociales que surgen a partir del marco normativo actual.

Jorge Foa Torres, en el artículo "**Políticas públicas ambientales: perspectivas de análisis**", tiene por propósito presentar esquemáticamente la sistematización y caracterización de un amplio cúmulo de estudios de políticas públicas ambientales. Indica que, en la Argentina, la emergencia de un nuevo orden ambiental nacional tendrá un impacto gravitante que puede observarse en la profusión de políticas, normativas y regulaciones "ambientales" de todo tipo. Este fenómeno genera que, en forma concomitante, se desarrollen y transformen los esfuerzos académicos por estu-

diar, describir, analizar y criticar a las políticas de cariz ambiental llevadas adelante por los Estados en sus diferentes niveles. El autor sostiene que en este contexto crece, además, el interés por dar cuenta de los supuestos, fundamentos y modalidades en que tales estudios se llevan adelante en sus aspectos más relevantes y representativos.

Eugenia Pérez Cubero, en su trabajo **“El nuevo orden jurídico ambiental y la tutela del patrimonio cultural. Metamorfosis del derecho clásico”**, indaga y penetra en algunos aspectos de la metamorfosis que el derecho clásico decimonónico debió afrontar frente a la creciente recepción legislativa de la tutela jurídica del patrimonio cultural desde la contemplación del nuevo orden jurídico en el sistema constitucional argentino. En el trabajo hace una delimitación del marco conceptual como contexto de significación del derecho en tanto discurso jurídico, a modo de proceso social de producción de sentidos para proceder luego, en un segundo momento, a circunscribir el referente normativo adoptado como perspectiva de análisis de aquel discurso jurídico construido como traducción del vínculo sociedad-cultura. De esta manera, la autora distingue las diferentes concepciones de lo jurídico que denotan la necesidad fáctica (no meramente declarativo-formal) de un diálogo y encuentro intercultural en condiciones de equidad para dar paso a la construcción de un sistema jurídico plural respetuoso de la diversidad cultural y etnográfica de nuestro país.

Por su parte, Diego Castillo, en **“Aproximación a la protección penal ambiental. Su implementación en la provincia de San Luis”**, realiza un primer planteo sobre políticas públicas direccionadas hacia la protección penal ambiental en el ámbito de la administración de justicia con la implementación de un organismo que centre su actividad en la fiscalización, investigación, instrucción y sanción de delitos ambientales en el ámbito de la provincia de San Luis. Señala el carácter transversal de esta disciplina y lo que la torna muy compleja para la integración de las políticas públicas emanadas de los distintos órganos estadales, tanto a nivel vertical —nación-provincia-municipio—, como horizontal, de los distintos Poderes y de las distintas dependencias dentro de cada uno de ellos. En particular, Castillo toma en cuenta algunos antecedentes, tanto internacionales como experiencias nacionales y de algunas provincias argentinas, y realiza una primera caracterización del problema en la provincia de San Luis aportando posibles salidas.

En esta **tercera parte**, al igual que en la anterior, se han sumado trabajos de participantes del curso de posgrado, algunos de los cuales integran el proyecto de investigación "Régimen Político y Cultura Política". También aquí se ha propuesto poner en diálogo y discusión el alcance de la preservación del medio ambiente con el desarrollo.

En la **cuarta y última parte** se presentan las exposiciones realizadas por los invitados que conformaron el panel de la Jornada de Investigación y Extensión. Durante la Jornada los panelistas expusieron, con perspectivas diferentes, algunos de los aspectos centrales que hacen a las políticas territoriales. En una breve mención de las ideas expresadas por los panelistas, se pueden destacar los siguientes ejes.

Ricardo Thornton, en representación del INTA, destacó la importancia de establecer políticas de Estado a la hora de pensar y actuar sobre el territorio. Indicó luego que en la "región puntana-pampeana se pueden visualizar ciertas asimetrías en el desarrollo de los mismos", afirmando que ello no se debe a falta de esfuerzos por parte de los diferentes niveles de gobierno, sino que el inconveniente se encuentra en la discontinuidad de políticas que se vienen implementando.

Mirta Possetto, en su carácter de Directora Técnica del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), aludió a la importancia de la presencia institucional del INTI, haciendo mención a su reciente creación en el año 2007. Luego de hacer una breve reseña de las actividades y objetivos que tiene dicha institución en la región, se detuvo a comentar la importancia del desarrollo del "Proyecto de gestión de residuos agroindustriales", considerando la participación que tiene el sector agroindustrial en la producción provincial. En particular, puso gran énfasis en lo difícil que es lograr un cambio cultural en la comunidad y en los sectores productivos para concretar el abordaje del problema de la preservación del medio ambiente.

José Roberto Espinosa, Secretario de Medio Ambiente de la Municipalidad de la Ciudad de San Luis, presentó de manera sucinta la evolución que ha tenido el pensamiento y la normativa del medio ambiente en nuestro país. Por otra parte, puso en discusión el proceso devorador de los recursos naturales del actual sistema económico. Señaló que los pueblos de Nuestramérica se encuentran "navegando en un mar tumultuoso por el saqueo del que son objeto, debido a la extranjerización de grandes extensiones de tierras rurales destinadas al agro-negocio (...) poniendo en ries-

go la seguridad y soberanía alimentaria". También cuestionó los discursos que pretenden generar la creencia de que el concepto de "progreso" se asocia con el de "desarrollo sustentable".

Marta Juliá, en representación de la Universidad Nacional de Córdoba y Universidad Nacional de San Luis, planteó la importancia de abordar la temática del medio ambiente de manera integral, a fin de establecer una articulación entre el derecho ambiental, las políticas ambientales y el territorio. Señaló también la importancia de la gestión gubernamental para la articulación de las políticas, como así también el accionar de los productores, ciudadanos, vecinos y miembros de la comunidad en general que tienen derechos y deberes ambientales.

Jorge Díaz, Vicegobernador de la provincia, hizo hincapié en que todos los territorios están afectados por un tema que atraviesa a la humanidad, que es la "seguridad alimentaria, el crecimiento poblacional y la necesidad de alimentos que hay que producir, y por sobre todas las cosas, superar la pobreza en el mundo". Por otra parte, destacó la necesidad de articular en el territorio los diferentes niveles de decisiones de las políticas que impactan sobre el mismo. Señaló que la provincia de San Luis tiene un nivel de retención poblacional muy importante, apuntando a que esto se debe a las diferentes políticas territoriales inclusivas.

Este libro pretende superar las barreras académicas de las disciplinas para aportar a la formulación de políticas públicas y de normas que las acompañen. Las acciones que surgen de implementar el Convenio de la Universidad Nacional con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, por medio de la editorial Infojus, hacen posible acercar esta publicación en forma gratuita con la finalidad de que sea de utilidad para avanzar en la importancia de incorporar los estudios interdisciplinarios, abriendo la perspectiva netamente jurídica para articular el derecho con otras disciplinas y, de esa forma, aportar a la resolución de problemáticas sociales concretas.







# ÍNDICE



## Política y territorio

### La dimensión territorial de la política. Apuntes para el análisis político

Por GLORIA TROCELLO .....	p.	3
1. Introducción .....	p.	3
2. La perspectiva crítica en el estudio de la dominación .....	p.	4
3. Relaciones de dominación y territorio .....	p.	9
4. Dominación y territorialidad. El Estado hacia el interior del Estado nacional .....	p.	11
5. Conclusiones .....	p.	27

### El excedente económico y la disputa por el territorio

Por ENRIQUE ELORZA .....	p.	29
--------------------------	----	----

## Dinámicas territoriales del desarrollo desde la perspectiva del análisis institucional, productivo y territorial

### Desarrollo: análisis crítico desde la perspectiva del territorio y del poder

Por MABEL MANZANAL .....	p.	43
1. Introducción .....	p.	43
2. Desarrollo: ¿un devenir? ¿una política? Múltiples contradicciones .....	p.	46
3. Desarrollo y poder: un prolongado proceso histórico de ejercicio de la dominación .....	p.	49
4. Desarrollo: sus caracterizaciones espaciales a través de la política pública .....	p.	52

5. Territorio: producción social del espacio y expresión de relaciones de poder .....	p. 56
6. Territorios: de la globalización, de la descentralización y de la modernidad .....	p. 62
7. Desarrollo: desde las prácticas del Estado y de la dominación .....	p. 68
8. Un tema a investigar: el desarrollo como eufemismo del poder .....	p. 72

**Notas del estudio de un territorio. El caso del agua de riego en el departamento de San Carlos, Salta**

Por FEDERICO VILLARREAL.....	p. 77
1. El conflicto de “entrada” al territorio .....	p. 78
2. El acercamiento al conflicto .....	p. 80
3. La historia de San Carlos y el comienzo del conflicto .....	p. 82
4. La periodización como estrategia metodológica de análisis .....	p. 85
5. De la información a los conflictos y, de ahí, al territorio.....	p. 87
6. A modo de cierre.....	p. 88

**La visión del desarrollo rural desde el territorio. ¿Otro eslabón en la cadena de alquimias?**

Por ALBERTO ENRIQUE PÉREZ y MARÍA SILVINA SAIBENE.....	p. 91
1. Introducción .....	p. 91
2. Discusión teórica.....	p. 92
3. Análisis comparativo de dos casos en la provincia de San Luis .....	p. 96
4. Presentación de dos casos de DTR.....	p. 101
5. Interrogantes y cuestionamientos .....	p. 105
6. Análisis crítico de los estudios de casos.....	p. 108
7. Reflexión final.....	p. 109

**Transformaciones de la relación Estado-sociedad civil en clave socioterritorial. La experiencia vecinalista en la ciudad de Río Cuarto, Córdoba**

Por MARÍA BELÉN ROLFI y FLORENCIA PRINCIPI.....	p. 111
1. Introducción .....	p. 111
2. La producción social del espacio: una discusión conceptual .....	p. 113
3. Estado y sociedad civil: una compleja articulación.....	p. 116

4. El asociativismo vecinal en la ciudad de Río Cuarto: el barrio como comunidad .....	p. 119
5. Repensando la idea de comunidad. Entre el territorio y el lugar.....	p. 121
6. A modo de conclusión .....	p. 126

## El nuevo orden jurídico ambiental y sus manifestaciones

### Introducción al nuevo orden jurídico ambiental y sus manifestaciones políticas e institucionales

Por MARTA SUSANA JULIÁ .....	p. 131
1. Introducción .....	p. 131
2. La problemática ambiental y el estado de situación ante la Reforma de 1994 .....	p. 132
3. La Reforma de la Constitución nacional de 1994.....	p. 134
4. El sistema y la idea de un nuevo orden .....	p. 136
5. El nuevo orden ambiental nacional.....	p. 138
6. Las leyes de presupuestos mínimo y el nuevo orden.....	p. 142
7. Los efectos en las jurisdicciones provinciales .....	p. 145
8. Reflexiones finales .....	p. 146

### Políticas públicas ambientales: perspectivas de análisis

Por JORGE FOA TORRES.....	p. 149
1. Supuestos epistemológicos.....	p. 151
2. ¿Qué son los problemas ambientales?.....	p. 152
3. El Estado y el derecho.....	p. 153
4. Método y técnicas de investigación .....	p. 153
5. A modo de cierre.....	p. 154

### El nuevo orden jurídico ambiental y la tutela del patrimonio cultural: metamorfosis del derecho clásico

Por MARÍA EUGENIA PÉREZ CUBERO .....	p. 157
1. Introducción .....	p. 157
2. Delimitación conceptual de la noción de patrimonio cultural .....	p. 160

- 3. Circunscripción del referente normativo ..... p. 163
- 4. Metamorfosis de la lógica jurídica clásica ..... p. 168
- 5. Reflexión final ..... p. 171

### **La protección penal ambiental.**

#### **Su implementación en la provincia de San Luis**

- Por DIEGO LEONARDO CASTILLO ..... p. 173
  - 1. Introducción ..... p. 173
  - 2. El nuevo orden jurídico ambiental ..... p. 174
  - 3. La Administración y el derecho penal ambiental..... p. 174
  - 4. La Administración y la problemática ambiental en la provincia de San Luis ..... p. 178
  - 5. Conclusiones ..... p. 182

## **Formación e investigación sobre política, territorio y medio ambiente**

### **Presentación**

- Por ENRIQUE ELORZA Y GLORIA TROCELLO ..... p. 185
  - 1. Acerca del Ciclo de Formación e Investigación..... p. 185
  - 2. La Jornada de Investigación y Extensión ..... p. 186
  - 3. De los cursos de posgrado ..... p. 187
  - 4. Exposiciones de los panelistas de la Jornada..... p. 189

### **Una lectura —entre otras— sobre el desarrollo de los territorios**

- Por RICARDO D. THORNTON ..... p. 191

### **El rol del INTI San Luis en el Desarrollo Territorial**

- Por MIRTA L. POSSETTO ..... p. 197

### **Breve historia de las expresiones ambientalistas**

- Por JOSÉ ROBERTO ESPINOSA..... p. 205
  - 1. Consideraciones preliminares ..... p. 205
  - 2. Un nuevo paradigma. El desarrollo sustentable ..... p. 206

3. Hechos sobresalientes en Argentina luego de la cumbre de Estocolmo (1972) ..... p. 207

4. El derecho ambiental argentino ..... p. 209

5. Situación en la provincia de San Luis ..... p. 209

6. Planificación para el desarrollo ..... p. 211

**Derecho ambiental, políticas públicas y territorio**

Por MARTA SUSANA JULIÁ ..... p. 213

1. Introducción ..... p. 213

2. El derecho ambiental ..... p. 214

3. Las políticas ambientales ..... p. 216

4. El territorio ..... p. 218

5. Reflexiones finales ..... p. 220

**Bibliografía** ..... p. 221





# Política y territorio







# La dimensión territorial de la política

## Apuntes para el análisis político

GLORIA TROCELLO<sup>(1)</sup>



### 1. Introducción

El objetivo de este trabajo es reflexionar acerca de cómo algunos supuestos subyacentes en las construcciones de categorías teóricas impactan en los abordajes empíricos. Especialmente, se pretende efectuar un aporte que ayude a dilucidar la importancia de la relación entre la dominación política y el territorio desde una perspectiva crítica, enfocada en los modos de construcción histórica de los espacios estatales hacia el interior del Estado-nación .

Si se entiende que dominación y territorialidad son los dos componentes esenciales del Estado, se destaca la relevancia de su constitución histórica. Se parte por entender que todo Estado es el resultado de un proceso histórico de concentración de recursos de dominación. A partir de las categorías que aporta Pierre Bourdieu,<sup>(2)</sup> en especial la de “capital” —asimilable a “recurso de dominación”—, se realiza un ejercicio de aproximación al estudio del “campo de poder” en las provincias argentinas. De esta

---

(1) Abogada. Magíster en Sociedad de Instituciones y Doctora en Filosofía Política. Profesora titular e investigadora de la Universidad Nacional de San Luis. Directora del Proyecto de Investigación Consolidado 50612. Régimen Político y Cultura Política (UNSL).

(2) BOURDIEU, PIERRE, “Espíritus de Estado”, en *Sociedad*, Revista de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA), n° 8, Bs. As., 1996, pp. 1/16.

forma, se pretende aportar elementos para el análisis político de la conformación de la territorialidad en cada momento histórico.

## 2. La perspectiva crítica en el estudio de la dominación

Cada teoría crea sus propias definiciones, incorpora concepciones del espacio y del tiempo e introduce nuevas conceptualizaciones de los objetos que estudia. Las teorías son construcciones históricas que se instituyen desde supuestos pre-teóricos que suponen una concepción de la sociedad, del tiempo y del espacio, es decir, desde una perspectiva ideológica —en sentido amplio—<sup>(3)</sup> del mundo. Benjamín Barber<sup>(4)</sup> denomina “marco inercial” al conjunto de elementos preteóricos que subyacen en las teorías, y los define como “un marco de referencia frente al que se puede trazar el desarrollo de una teoría, es un punto de partida o de descansa desde el que un teórico lanza sus argumentos y al que puede con plena seguridad retornar, cuando una cierta aventura filosófica de descubrimiento falle o sea cancelada”.

En tal sentido, el pilar central de la modernidad —en tanto marco inercial del pensamiento— fue una determinada concepción del sujeto. Se trata de un supuesto filosófico de origen kantiano que presume al hombre<sup>(5)</sup> como actor autónomo, racional y responsable. Alrededor de esta subjetividad se generaron nuevas concepciones del mundo y de la vida que rompen con las determinaciones celestiales del imaginario medieval. Estas matrices de pensamiento se forjaron en los siglos XVII y XVIII y se consolidaron en el siglo XIX descubriendo a un hombre libre (con derechos), pero que también es un hombre solo. Sobre este paradigma se sustenta toda la progresiva construcción del pensamiento liberal. Cada hombre

(3) El término ideológico se usa desde una perspectiva semiótico-neutra, o sea, asimilando a la ideología como sistema de creencias o discurso, que es coextensivo a lo social. Se la utiliza según la propuesta de sistematizar el problema de la ideología efectuado por Antonio Ariño en *Sociología de la cultura. La constitución simbólica de la sociedad*, Barcelona, Ariel, 1996. En igual sentido, lo ideológico como coextendido a lo social está en las teorías del análisis del discurso y del análisis cultural. Surge dentro del marco estructuralista y postestructuralista que propone el estudio del discurso como construcción de sentido. Ver VASILACHIS DE GIALDINO, IRENE, *La construcción de representaciones sociales. Discurso político y prensa escrita. Un análisis sociológico, jurídico y lingüístico*, Barcelona, Gedisa, 1997. En esta corriente, lo ideológico sería una dimensión de las relaciones sociales que produce los significados compartidos.

(4) BARBER, BENJAMÍN, *Democracia Fuerte*, Juan Mora (trad.), Córdoba (España), Almuzara, 2004.

(5) “Hombre” es usado en sentido genérico como sujeto, englobando a todos los géneros.

relacionado con otros, como iguales, genera las relaciones sociales para construir la sociedad como agregado de individuos. Ese sujeto está inmerso en relaciones políticas, que —a semejanza del contrato— construyen el Estado. Finalmente, ese sujeto, en tanto pilar de la modernidad, es lanzado cruelmente a las peripecias del mercado y del capital, también como un igual y a expensas de su intercambiabilidad.<sup>(6)</sup>

Boaventura de Sousa Santos<sup>(7)</sup> reflexiona sobre esta construcción filosófica que la modernidad aportó a la historia para interpretar la vida en sociedad y la llama “contractualización” en alusión al contrato social fundante de la misma, y que perdura hasta nuestros días como dominante. Más específicamente, se trata del paradigma que generó el modo de concebir las relaciones Estado-sociedad, y que es la forma de la organización moderna de la dominación. En conclusión, es una concepción hegemónica en tanto que es naturalizada por los actores como la manera de concebir el funcionamiento social. De Sousa Santos lo sintetiza de manera contundente al decir: “El contrato social es la metáfora fundadora de la racionalidad social y política de la modernidad occidental”.<sup>(8)</sup>

Se trata de un metarrelato —que, como tal, no es cuestionado (y, muchas veces, ni siquiera conocido)— por la ciencia que se construye a partir del mismo. Su origen debe buscarse en los contractualistas (Hobbes, Locke y Rousseau) y esconde una tensión intrínseca entre la regulación social y la libertad individual. Sobre estas bases, los filósofos, los juristas, los moralistas, los capitalistas y los que gobiernan definen la nueva unidad del orden social. Y, en este orden, es el Estado el que debe organizar la sociedad civil para superar el estado de naturaleza.

Destaca De Sousa Santos<sup>(9)</sup> que todo contrato se basa en criterio de inclusión y exclusión, siendo tres las consecuencias más relevantes: a) como los contratantes son individuos, queda fuera la naturaleza; b) el segundo criterio de exclusión es la ciudadanía territorialmente fundada, que trae como consecuencia la generación de la categoría de los “no ciudadanos”, tales como en origen —y en muchos espacios aún— las mujeres, los inmigrantes, las minorías en general; y finalmente, c) el tercer criterio de exclusión

(6) DE SOUSA SANTOS, BOAVENTURA, *Reinventar la democracia: reinventar el estado*, Bs. As., CLACSO, 2006, p. 6.

(7) *Ibid.*, pp. 7/11.

(8) *Ibid.*, p. 9.

(9) *Ibid.*, p. 8.

es el comercio, en tanto intereses que se expresan en la sociedad, quedando excluidos del contrato el mundo íntimo de los individuos.

Esta posición —históricamente predominante en los estudios sociales hasta la fecha— tiene su culminación en el siglo XX en la vertiente científica pluralista que aplica el modelo funcionalista al análisis de los fenómenos sociales. Sus inicios estuvieron vinculados casi exclusivamente con las teorías de la modernización, la sociología política de Parsons y la revolución behaviorista de los años cincuenta y sesenta. Dos grandes temas preocupaban y preocupan a los pluralistas respecto del funcionamiento político de las sociedades: a) lograr determinar los fundamentos económicos, sociales y culturales comunes de los sistemas democráticos que realmente existen, siendo la estabilidad de estos sistemas su preocupación central (estabilidad democrática interna), y b) la necesidad de instalar también modelos de desarrollo político que permitieran establecer las vías de transición desde las sociedades tradicionales a las sociedades plenamente modernas (desarrollo democrático mundial).

Para resolver el primer problema, o sea la estabilidad del sistema, la cosmovisión<sup>(10)</sup> pluralista entiende que las sociedades modernas están integradas por un sistema de valores diferenciado.<sup>(11)</sup> Todo ciudadano posee una serie de valores, actitudes y creencias básicas con respecto al sistema político del que forma parte, y que son consecuencia de un proceso de aprendizaje individual de hábitos y pautas del comportamiento relacionados con dicho sistema. Cuando los valores no son coherentes y la socialización es imperfecta, pueden aparecer tensiones entre individuos, organizaciones y sociedades. Si se producen casos de conductas desviadas deben funcionar dispositivos de control social para mantener la desviación dentro de límites que no amenacen la integración social. Por ello, para que ese sistema sea internamente estable, tales tensiones se resuelven mediante mecanismos correctivos asociados a la comunicación, el aislamiento o por las actividades resolutivas de los líderes políticos.<sup>(12)</sup>

---

(10) En igual sentido de paradigma o marcos inerciales para Roger Alford y Robert Friedland, cosmovisión hace alusión a "los supuestos interiores de una perspectiva determinada". Estos autores entienden que las cosmovisiones son más amplias que los paradigmas de Thomas Kuhn, aunque operan como "conjuntos de supuestos" que los investigadores pasan a dar por sentados. ALFORD, ROGER y FRIEDLAND, ROBERT, *Los poderes de la teoría. Capitalismo, Estado y Democracia*, Bs. As., Manantial, 1991, p. 31.

(11) *Ibid.*, p. 46.

(12) *Ibid.*

En relación con el segundo problema, es decir, el desarrollo económico asociado a la necesidad de la expansión de la democracia, los pluralistas parten de entender que existen relaciones recíprocas entre la modernización, la participación política y el desarrollo político democrático. La economía capitalista es concebida como un proceso de modernización y la democracia es vista en términos de derechos y oportunidades de participación política. Las teorías tempranas de la modernización parten del supuesto de que todas las instituciones cambian, tendiendo hacia formas más modernas, cuyo ejemplo son las sociedades occidentales. Desarrollar gobiernos democráticos, estables, con participación política moderada, proporcionaría el marco institucional para continuar el crecimiento económico. La reversión ulterior de esta supuesta tendencia a nivel mundial, llevaría a algunos teóricos a considerar la posibilidad de que la modernización no sea un proceso ni dócil ni lineal.<sup>(13)</sup> Entre los aportes a la comprensión del problema se encuentran revisiones propias de las mismas teorías pluralistas (con similares problemas) y, por otra parte, las respuestas del postmarxismo y de nuevos paradigmas denominados teorías críticas de las ciencias sociales.

Las tesis pluralistas del estudio de la política son dominantes en el mundo anglosajón (especialmente en los Estados Unidos) y aportan singulares problemas. Por ejemplo, en relación con los mecanismos de socialización de los individuos, no incorporan aquellos ámbitos que definen como **no políticos**, tales como el familiar, escolar o en muchos casos, el laboral. Tampoco son tenidos en cuenta los principales agentes de socialización como la familia y la escuela y, en menor medida, la iglesia y el grupo de pares.<sup>(14)</sup> Pero, además, y por estar íntimamente vinculados a la vida de muchos individuos, no explican la persistencia de las desigualdades sociales y económicas, inherentes a las sociedades capitalistas, y su impacto en la esfera de la política.<sup>(15)</sup> En términos de Bourdieu, se diría que “la violencia simbólica” del paradigma liberal impide percibir que el concepto de sociedad es consecuencia de esquemas previos de percepción que se inscriben en el imaginario de los propios científicos. Como explica Margaret

(13) *Ibid.*, p. 53.

(14) MORÁN, MARÍA LUZ, “Elites y cultura política en la España democrática”, en Pilar e Ismael Crespo (comps.), del Castillo, *Cultura política. Enfoques teóricos y análisis empírico*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997, p. 190.

(15) *Ibid.*, p. 187.

Somers,<sup>(16)</sup> ello es consecuencia de que están insertos en la estructura política y cultural de la “teoría angloamericana de la ciudadanía” formulada en el siglo XVII por John Locke y desarrollada por el liberalismo político. Esta corriente amputa la dimensión política de la naturaleza humana, pues su base es una concepción atomística del hombre aislado que lo expulsa del mundo político, en tanto “mundo con el otro”, desconociendo de esa forma a “lo político” como dimensión relacional conflictiva e inevitable del espacio público.<sup>(17)</sup> La sociedad carece de estas dimensiones ya que es esencialmente un agregado de individuos. Ello no significa que estas teorías no reconozcan la diversidad y la pobreza, solo que en este paradigma son vistas como consecuencias no deseadas, como una desviación de la lógica interna del desarrollo de la democracia capitalista. El problema es que estas teorías niegan (a nivel epistemológico) el origen conflictivo de la política al mantenerse en la concepción de un orden social construido sobre la base de un supuesto acuerdo (contrato) de sujetos autónomos que se desenvuelven en instituciones, en un tiempo y espacio homogéneos conformados por el orden nacional.

Para comprender las formas de la construcción de la diferencia y de su consecuencia ética más elocuente: la desigualdad se propone un posicionamiento epistemológico desde una perspectiva crítica. Esto supone dilucidar la construcción dialéctica e histórica que instituye un determinado orden social, y a tal fin la propuesta es mirar a los procesos de configuración de los sistemas de dominación.<sup>(18)</sup> Para ello, en primer lugar, se requiere una teorización acerca del modo en que se constituyen las estructuras y los grupos sociales, las relaciones de poder y las coacciones organizacionales que dan forma a un determinado orden social instituido. En segundo lugar, un análisis crítico debe ser capaz de mostrar cómo la dominación y la desigualdad son representadas, constituidas y reproducidas por los discursos sociales, es decir, adentrarse en la dimensión ideológica de las relaciones sociales instituidas para desentrañar las formas de legitimación de ese orden.

---

(16) SOMERS, MARGARET, “¿Qué hay de político o de cultural en la cultura política y en la esfera pública? Hacia una sociología histórica de la formación de conceptos”, en *Zona Abierta* 77/78, Madrid, Pablo Iglesias, 1996, p. 32.

(17) MOUFFE, CHANTAL, *El retorno de lo político: comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Barcelona, Paidós, 1999.

(18) TROCELLO, GLORIA, *La manufactura de ciudadanos siervos: cultura política y regímenes neopatrimonialistas*, San Luis, Argentina, Nueva Universidad - UNSL, 2008.

### 3. Relaciones de dominación y territorio

Para comenzar a argumentar en un sentido crítico y que signifique un aporte al análisis político es necesario aclarar el uso que se hará de las categorías analíticas. El concepto de dominación se usará en sentido weberiano, en tanto poder derivado de la autoridad, en el sentido de una relación de mando y obediencia. Como explica Ricardo Etchegaray,<sup>(19)</sup> para comprender el concepto de dominación en Weber hay que operacionalizar dos indicadores principales vinculados a los dos componentes del análisis sociológico: a) el de la legitimidad, y b) el de las formas de control de recursos (económicos, militares, administrativos, etc.).

Esto, además, supone la necesidad de la diversidad en el enfoque metodológico: el primero refiere al sistema de creencias debe recurrirse al análisis hermenéutico; el segundo, en cambio, corresponde analizarse a través de la explicación según su desarrollo y sus efectos, y por lo tanto debe recurrirse a develar el origen del proceso que llevó al control del recurso. En ambos sentidos se intentará vincular el concepto de dominación política con el de territorio.

Además, cabe diferenciar que al usarse el concepto de dominación, que siempre supone la existencia de una relación desigual, se requiere asociarlo a cierta estabilidad en la desigualdad de la relación. Esta es la variable que determina su diferencia con el uso del término poder. Para ello, se apela a la conceptualización de Michel Foucault,<sup>(20)</sup> que propone ver al poder como una dimensión de las relaciones humanas que puede operar en el seno de la familia, en una relación educativa, en el cuerpo político, etc. A decir de Foucault, el poder siempre se encuentra presente “en las relaciones en las que uno desea dirigir el comportamiento del otro”, y aclara que esas relaciones se pueden encontrar en diferentes niveles y formas y agrega que: “las relaciones de poder son relaciones cambiantes, es decir, pueden modificarse a sí mismas; no son dadas de una vez y para siempre (...) Esto significa que en las **relaciones de poder** necesariamente aparece la posibilidad de resistencia dado que, de no existir ninguna posibilidad de resistencia —de resistencia violenta, de escape, de artimañas, de estrategias que reviertan la situación— no habría relaciones de poder”.

(19) ETCHEGARAY, RICARDO, *Dominación y política*, La Plata, Al Margen, 2000, p. 189.

(20) FOUCAULT, MICHEL, en *Entrevista a Michel Foucault, 20 de enero de 1984*, realizada por Raúl Fonet-Betancourt, Helmut Becker y Alfredo Gómez-Mülle, [en línea] <http://www.conversiones.com.ar/nota0864.htm>

A su vez, Foucault aclara que: "... cuando un individuo o un grupo social bloquea un campo de relaciones de poder para volverlas inamovibles e invariables, y para evitar toda reversibilidad de movimiento —por medio de instrumentos que pueden ser tanto económicos como políticos o militares— nos encontramos frente a algo que puede llamarse un estado de dominación".<sup>(21)</sup>

Las relaciones de dominación son consecuencia de procesos; por ello, para su comprensión se debe superar el mero análisis de la estructura socioeconómica y de las formas instituidas que son formalizadas por el orden jurídico. Toda forma de dominación legítima debe explicarse a partir de la forma histórica de su constitución, para adentrarse en la comprensión del orden simbólico y del imaginario colectivo que la sostiene. Por ello, el estudio de la dimensión ideológica de las relaciones sociales es indispensable para dilucidar por qué los sujetos (individuales o colectivos) naturalizan la dominación. Esta es una demanda que deben asumir los científicos sociales, pues el estudio de la complejidad de los problemas, consecuencia de las tensiones entre los componentes de la dominación social, debe tener como fin último aportar a evaluar la realidad, para que los actores puedan transformar la desigualdad con la que conviven.

A partir de reconocer la diferencia entre dominantes y dominados (y que esa diferencia es consecuencia de una construcción histórica naturalizada por medio de los sistemas simbólicos), es que se puede superar el supuesto preteórico de la homogeneidad ficticia del pacto social.

Corresponde destacar que la dominación política legítima (en términos de Weber) cuenta siempre con una base territorial (un Estado nacional, una provincia, un municipio) en donde se produce el control social de determinados recursos sobre una población establecida. Solo el control del dominio de la fuerza física es (o intentar ser) monopolio estatal, y por ello es legítimo. Estas relaciones están formalmente reguladas por el derecho, que delimita el alcance de las acciones gubernamentales de las diversas escalas de gobierno sobre un territorio.

Aparece, entonces, la dimensión territorial como un problema que supera el carácter de mero supuesto analítico para constituirse en una dimensión ineludible del análisis en ciencias políticas. Para un encuadre teórico-metodológico crítico que intente informar sobre la relaciones entre política y territorio debemos enfocar la relaciones entre una sociedad y un territorio

---

(21) *Ibid.*



en cuestión. Es a través de las relaciones de poder y dominación que se entablan en un territorio —lo que significa superar el marco meramente formal del sistema jurídico— que se puede dar cuenta de las potencialidades y capacidades presentes en los propios actores y sujetos para intervenir y modificar su realidad.

A tal fin, la propuesta es conceptualizar al territorio como un espacio de construcción histórica de luchas de los actores por transformar o *re-construir* su realidad. Para ello, debe entenderse que la sociedad cambia como consecuencia del despliegue de los conflictos y antagonismos, y que su resolución es la función de la política.<sup>(22)</sup> Este supuesto pre-teórico supone, además, partir de la existencia de la desigualdad entre individuos, dado que no poseen similares recursos de dominación.

Esta perspectiva, que podríamos denominar contra-hegemónica, requiere del diagnóstico y el análisis de los recursos de dominación con que cuentan los actores y sujetos locales en un territorio. Esto supone superar el aspecto meramente formal del concepto de territorio delimitado por lo jurídico —que se relaciona con los de jurisdicción y competencia— y comprender que el estudio de los territorios —en tanto espacio de ejercicio de la dominación— no puede quedar anclado en los límites físicos demarcados legalmente.

Por otra parte, hay que dilucidar cómo opera lo ideológico en la constitución de lo social. La mayoría de los estudios que se han enfocado en las relaciones entre territorio y dominación han asociado el problema al despliegue de intereses económicos y políticos, pero en general han descuidado las formas simbólicas que se asocian a estos procesos y que, por ello, justamente las que naturalizan las relaciones de poder y dominación, y por consiguiente operan a favor de la construcción de la hegemonía.

#### **4. Dominación y territorialidad.** **El Estado hacia el interior del Estado nacional**

La intención de este trabajo es articular los conceptos de dominación política con el de territorio por ser ambos supuestos ontológicamente ineludibles del concepto de Estado. Ya en el campo más específico de las ciencias políticas —a los fines analíticos—, se enfocará el problema en el espacio político al interior del Estado-nación .

(22) MOUFFE, CHANTAL, *La paradoja democrática*, Barcelona, Gedisa, 2003.

Cabe también aclarar que a las delimitaciones jurídica y política que determinan las jurisdicciones de la acción estatal territorial —municipal, provincial, nacional— debe sumarse un hecho relativamente nuevo que impacta de forma contundente: la existencia de los procesos de globalización. Si bien en este trabajo se reconoce su importancia, no se abordará esta problemática.

La relación entre dominación política y territorio, en tanto categorías analíticas de la ciencia política, están ineludiblemente atravesada por el concepto de Estado. Esta vinculación, si bien aparentemente obvia, requiere de una delimitación conceptual que significa dejar momentáneamente de lado la dimensión internacional o global de la política y cuya importancia ya se ha destacado. En consecuencia, se aclara que estas reflexiones quedan delineadas dentro de la visión magistralmente enunciada por Weber,<sup>(23)</sup> la que establece que cuando de Estado se trata, predominan en el análisis dos cuestiones: un problema de burocracia y un problema de dominación.

Ya se trate de visiones estructuralistas (marxistas o funcionalistas) o institucionalistas, las miradas sobre el Estado buscan conceptualizar las características de esas burocracias y de esa dominación ejercida, pretendiendo el monopolio legítimo del uso de la fuerza física. En lo que además siempre hay coincidencia, en las diversas corrientes teóricas, es que para delimitar el Estado se requiere de otro elemento ineludible: una sociedad territorialmente delimitada. El que lo destaca de manera contundente es Guillermo O'Donnell<sup>(24)</sup> cuando, desde la perspectiva estructuralista marxista de su conocido "Apuntes para una teoría del Estado", expresa: "entiendo por Estado el componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada" y luego aclara que la característica específica de la dominación política es la supremacía de los medios de coerción física en un territorio

---

(23) Weber tiene una visión coextensiva del Estado y de la sociedad. El Estado no es consecuencia de un acto consensual desde abajo como suponen los contractualistas, sino de un acto de imposición, o sea, de dominio o dominación. El concepto básico de Weber para explicar el Estado es el de "dominación", pero no la dominación azarosa, sino la que está institucionalizada. Solo se está en presencia del Estado cuando aparecen instituciones que representan la fuerza administrativa y coercitiva. Esas instituciones son aquellas que en un momento determinado utiliza un cuadro administrativo (burocracia) y un cuerpo coercitivo (Fuerzas Armadas) dentro de un territorio.

(24) O'DONNELL, GUILLERMO, "Apuntes para una teoría del Estado", en Oscar Oszlak (comp.) *Teoría de la Burocracia Estatal*, Bs. As., Organizaciones Modernas, 1985.

excluyentemente delimitado. En la nota al pie número 7 de esos apuntes Guillermo O'Donnell expone:

Conviene recalcar que tanto el elemento de supremacía de coacción como, el de territorialidad son necesarios para definir la especificidad de lo político-estatal. Una banda callejera y cierto tipo de padre tienen y ejercen supremacía de medios de coacción sobre las personas sujetas a su órbita de interacción, pero su dominación carece del elemento de excluyente de la territorialidad. Por otro lado, la dominación política no es solo coacción más territorialidad; este es solo su componente específico.<sup>(25)</sup>

El territorio —como también la dominación política legítima— es de la especificidad de lo político y, por lo tanto, es constitutivo de la estatalidad. La consecuencia suele ser que, como cuestión ineludible, actúa a nivel ontológico y, en muchos estudios, es utilizado como un supuesto pre-teórico de mero soporte físico (o dato de la realidad y del derecho a tener en cuenta). El territorio, en la mayoría de los análisis políticos, opera como soporte material de la sociedad que lo usa y lo transforma. La consecuencia es que, al ser tratado como una variable independiente o como variable interviniente, se opaca ver que la territorialidad es una construcción dialéctica e histórica resultante de las relaciones de dominación que se establecen en la sociedad que ese territorio delimita.

Las características delineantes de la estatalidad se dan en el Estado-nación. Pero ello no excluye a las otras escalas inferiores. Los espacios políticos existentes en el interior del Estado-nación (provinciales y municipales), al contar con relativa autonomía, pueden realizar una importante concentración de recursos de dominación y, como consecuencia, construir tipos de territorialidad con perfiles específicos.

Guillermo O'Donnell<sup>(26)</sup> concibe a la dominación en igual sentido que Weber y Foucault y expresa: "La dominación es relacional: es una modalidad de vinculación entre sujetos sociales. Es, por definición, asimétrica, ya que es una relación de desigualdad". Esa asimetría surge del control diferencial de ciertos recursos, gracias a los cuales es habitualmente posible lograr el ajuste de los comportamientos y de las abstenciones del dominado a la voluntad expresa, tácita o presunta del dominante. Si bien

(25) *Ibid.*

(26) *Ibid.*

estos recursos pueden ser múltiples y variados, cabe distinguir los más importantes como sustento de la dominación. El primero es el control de medios de **coerción física**; otro es el control de **recursos económicos**. Un tercero es el control de **recursos de información** en sentido amplio, incluso conocimientos científico-tecnológicos. Y, por último, el **control ideológico**, mediante el cual el dominado asume como justa y natural la relación asimétrica de la que es parte y, por lo tanto, no la entiende ni cuestiona como dominación; es decir, tiene consenso. A este último, O'Donnell lo califica como el más eficiente en términos del mantenimiento de la dominación, pues implica el consentimiento del dominado. Es decir, viabiliza que se la reconozca como legítima a la dominación y ello es consecuencia de que opera lo ideológico para la construcción de la creencia de que es justa.

Para comprender ese proceso histórico es útil acudir a la conformación del Estado tal como la explica Pierre Bourdieu,<sup>(27)</sup> quien remarca que este “es el resultado de un proceso de concentración de diferentes especies de capital, capital de fuerza física o de instrumentos de coerción (ejército, policía) capital económico, capital cultural, o mejor, informacional, capital simbólico”. En la propuesta sociológica de Bourdieu, el capital puede definirse “como conjunto de bienes acumulados que se producen, se distribuyen, se consumen, se invierten, se pierden (...) se extiende a cualquier tipo de bien susceptible de acumulación, en torno del cual puede constituirse un proceso de producción, distribución y consumo, y por tanto, un mercado”.<sup>(28)</sup> En este sentido, los campos sociales pueden ser considerados como mercados de capitales específicos. Cabe, en consecuencia, una aclaración semántica: el concepto de capital de Bourdieu es equiparable —en este trabajo— al de recursos de dominación.

El Estado es la institución en donde se produce la mayor concentración de capitales y, como consecuencia pasa a contar con un **metacapital**, que a su vez estructura el **campo del poder** que es un campo social con características determinadas y es definido como “el espacio de juego en el interior del cual los detentores de capital (de diferentes especies) luchan especialmente por el poder del Estado, es decir por el capital estatal que

(27) BOURDIEU, *op. cit.*, p. 10.

(28) GUTIÉRREZ, ALICIA, *Pierre Bourdieu. Las prácticas sociales*, Posadas, Editorial Universitaria, Universidad Nacional de Misiones, 1995, p. 34.

da poder sobre las diferentes especies de capital y sobre su reproducción (a través principalmente de la institución escolar)".<sup>(29)</sup>

El **campo del poder** tiene una lógica diferente, pues está asociado al resultado de un proceso de concentración de capitales diversos que solo el Estado posee —y de allí su denominación de "metacapital"— y que puede compartir, en mayor o menor medida, con los que despliegan estrategias en los campos restantes. Es decir, quienes cuentan con otros capitales siempre intentarán obtener alguna cuota de capital estatal (metacapital) para un mejor posicionamiento en su campo específico (económico, cultural, informacional, etc.).

Esto supone un entramado de relaciones que tiene un soporte físico y simbólico: el territorio, que es el núcleo de "lo real",<sup>(30)</sup> en el que se originan y despliegan las luchas por la dominación de ese territorio. Es ese un proceso dinámico que se ha conceptualizado como "**territorialidad**", definida como "el conjunto de prácticas y sus expresiones materiales y simbólicas capaces de garantizar la apropiación y permanencia en un territorio dado por un determinado agente social, el Estado, los diferentes grupos sociales y las empresas".<sup>(31)</sup> Estas "apropiación" y "permanencia" suponen formas de control sobre el territorio que cuenta con un actor preponderante que es el Estado, quien finalmente es el único que puede ejercer el dominio más contundente sobre la población que es la imposición por la fuerza (a lo que se suma que puede hacerlo de manera legítima).

(29) BOURDIEU, *op. cit.*, p. 10. Es conveniente remarcar que para Bourdieu el campo del poder es un campo social con especiales características dentro de los campos sociales que son "espacios de juego históricamente constituidos con sus instituciones específicas y sus leyes de funcionamiento propias". BOURDIEU, PIERRE, "El interés del sociólogo", en *Cosas dichas*, Bs. As., Gedisa, 1998, p. 108. Bourdieu distingue los campos sociales a partir del capital que está en juego; las diferentes variedades dentro de cada campo se convierten en el objeto central de las luchas de los actores protagonistas.

(30) En este sentido, lo real se utiliza dentro de la conceptualización de Ernesto Laclau que explica que para comprender el funcionamiento del campo populista es necesario recordar que la construcción del orden simbólico es producto de las formas de operar de tres registros fundamentales: lo real, lo simbólico y lo imaginario. Ver LACLAU, ERNESTO, "Ruptura popular y discurso", comunicación presentada al *Coloquio Communication "Texte et Institution" Coloquio Departement D'études Littéraires et Département de Philosophie*, Universidad de Quebec, Montreal, 1979.

(31) CORREA, ROBERTO LOBATO, "Territorialidade e Corporacao: un ejemplo", en Santos, M., de Souza, M. A. y Silveira, M. A., *Territorio, globalizacao e fragmentacao*, San Pablo, Editora Hucitec, 1994, pp. 251/252; citado por Manzanal, Mabel, en "Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio", en Mabel Manzanal; Mariana Azerno y Beatriz Nussbaumer (comps.), *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto*, Bs. As., CICCUS, 2007, p. 37.

Aquí conviene aclarar que cuando Bourdieu se refiere a la “estaticidad” y propone mirar la forma como históricamente se constituye el Estado se está refiriendo a los Estados nacionales y ejemplifica con los europeos. No obstante, la mayoría de los elementos de hacen a la concentración de recursos de dominación se dan también en las unidades de dominación estatal constituidas al interior del Estado-nación . Por ello el concepto de “**metacapital estatal**” es una categoría analítica que es aplicable a los estados provinciales (y en aquellos municipios que cuentan con autonomía) y cuya apropiación es el objetivo de quienes los gobiernan y, además, de los actores que cuentan con capitales específicos y despliegan estrategias en el **campo del poder**.

Un análisis crítico de cualquier configuración de territorialidad debe deconstruir la conformación de la dominación estatal. Ello supone —en regímenes democráticos— partir de la existencia de un dominio territorial sobre la sociedad que se gobierna aplicando un derecho objetivado. En este espacio social los actores que poseen diversos recursos de dominación (capitales en el sentido de Bourdieu) compiten en el **campo del poder** para obtener alguna cuota del metacapital estatal, a fin de mejorar su situación en el campo concreto en el que actúan (políticos, económicos, informacionales o simbólicos). En tal sentido, una territorialidad específica se puede explicar a partir de la concentración de recursos de dominación en las unidades de las diversas escalas del Estado (nacional, provincial y municipal).

A partir de la exposición de los diversos recursos (capitales) se explicitará un importante proceso de concentración de recursos de dominación en los Estados provinciales. Tal como reflexiona Bourdieu, aun cuando las diferentes dimensiones de este proceso de concentración (Fuerzas Armadas, Fisco, derecho, etc.) sean interdependientes, a los fines analíticos es necesaria exposición una a una.

#### **4.1. El componente político de la dominación: el uso legítimo de la fuerza física**

El recurso que Weber incorpora definitivamente al análisis sociológico como dimensión ontológica y por consiguiente explicativa de la estaticidad es el “uso legítimo de la fuerza física”, cuyo monopolio solo puede ser estatal. El Estado, al configurarse históricamente en la figura del rey, debió afirmar por la fuerza su dominación del territorio en relación con los contra-poderes (príncipes feudales en su origen) y las resistencias internas

(clases dominadas). Es por ello que las fuerzas armadas se van diferenciando progresivamente en “las fuerzas militares dedicadas a la competición interestatal y, por el otro, las fuerzas de policía destinadas al mantenimiento del orden interior”.<sup>(32)</sup>

En Argentina, la conformación de la territorialidad fue ardua y compleja, consecuencia de luchas y guerras entre las provincias que duraron hasta la Batalla de Pavón en 1861. La prerrogativa de la función guerrera y el derecho de ejercerla para la defensa exterior quedó como un atributo de la soberanía y una potestad del Estado Nacional. Su referente simbólico frente a otros Estados son las Fuerzas Armadas y su funcionamiento es reglado por la normativa constitucional. Queda para los Estados provinciales preservar la seguridad interna y, en consecuencia, la acumulación de una importante cuota de control social dentro de sus espacios territoriales. Conforme al orden constitucional vigente en Argentina, la seguridad pública interior se encuentra cubierta por dos instituciones centrales: la Policía y el Poder Judicial. En los sistemas federales —como es el caso argentino— ambas instituciones dependen de los poderes provinciales. También el sistema carcelario, generalmente, está en manos de los Estados provinciales.

En América Latina, muchos de los gobiernos locales en ejercicio de esta prerrogativa de dominación territorial muestran deformaciones ya que existen prácticas violentas alejadas de la legalidad, y que van desde el ejercicio de la tortura hasta la asociación con las redes delictuales. Los servicios de seguridad, por su parte, suelen muchas veces operar como “poderes de hecho”. La falta de seguridad frente al accionar de quienes justamente deben proveerla, forma parte de los reclamos de movimientos sociales de toda América Latina, e incluso se han realizado puebladas de protesta contra atrocidades cometidas por “caciques” locales y movilizaciones contra la violencia policial. Como consecuencia de este accionar policial, se enrarece la administración de justicia, pues su deterioro se inicia antes de llegar al juzgado y se extiende hasta mucho más allá de la sentencia. Al final del camino judicial, cuando se debe exculpar una condena, el penado se encuentra sumergido en las deficiencias del sistema carcelario que aseguran que las cárceles continúan siendo escuelas de reproducción delictiva. Las deficiencias de las formas de control y dominación

(32) BOURDIEU, PIERRE, “Espíritus del Estado”, *op. cit.*, p. 12.

legítima de la fuerza tanto en Argentina como en toda América Latina ha sido estudiadas tanto por los científicos sociales como por los organismos estatales que deben formular y evaluar políticas públicas.<sup>(33)</sup>

Las falencias del sistema de justicia son retos para la democracia que demandan reformas. Estas conforman un amplio elenco de acciones de naturaleza heterogénea, pero complementarias, que comprende intervenciones en diversos ámbitos, tales como los descriptos en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo:

Empoderamiento en derechos de la población, simplificación de los procedimientos jurídicos, fortalecimiento de la red de información intra-institucional, potenciación de la participación de la sociedad civil en las reformas del sector de justicia, promoción de los instrumentos internacionales de derechos humanos, desjudicialización de determinados problemas jurídicos a través de la ampliación del ámbito de actuación de mecanismos tradicionales de resolución de conflictos e incorporación de determinados mecanismos alternativos de resolución de conflictos al ámbito judicial.<sup>(34)</sup>

#### 4.2. Los recursos de dominación económica

Pierre Bourdieu,<sup>(35)</sup> al explicar el carácter histórico de la constitución del Estado, llama la atención respecto de que la concentración del capital de fuerza física es consecuencia de la necesidad de la instauración de un Fisco eficiente, lo que es análogo con la unificación del espacio económico (creación del mercado nacional). Las necesidades de las guerras para la defensa interior y exterior requerían de la justificación permanente del carácter “obligatorio” y “regular” de las recaudaciones. Es así como se instaura una recaudación sin contrapartida que en principio está concentrado en la persona del príncipe y luego a ese “cuerpo ficticio” que es el Estado. El dominio de la fuerza significaba también la posibilidad de imponer —por la violencia— la entrega del dinero (impuestos) cuando

(33) Ver MINISTERIO DE DEFENSA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, “Curso de Especialización en Derechos Humanos” (2006), [en línea] <http://www.ara.mil.ar/genero/libros/Presentacion9.pdf>

(34) PNUD, *Manual de Políticas Públicas para el Acceso a la Justicia*. Bs. As., 2005, [en línea] [http://www.cejamericas.org/index.php/biblioteca/biblioteca-virtual/cat\\_view/43-documentos/72-doc-organismo-internacional.html?start=5](http://www.cejamericas.org/index.php/biblioteca/biblioteca-virtual/cat_view/43-documentos/72-doc-organismo-internacional.html?start=5)

(35) BOURDIEU, PIERRE, “Espíritus del Estado”, *op. cit.*, p. 12.



había resistencias de los súbditos.<sup>(36)</sup> Para lograr el reconocimiento de la legitimidad de las recaudaciones oficiales se requirió generar ideológicamente alguna forma de nacionalismo. Había que dominar en un territorio y unificar en la persona del rey (y con el tiempo en el Estado) un sentido de pertenencia para justificar la sumisión y las obligaciones impuestas por los imperativos de defensa.

La consecuencia es que el capital económico estatal pasa a tener autonomía respecto de su origen. Pero además debe ser administrado por quienes gobiernan el Estado. Pasa a ser el capital más importante en la conformación del campo del poder porque los otros capitales dependen, en buena medida, de él. Lo es también en los estados provinciales, dado que el recurso económico que se obtiene del manejo de fondos públicos es el recurso de dominación más buscado por los actores políticos, pues asegura ingresos y recursos destinados al gasto público y facilita el clientelismo de Estado arraigado en la cultura política de los países del Cono Sur.

Para el caso latinoamericano, los fondos públicos han sido descalabrados por malos gobernantes y por la voracidad de capitales y organismos internacionales. Los Estados fueron sometidos a recetas de ajustes del gasto y presión impositiva con medidas francamente regresivas. Las políticas de ajuste que se aplicaron contribuyeron a aumentar el desempleo y la concentración del ingreso en los poderosos. La crisis económico-social agudizó los problemas en políticas sociales encargadas de paliar los efectos perversos del modelo neoliberal.

Una de las propuestas económicas paliativas de estos efectos ha partido del rescate del territorio y su potencial humano de identidad, solidaridad y construcción colectiva. Son las teorías del desarrollo y —especialmente— su derivación: las teorías del **desarrollo local**. Desde la década de 1990 se inicia una continua referencia al deber ser de los territorios en estas teorías que ponen el acento en la relación entre los **territorios** y los actores locales. Como señala Gustavo Zilocchi,<sup>(37)</sup> en las últimas décadas abunda en el campo de las ciencias sociales y políticas latinoamericanas un conjunto de conceptos integrados entre sí, que buscan de dar cuenta explicativa sobre

(36) Piénsese en los personajes creados por leyendas legendarias como las de Robin Hood.

(37) ZILOCCHI, GUSTAVO, "Un recorrido sobre los usos del concepto 'desarrollo local' y su relación con el territorio la sociedad y el gobierno", en Fernández Alles, José Joaquín y Trocello, Gloria (coords.), *Intermunicipalidad y Desarrollo Local. Hacia una teoría iberoamericana de la Intermunicipalidad*, Granada, Unión Iberoamericana de Municipalistas, 2010, p. 347.

la prospectiva de la realidad ambiental, económica, política y cultural de las sociedades actuales. Es el concepto de “desarrollo local” el que ha puesto la mirada en el territorio asociando el concepto a otros tales como “autonomía municipal”, “descentralización”, “sustentabilidad”, “sostenibilidad”, “autogestión”, “empoderamiento”, “planificación estratégica”, “democracia semi-directa”, etc.<sup>(38)</sup>

En relación a las teorías del desarrollo local hay, en general, tres tipos de posicionamiento: 1) una visión pesimista que plantea que la lógica de la globalización y el dominio del capital transnacional hacen improbable el desarrollo local; 2) una visión optimista que concibe a lo “local” como alternativa para acotar a la globalización y ser germen de democracias comunitarias y; 3) una visión pragmática que encara la situación en términos de riesgos y oportunidades para el gobierno local. Esta ha sido la perspectiva más aceptada.<sup>(39)</sup>

Una perspectiva crítica respecto de la función económica del territorio vinculado el proceso de acumulación capitalista será tratada en el capítulo siguiente por Enrique Elorza. A su vez, el problema de territorio y las relaciones de poder son el objeto del capítulo de Mabel Manzanal. El lector encontrará allí una perspectiva crítica que ahonda en los problemas de América Latina aportando a la comprensión de la territorialidad que se configura en estos espacios al interior del Estado-nación. Como, precisamente, sostiene Mabel Manzanal:<sup>(40)</sup>

Cuando la desigualdad aparece con su presencia insistente a lo largo de la historia de las economías latinoamericanas, cuando incorporamos en nuestra percepción más profunda su continuada permanencia, siglos de profundas inequidades sociales y de

(38) ALBURQUERQUE, FRANCISCO, “El enfoque del desarrollo económico local”, en *Cuadernos DEL*, n° 1, Bs. As., 2004; AROCENA, JOSÉ, “Descentralización: Condiciones, riesgos y desafíos”, en Fernández Allés, José Joaquín y Trocello, Gloria (coords.) *Intermunicipalidad y Desarrollo Local. Hacia una teoría iberoamericana de la Intermunicipalidad*, Granada, Unión Iberoamericana de Municipalistas, 2010, p. 347; BOISIER, SERGIO, *Territorio, Estado y sociedad: Reflexiones sobre descentralización y desarrollo regional en Chile*, Valparaíso, Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, Universidad Católica de Valparaíso, Pehuén Editores, 1996. VÁZQUEZ BARQUERO, ANTONIO, “Desarrollo endógeno y globalización”, en Madoery, Oscar y Vásquez Barquero, Antonio (eds.), *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de Desarrollo Local*, Rosario, Homo Sapiens, 2001, citado por ZILOCCHI, GUSTAVO, “Un recorrido sobre los usos del concepto ‘desarrollo local’...”, *op. cit.*

(39) *Ibid.*

(40) MANZANAL, MABEL, “Poder y desarrollo. Dilemas y desafíos frente a un futuro ¿cada vez más desigual?”, en Mabel Manzanal y Mariana Ponce (orgs.), *La desigualdad ¿del desarrollo? Controversias y disyuntivas del desarrollo rural en el norte argentino*, Bs. As., CICCUS, 2013, p. 34.

altos porcentajes de población pobre, sin trabajo, ni atención en salud, educación y vivienda y aún, pasando hambre, los discursos sobre las potencialidades de desarrollos alternativos (...) no tienen argumentación ideológica de la cual sostenerse.

Retornando al concepto de territorialidad, puede verse que los actores económicos son múltiples y diversos, locales, nacionales y transnacionales. El campo del poder se extiende fuera de las fronteras del territorio local, y el metacapital estatal pasa a ser el más buscado para imponer las reglas de la dominación económica a través de la obtención de la legitimidad que otorga su formalización en políticas públicas estatales que los beneficien.

### 4.3. Los recursos de dominación ideológica

El Estado es el que cuenta con la mayor concentración de recursos de dominación ideológica en donde los recursos de información y los simbólicos funcionan como los principales constructores del consenso y naturalización de lo social. Ambos recursos operan íntimamente articulados; no obstante, por necesidades analíticas, se examinarán primero los de información y posteriormente los simbólicos propiamente dichos.

Para explicar el proceso de concentración de recursos ideológicos en el Estado se debe explicitar el proceso de **totalización** y el de **universalización**. En el primero, el Estado se presenta apropiándose de la representación los intereses de la **totalidad** (todos) por sobre los individuales; y para ello el Estado cuenta con recursos de información y en especial con la dominación en el campo burocrático. La representación de lo **universal** por sobre lo particular es la consecuencia de que en el Estado se produce la mayor concentración del capital simbólico, cuya objetivación se da el sistema jurídico.

Para explicar estos procesos se parte de la definición de Pierre Bourdieu<sup>(41)</sup> que expresa que "el Estado es una X (a determinar) que reivindica con éxito el monopolio del uso legítimo de la violencia física y simbólica en un territorio determinado y sobre el conjunto de la población correspondiente". El autor realiza una propuesta que amplía la conceptualización weberiana al sumarle dimensión subjetiva dado que el Estado no solo se personifica en estructuras burocráticas y coercitivas, sino que también "bajo la forma de estructuras mentales, de categorías de percepción y de pensamiento". En tanto, las instituciones burocráticas van regulando las prácticas sociales

(41) BOURDIEU, PIERRE, "Espíritus del Estado", *op. cit.*, p. 7.

mediante una acción formadora de disposiciones durables que denomina “*habitus*”.<sup>(42)</sup> Es por ello que el Estado aporta a la constitución histórica de los “sujetos” mediante el ejercicio de la **violencia simbólica**, que crea un conjunto de evidencias compartidas que son constitutivas del sentido común y que generan los *habitus* en los individuos. El Estado produce la orquestación de *habitus* en tanto se sitúa en el orden de las creencias, es decir, en lo más profundo de las disposiciones corporales. La organización del tiempo —que corresponde al Estado— es una prueba, especialmente las vacaciones que son vividas como hechos naturales y no de la cultura.

#### 4.3.1. Recursos de información.

##### *El proceso de totalización y la dominación burocrática*

Para la producción de significaciones que naturalizan el mundo social y organizan los *habitus*, el Estado contará con tres recursos de información importantes: a) la información burocratizada, b) el sistema educativo formal; y c) los medios estatales de comunicación.

Los tres aportan a la función totalizadora que surge del discurso del Estado que se presenta como el creador de un orden a partir de buscar el supremo bien colectivo. Es decir, el Estado representa a la totalidad de la población de un territorio y brega por su bienestar.

En relación a estos tres recursos de información, los Estados provinciales cuentan con importantes cuotas de capital. Cabe destacar que concentran la mayor burocracia cercana a la población, en especial la información estatal: estadísticas, contabilidad oficial, padrones diversos, sistemas de identificación de personas y bienes (muebles e inmuebles) que a su vez clasifica. Son, además, los agentes estatales los que custodian los archivos que acumulan la historia oficial. La concentración de información de todo tipo en el Estado trae la consecuencia de que el Estado produce la unificación del mercado cultural y la representación de la totalización de la sociedad, dado que “suministra una predecibilidad social generalizada, respaldada a la larga por acciones decisivas de las burocracias públicas pertinentes”.<sup>(43)</sup>

(42) El concepto de “*habitus*” es sintetizado por la estudiosa del sociólogo francés Alicia Gutiérrez como la disposición a actuar, percibir, valorar, sentir y pensar de cierta manera por encima de otra como consecuencia de las disposiciones que han sido interiorizadas por el individuo en el curso de su historia: “El *habitus* es, pues, la historia hecha cuerpo” (GUTIÉRREZ, ALICIA, *Pierre Bourdieu. Las prácticas sociales*, op. cit., p. 65).

(43) O'DONNELL, GUILLERMO, “Estado, democratización y ciudadanía”, en *Nueva Sociedad*, n° 128, noviembre-diciembre 1993, p. 69.

A ello debe sumarse el sistema escolar que opera para la transmisión de las creencias por medio de la enseñanza, en especial de la historia y de la literatura, que inculca los fundamentos de la imagen nacional y local, consolidada por los símbolos y los rituales escolares. El Estado va así generando la cultura dominante que será la cultura legítima. Es a través del sistema escolar que el Estado aporta a su función de intentar constituirse en un **foco de identidad colectiva** para los habitantes de su territorio.<sup>(44)</sup> El discurso oficial que surge de la cúpula institucional se reproduce en el sistema educativo. Basta recorrer las provincias argentinas para descubrir los sentidos de pertenencia, creados y reforzados por los estados provinciales (fiestas patrias y héroes locales, banderas provinciales, himnos, etc.). El discurso del Estado invita siempre al reconocimiento de un “nosotros” que apunta a crear una identidad colectiva y cuya defensa debe predominar sobre las diferencias y los conflictos sociales.

En relación con la trascendencia que tiene la posesión de medios de comunicación para la construcción de la dominación política —lo que supone su uso en pos de imponer una “doxa”—, no son necesarias mayores aclaraciones. La transformación que han impuesto los medios masivos de comunicación a la política tiene alcance universal y ha sido dramatizado o relativizado por quienes son sus analistas.

La posesión y especialmente el control de los medios de comunicación son esenciales para la constitución de la legitimidad, dado que suponen vigilar la información masiva y, muy especialmente, crear el acontecimiento y en consecuencia condicionar las formas que adoptarán las representaciones sociales.<sup>(45)</sup> Los líderes o las elites locales no quedan fuera del alcance de este proceso de “massmediatización” de la política y utilizarán formas sutiles o grotescas en pos de sus objetivos de mantener la dominación política.<sup>(46)</sup>

En el caso de Argentina, la acumulación de capital informacional en los Estados provinciales es importante pues: a) cuentan con los medios oficiales de comunicación que manejan la agenda pública; existen los que son

(44) O'DONNELL, GUILLERMO, *Democracia, agencia y Estado. Teoría con intención comparativa*, Bs. As., Prometeo, 2010.

(45) VERÓN, ELISEO, “Interfaces sobre la democracia audiovisual avanzada”, en Ferry, Juan Marc, *El Nuevo Espacio Público*, Barcelona, Gedisa, 1992.

(46) TROCELLO, GLORIA, *La manufactura de ciudadanos siervos: cultura política y regímenes neopatrimonialistas*, op. cit., pp. 335/358.

propiedad de las elites gobernantes —y además se tiene la posibilidad de condicionar a los medios no oficiales a través de la concesión de la propaganda gubernamental—; b) la única burocracia de importancia es provincial (y como consecuencia monopoliza y homogeneiza la información oficial); y c) sobre todo, la mayoría de todas las instancias oficiales de la educación dependen del Estado provincial, quedando fuera las universidades nacionales.<sup>(47)</sup>

El Estado, a través de procedimientos de encasillamiento (edad, sexo, profesión etc.) que están reconocidos en el derecho, los procedimientos burocráticos, las estructuras escolares y los rituales sociales, modela estructuras mentales e impone principios de visión y de división comunes al conjunto social —es decir, formas de pensamiento, representaciones sociales—.

¿Cuál es, entonces, la importancia del Estado en la construcción de este campo? El Estado va modelar los *habitus* al apropiarse del campo de las significaciones a través de procedimientos burocráticos y especialmente las estructuras escolares. Por ello Bourdieu afirma que la cultura nacional será la cultura legítima, porque impone los símbolos que unifican y generan procesos de identificaciones colectivas. Pero este capital cultural e informacional está apropiado —en un porcentaje importante— por quienes gobiernan las unidades al interior del Estado-nación, por lo que en el análisis político se debe prestar atención para describir las redes del poder que operan en un determinado territorio. Tanto el Estado provincial como el municipal contribuyen con una proporción determinante de la producción y la representación de los instrumentos de construcción de procesos de identificaciones colectivas.

#### 4.3.2. Recursos de dominación ideológicos. El capital simbólico

Se ingresa ahora al campo menos tenido en cuenta en los estudios sobre la estatidad lo estrictamente simbólico que se asocia al uso del poder gubernamental en nombre del Estado. Se trata de fijar alguna postura crítica para analizar la ideología que sustenta la dominación.

Tal como se expresara al plantearse los supuestos epistemológicos,<sup>(48)</sup> se suscribe a las corrientes que entienden que lo **ideológico** es coextensivo a lo social. A ello debe sumarse que las prácticas sociales están atravesadas

(47) *Ibid.*

(48) Ver nota 3.

y condicionadas por las relaciones de poder y de dominación. Por eso, las categorías teóricas aportadas por Bourdieu (ya expuestas) ayudan a describir los mandatos que los individuos reciben desde las estructuras sociales instituidas, en las que el Estado pretende monopolizar la violencia simbólica que naturaliza las diversas formas de la dominación.

Volviendo al eje de esta cuestión, en relación a la concentración de los recursos ideológicos que conforman la estatidad, Bourdieu destaca que las teorías sobre las génesis del Estado ignoran el capital simbólico, a pesar de que aparece como condición o refuerzo de las otras formas de capital, asegurando la concentración y durabilidad del campo del poder. Entiende que la condición esencial del capital simbólico es un “plus” que se agrega (en la percepción de los individuos) respecto de cualquier especie de capital físico, económico, cultural, social, al que reconocen y dan valor. Por ser el Estado el que cuenta con los medios para imponer e infundir principios durables de visión y de división desde sus estructuras, “es el lugar por excelencia de la concentración y del ejercicio del poder simbólico”.<sup>(49)</sup> Es una especie de capital que juega como sobreañadido a los otros capitales, y que aporta prestigio, legitimidad, autoridad y reconocimiento, y que se agregaría a la posición que se tiene por el manejo del capital específico.<sup>(50)</sup>

Este capital se encuentra en todos los ámbitos estatales (nacional, provincial y comunal) porque es el fundamento de la autoridad de quien ejerce el poder estatal y del que se derivan instancias de reconocimiento social que se manifiestan especialmente en el nombramiento y el certificado. Es el Estado un banco de capital simbólico que garantiza, por ejemplo, los títulos oficiales, los actos de autoridad, la legalidad del ejercicio de las profesiones, el estado civil, el régimen de la herencia, el carácter de ciudadano, la existencia de un sindicato o una sociedad comercial, etc. El nombramiento y el certificado, en última instancia, refieren al Estado como el primer eslabón de una larga cadena de actos oficiales de consagración. Ambos pertenecen a la clase de actos o de discursos oficialmente eficaces porque son cumplidos en situaciones de autoridad por personajes autorizados, “oficiales”, que obran de oficio.<sup>(51)</sup>

(49) BOURDIEU, PIERRE, “Espíritus del Estado”, *op. cit.*

(50) GUTIÉRREZ, ALICIA, *Pierre Bourdieu. Las prácticas sociales, op. cit.*, p. 39.

(51) Por ejemplo, es una ley la que permite (o no) el casamiento igualitario; o una sentencia es la que posibilita el cambio el género, lo que se plasma en el documento de identidad (objetivación del poder estatal).

Este capital simbólico se vincula a la constitución de la territorialidad toda vez que opera conforme las jurisdicciones y competencias reglamentadas por el derecho, otorgando legalidad al accionar de los otros actores que operan en el campo del poder.

#### 4.3.2.1. El capital jurídico como objetivación del capital simbólico

La concentración del capital jurídico es un aspecto completamente central de un proceso más largo de concentración del capital simbólico bajo sus diferentes formas y es el fundamento de la autoridad específica de quien detenta el poder de designar y de ser una instancia central de nombramiento. El Estado ejerce el monopolio de la posibilidad de la objetivación jurídica de los hechos sociales.

El capital jurídico, en tanto forma objetivada y codificada del capital simbólico, siguió en su conformación histórica su propia lógica. Hasta los siglos XII y XIII en Europa coexisten jurisdicciones eclesiásticas y laicas (del rey, señoriales, comunes —ciudades—, corporaciones etc.). Poco a poco los instrumentos del Poder Judicial se van concentrando en el rey, lo que se legitima mediante un discurso en donde el monarca representa el interés común, da seguridad y justicia. El procedimiento llamado “suplicación” se transforma de a poco en apelación, y los juzgadores de las cortes feudales dejan lugar a los juristas profesionales.

El proceso de concentración del capital jurídico va de la mano de un proceso de diferenciación que culmina en la constitución de un campo jurídico autónomo. Por consiguiente, la construcción de las estructuras jurídico-administrativas que son constitutivas del Estado van de la mano de la construcción del cuerpo de juristas que va a controlar rigurosamente su propia reproducción y la del Estado.<sup>(52)</sup>

En América Latina, el cuerpo judicial se organiza y se jerarquiza a través de un proceso histórico, llegando en el sistema republicano a conformar el único poder aristocrático,<sup>(53)</sup> lo que ratifica las conquistas progresivas de los juristas. Resumiendo, se pasa de un capital simbólico difuso, fundado únicamente en el reconocimiento colectivo, a un **capital simbólico objetivado**, codificado, delegado y garantizado por el Estado.<sup>(54)</sup>

(52) BOURDIEU, PIERRE, “Espíritus del Estado”, *op. cit.*, p. 12.

(53) Para un estudio del carácter aristocrático del Poder Judicial, ver GARGARELLA, ROBERTO, *La justicia frente al gobierno. Falta de legitimidad democrática de la justicia*, Bs. As., Ariel, 1996.

(54) BOURDIEU, PIERRE, “Espíritus del Estado”, *op. cit.*, p. 12.



Este capital simbólico está concentrado en los espacios políticos al interior de los Estados nacionales o federales. En el caso de Argentina, las provincias eligen su Poder Judicial, se reservan la aplicación del derecho de fondo y legislan sobre procedimientos. En consecuencia, cuentan con un campo jurídico específico que juega en el campo del poder provincial.

## 5. Conclusiones

Las teorías críticas aportan a comprender que la sociedad está surcada por relaciones desiguales y en donde el Estado, en todas sus instancias, acumula la mayor cantidad de recursos de dominación condicionando el funcionamiento social. Si bien esto no es una novedad, los actores sociales suelen jugar en el “campo del poder” sin concientizar que el Estado es un producto histórico y, por consiguiente, factible de cambios. Mediante el análisis histórico de la constitución de un Estado se pone de manifiesto que la que “contractualización” —como su fundamento— es solo una concepción hegemónica, consecuencia de construcciones simbólicas como la totalización y la representación de lo universal. Y a esto no escapan las formas de estatidad que se construyen al interior del Estado-nación .

La dominación política —que la hegemonía hace aparecer como legítima— que ejerce el Estado y su metacapital tiene una base territorial. Pero ese territorio es solo el soporte físico y legal de las relaciones de poder y de dominación que lo atraviesan y que van a conformar una determinada **territorialidad**. Superar la mirada de las formas instituidas y sus objetivaciones y concientizar su carácter de producto histórico facilita que los actores sociales puedan detectar sus propias fortalezas para intervenir y transformar su realidad.

Esta perspectiva, desde las teóricas críticas, supone también un enfoque científico desde otros paradigmas. La propuesta que se plantea en este capítulo es examinar los componentes esenciales de la dominación estatal: a) la conformación de un metacapital compuesto por los principales recursos que mediante el proceso histórico controla el Estado y evaluar sus fortalezas y debilidades en relación a otras escalas de gobierno (incluso internacional); b) considerar el juego del campo del poder y visualizar el rol del Estado, lo que inevitablemente lleva a mirar al gobierno, y evaluar a qué actores se benefician y cuáles son perjudicados; en suma, esto permite hacer valoraciones que superen su construcciones simbólicas , las que generan la creencia de representar los intereses universales; y c) dado

que los recursos de dominación simbólica que el Estado posee naturalizan la construcción de un orden social (demasiadas veces injusto) que es presentado como inevitable, develar esta dominación ideológica aporta a visibilizar la hegemonía adquirida. En esta última dimensión, el derecho cumple el rol esencial de objetivar como universal, lo que en realidad es la fundamentación última de la desigualdad.

Las teorías positivistas (pluralistas o estructuralistas) niegan el origen conflictivo de la política y, en consecuencia, son conservadoras al dar por supuesto el orden instituido por el capitalismo. Sobre la base de un supuesto acuerdo (contrato) de sujetos autónomos que se desenvuelven en instituciones esconden la verdadera naturaleza ideológica de la estatidad en el sistema capitalista: legitimar las relaciones desiguales de dominación en una sociedad territorialmente delimitada.

Finalmente, lo que se intentó destacar es que en un territorio se construye una "territorialidad", y que es el Estado el gran posibilitador u obstaculizador de cambios, dado que es el actor central dentro del campo de poder. Aun reconociendo que son trascendentales los procesos de globalización, el Estado es el actor que puede producir reformas sustanciales. Esto es factible aún en un proceso de globalización brutal, pues los Estados todavía cuentan con poder, y este será mayor si se producen acuerdos entre unidades estatales.

Si se comprende, entonces, que la dominación es un proceso histórico y dialéctico en un sistema social inestable de tensiones y conflictos, donde los dominantes imponen las reglas, pueden aparecer —tanto en la acción política como en las ciencias— propuestas contra-hegemónicas que deberían apuntar a la transformación de instituciones estatales.

Este paradigma también impone a los intelectuales pensar que todas las formas de estatidad son consecuencia de la territorialidad construida por relaciones de poder y dominación. Esto ayuda a comprender por qué debe ponerse en cuestión el principio de que el orden social es la consecuencia deseada de un sistema jurídico. La apuesta, nada sencilla, sería partir del supuesto de que lo jurídicamente formalizado es la condensación objetivada de relaciones de dominación.



# El excedente económico y la disputa por el territorio<sup>(1)</sup>

ENRIQUE ELORZA<sup>(2)</sup>



1.

Parte de la tensión política y social en la actualidad puede visibilizarse en la puja por la apropiación del mayor excedente económico. Matus<sup>(3)</sup> señala que los sujetos siempre están situados; en tal sentido, los discursos y prácticas políticas suelen construirse a partir de cómo se sitúan los sujetos involucrados en los territorios en función de la ubicación social, económica, política o, en este caso, ante el proceso de generación del

---

(1) Las opiniones de este apartado forman parte de algunas reflexiones originadas en el Proyecto de investigación del cual participo, "Territorio, Instituciones y Política Económica" (UNSL). Algunas fundamentaciones del presente escrito se encuentran en un trabajo próximo a publicarse denominado, "Economía Política en la Transición ¿Hacia una mesa servida para todos en Nuestramérica?", de Enrique Elorza.

(2) Doctor en Administración Pública. Posgraduado en Planificación, Políticas Públicas y Desarrollo (CEPAL-ILPES). Profesor titular, Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales (UNSL), Investigador de la Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas (FISYP).

(3) MATUS, CARLOS, *Planificación de Situaciones*, México, FCE, 1980, p. 55. Define a la categoría de **situación** entendiendo que es donde está situado algo. Ese "algo" es el sujeto y su acción (su práctica social). Agrega que la acción y situación conforman un sistema complejo con el sujeto (el contexto en el que uno "cree" no estar condicionado). Es decir, el economista, el especialista, el profesional, o como se lo quiera denominar, es un actor individual o integrante de organizaciones que tiene un interés (social, económico, político, cultural) en el proceso que está involucrado, y es parte del conflicto y de las tensiones de la sociedad. Puede creerse que uno es "ajeno" a la situación en que está involucrado, pero en verdad está condicionado por el escenario, por la ideología, por los intereses en pugna. Lo que Matus señala es que, siempre, su conocimiento y su práctica, son o serán funcionales a algún interés del sistema, del vigente o del por construirse.

excedente económico. Es conveniente tener presente esta categoría de sujeto situado para comprender que muchas veces “la verdad” del saber científico suele estar condicionada según como se sitúe ese sujeto, o el grupo o colectivo de pertenencia, con relación al proceso de apropiación del excedente económico.

Se trae al debate la categoría de excedente económico debido a que es esencial para el desarrollo capitalista, siendo inescindible del territorio. El objetivo central del sistema capitalista es la obtención de ganancia, no la producción de bienes y servicios para satisfacer las necesidades de la población. Los territorios constituyen el espacio en el cual se realiza la ganancia, siempre buscando su maximización.<sup>(4)</sup> De allí, la puja por la “pertenencia de los territorios” y la dominación de los mismos. La historia y el presente se encargan de brindarnos abundantes ejemplos.

El territorio latinoamericano no está ni estuvo exento de esta realidad. Múltiples han sido los estudios realizados a partir del pensamiento crítico en los últimos años<sup>(5)</sup> que dieron cuenta del alcance del desarrollo capitalista, su impacto territorial y la incidencia en la construcción política e institucional en los Estados nacionales, dando cuenta de las tensiones y luchas inherentes al desarrollo del capitalismo en Nuestramérica.<sup>(6)</sup> También han aportado a la discusión y al análisis un conjunto de categorías y resultados, contribuyendo a visibilizar las relaciones de dependencia entre el poder hegemónico central y los países periféricos. Asimismo, se ha demostrado que la articulación de las políticas globales con las nacionales, en el marco de la globalización neoliberal, han acelerado la crisis civilizatoria<sup>(7)</sup> en que está inmerso nuestro planeta.

(4) BORÓN, ATILIO, *América Latina en la geopolítica del imperialismo*, Bs. As., Luxemburg, 2013, p. 239. Aludiendo a una cita que hace Marx en *El capital*, indica que “al capital le horroriza la ausencia de beneficio. Cuando siente un beneficio razonable, se enorgullece. Al 20%, se entusiasma. Al 50% es temerario. Al 100% arrasa todas las leyes humanas y al 300%, no se detiene ante ningún crimen”.

(5) Tal es el caso del Centro Latinoamericano de Ciencias Sociales —CLACSO—, la Sociedad Latinoamericana de Economía Política y el Pensamiento Crítico —SEPLA—, la Red de Estudio de la Economía Mundial —REDEM—, los Encuentros Internacionales realizados en la Habana, durante la década de los 90, organizados por la Asociación Nacional de Economistas y Contadores —ANEC—, entre otros. También diferentes colectivos de investigadores y docentes que se desempeñan en centros de estudios y universidades no siempre visibilizados por el pensamiento ortodoxo.

(6) Categoría tomada de MARTÍ, JOSÉ, “Nuestra América”, en *Revista Ilustrada de Nueva York*, 01/01/1891.

(7) BORÓN, ATILIO, *Crisis civilizatoria y agonía del capitalismo*, Bs. As., Luxemburg 2009, pp. 30/31. Define a la crisis, a diferencia de las anteriores como la Gran Depresión, como “crisis

En la historia más reciente —década de los 50/60—, muchos fueron los desarrollos teóricos que reflejaron la complejidad del desarrollo territorial, la búsqueda de políticas alternativas al capitalismo, como también diferentes estudios que caracterizaron la especificidad del capitalismo en América Latina y su desarrollo dependiente. El listado de autores sería extenso, se menciona a modo de ejemplo, algunos de ellos. Bambilra,<sup>(8)</sup> Cueva<sup>(9)</sup> y Marini,<sup>(10)</sup> dan cuenta de cómo se fueron estructurando nuestros territorios a partir de políticas específicas impulsadas desde el poder hegemónico central con sus nexos nacionales. Dichas políticas han sido impulsadas por el objetivo de maximizar el excedente económico a partir de una construcción histórica de dependencia generada desde los países centrales, consolidando de esta forma el sistema de desigualdad social, tecnológico y productivo. En definitiva, se trata de matrices productivas y sociales funcionales al desarrollo capitalista de los países centrales.

## 2.

Al respecto, varios son los interrogantes que se pueden plantear con motivo de esta especificidad del sistema capitalista y de la profundización de la globalización del mundo en los últimos años. En un seminario reciente<sup>(11)</sup> se presentaron varios interrogantes al momento de analizar el lugar que ocupan los territorios en el proceso de desarrollo mundial, como así también, cuál era el objeto de estudio de la economía política y de la política económica ante el proceso de globalización y su impacto en los diferentes bloques regionales, en particular en Nuestramérica y en la Argentina. Algunos de esos interrogantes referían a qué desplazamientos se están dando entre el poder hegemónico de EEUU y los diferentes bloques de países y, en particular, a la presencia de Asia; a cómo es la distribución territorial en materia de innovaciones tecnológicas, el capital, y las nuevas formas de división del trabajo; qué margen para revertir situaciones dominantes a nivel mundial existe, para el inicio o consolidación de nuevos caminos alternativos de Nuestramérica;

---

civilizatoria”. Se caracteriza por alcanzar a todo el planeta, y se trata de una crisis energética, climática, del agua y alimentaria.

(8) BAMBIRRA, VAINA, *El capitalismo dependiente latinoamericano*, México, Siglo Veintiuno, 1974.

(9) CUEVA, AGUSTÍN, *El desarrollo del capitalismo en América Latina*, México, Siglo Veintiuno, 1977.

(10) MARINI, RUY M., *Dialéctica de la dependencia, en América Latina. Dependencia y globalización*, Martins (comp.), Bs. As., Clacso-Prometeo, 2012.

(11) GAMBINA, JULIO C. y ELORZA ENRIQUE, *Desarrollo y Territorio I y II*, seminarios, doctorado en Desarrollo Territorial, Universidad Nacional de Río Cuarto, 2013.

cómo se van presentando las “nuevas” formas de acumulación originaria del capital; y cuando se habla de territorios que buscan emanciparse, ¿qué contenidos programáticos e instrumentales tendrían que estar presentes en dichos procesos de emancipación y cuál sería el aporte de los intelectuales, la academia, las organizaciones sociales al respecto?

Teniendo en cuenta la complejidad inherente al desarrollo territorial, es oportuno subrayar que, desde las ciencias sociales, las interpretaciones, proposiciones y discursos deben alejarse de todo tipo de dogmatismos, abordar los problemas que se generan en los territorios sin eufemismos, y evitar “ser” una ciencia que contribuya a sostener los sistemas hegemónicos y de dominación.

### 3.

Las estadísticas generadas en diferentes organismos internacionales, desde la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) o la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), hasta aquellas provenientes del Banco Mundial (BM) o del Fondo Monetario Internacional (FMI), entre otros, ponen en evidencia lo que pasa en nuestros territorios en cuanto a pobreza, deterioro del medio ambiente o desigualdad, por mencionar algunos indicadores. También se puede inferir, a partir de lo que muestran los indicadores sociales y económicos, cual ha sido el aporte de la política, de la economía política, entre otras disciplinas, en este proceso que va desde el “descubrimiento de América” hasta el presente. Al respecto, Manzanal<sup>(12)</sup> alude a un trabajo de la CEPAL denominado “La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir”, en el que se lee:

¿Por qué hacemos nuestro el valor de la igualdad? Porque creemos interpretar un reclamo histórico largamente sostenido y postergado en las sociedades latinoamericanas y caribeñas (...) En efecto, la desigualdad recorre cinco siglos de discriminación racial, étnica y de género, con ciudadanos de primera y segunda categoría. Recorre una modernización hecha sobre la base de la peor distribución del ingreso del mundo. Recorre décadas recientes en que se ha exacerbado la heterogeneidad de

(12) MANZANAL, MABEL, “Poder y desarrollo. Dilemas y desafíos frente a un futuro ¿Cada vez más desigual?”, en Manzanal y Ponce, *Controversias y disyuntivas en el desarrollo rural del norte Argentino*, Bs. As., CICCUS, 2013 pp. 9/15.

las oportunidades productivas de la sociedad, se ha deteriorado el mundo del trabajo y se ha segmentado el acceso a la protección social, multiplicándose las brechas por doquier. Recorre las asimetrías frente a la globalización. (...) El escándalo de las desigualdades, que se exacerbaban como nunca antes en el modelo financierista que se impuso en el mundo en las últimas décadas, suscita la indignación compartida a la luz del desfundamiento de ese modelo tras la crisis. Podrán paliarse sus consecuencias financieras, pero no podrá borrarse la conciencia planetaria adquirida en este último año respecto de la arbitrariedad del modelo, ni podrá evanescerse la indignación que causan sus inequidades.

Manzanal reflexiona, más que acertadamente, indicando que “evidentemente estos párrafos tienen una notable riqueza analítica (...) porque acepta que esta desigualdad, la mayor del planeta, se extiende y prolonga por cinco siglos. Esto es clave, porque el largo período transcurrido da cuenta que el modelo capitalista no aporta soluciones a este problema y por el contrario las agrava”. Entendemos que tal afirmación, en base a la realidad que muestran los territorios latinoamericanos, pone en tensión la categoría del bienestar o desarrollo que se impulsa mediante políticas que buscan sostener el modo de producción capitalista, sea desde el neoliberalismo o del neodesarrollismo. En función de lo dicho anteriormente, nos permitimos pensar, y por lo tanto poner en discusión, que el desarrollo capitalista ha generado más problemas que soluciones para la mayoría de la población de Nuestramérica, como así también que ha sido un factor central en la generación de asimetrías entre la naturaleza y la sociedad, condicionando la vida en el planeta.

#### 4.

Señalábamos inicialmente que parte de la tensión social y política está relacionada con la puja por el excedente económico. Dicha puja, a su vez, se da mediante la presencia y acción de sujetos que tienen una posición situada, comprometida con ideologías y políticas específicas. A fin de contextualizar y vincular algunos territorios con sus prácticas políticas —en la actualidad y de manera general—, se puede apreciar que los diferentes sujetos que participan directa o indirectamente en los procesos políticos territoriales en algunos países latinoamericanos, se van “ordenando” bajo ideologías y proyectos políticos diferentes. Chile, Colombia, México, Perú, más próximos al neoliberalismo; Argentina y Brasil con una mayor centralidad en políticas

neodesarrollistas; y otro grupo de países, por caso Bolivia y Venezuela, que procuran salir del sistema capitalista con diferentes procesos y alcances.

Es decir, prevalece el orden capitalista para salir de la crisis, más allá de algunos procesos que buscan otro tipo de organización social y económica. Este dato también nos lleva a pensar cuál es el lugar de las ciencias sociales en el desarrollo del pensamiento crítico, o por qué prevalecen en los ámbitos académicos, y de formación en general, los estudios acerca de cómo consolidar los poderes hegemónicos, teniendo menos espacio el desarrollo del pensamiento crítico.

En todos los casos, uno de los aspectos determinantes en las políticas que se implementan, pasa por la manera y el destino de la apropiación del excedente económico, proceso éste que no admite una sola lectura ni un pensamiento único. Es parte del desafío de las ciencias sociales contribuir, desde el saber específico y desde el saber común, al desarrollo de un pensamiento crítico, no eurocéntrico ni departamentalizado, que haga visible la complejidad de los procesos sociales y sume argumentos en pos de construir una política más próxima a mitigar la crisis civilizatoria de la que formamos parte.

## 5.

En otro orden de cosas, cabe señalar que en la dimensión territorial de la política no pueden estar ausentes dos elementos adicionales y que se complementan con lo que se viene planteando. Por un lado, la importancia de la cuestión militar en los procesos de desarrollo territorial y del capitalismo, y por el otro, la dimensión geopolítica. De estos dos elementos se desprende la importancia de incorporar la categoría de imperialismo<sup>(13)</sup> al análisis territorial; una categoría que en la actualidad está más que vigente y que, en general, suele ser invisibilizada por las ciencias sociales.

En cuanto a lo primero, el vínculo entre la política económica y el despliegue militar del imperialismo, Telma Luzzani, explica que resulta imposible para EEUU lograr y consolidar su hegemonía mundial sin América Latina.

---

(13) LENIN, VLADIMIR, *El Imperialismo. Fase superior del capitalismo*, Bs. As., Libertador, 2008. En el texto, Lenin desarrolló las características que hacen a la esencia del imperialismo, a saber: a) concentración de la producción y capital, y los monopolios, b) fusión del capital bancario con el industrial, c) exportación de capitales, d) reparto del mundo entre la asociación de capitalistas, e) reparto del mundo entre las grandes potencias.



De allí el interés y la necesidad de “contar con acceso inmediato y sin trabas a cualquier lugar del continente para proveerse de todos los recursos naturales y humanos que requiera”.<sup>(14)</sup> Asimismo, al ser un territorio que le es proveedor de recursos naturales, adquiere una importancia estratégica para su desarrollo económico. Es por eso que, en su trabajo, Luzzani destaca y vincula la existencia —en toda América del Sur— de 72 bases militares de EEUU y de la OTAN con miras a defender la economía política que imponen globalmente. A modo de reflexión desde las ciencias políticas, son pocas las voces que en Nuestramérica discuten esta realidad.

Borón<sup>(15)</sup> plantea la gran disputa geopolítica del imperialismo con Nuestramérica. Allí explica, entre otros aspectos interesantes —y contradiciendo al discurso del pensamiento oficial y hegemónico—, la concepción que busca naturalizar la idea, en la población y en la dirigencia, que para EEUU Latinoamérica no le es importante. Asimismo, el autor señala la importancia estratégica que tiene la región para la consolidación y expansión del capitalismo. Borón reflexiona sobre las acciones militares, políticas y económicas que el imperio impulsa hacia la región con el propósito de condicionar los intentos de alternativas al actual modo de acumulación mundial.

Las tesis desarrolladas tanto por Luzzani como por Borón se pueden complementar con el análisis de Harvey,<sup>(16)</sup> quien expone múltiples ejemplos respecto de la creatividad capitalista, en cabeza de EEUU, para dar continuidad al proceso de acumulación por desposesión. Harvey destaca el papel que cumple el Estado desarrollista por ser funcional al proceso de desposesión en Nuestramérica, mediante la apropiación de los múltiples recursos naturales de la región, sea política o militarmente.

## 6.

Recuperando algunas ideas y categorías, un primer aspecto a resaltar es que el paradigma vigente, en la teoría y práctica del pensamiento hegemónico hacia la cuestión territorial, está focalizado desde las ideas neoliberales y neodesarrollistas. Esta perspectiva pone el acento en buscar una mayor eficiencia y productividad en el trabajo, una mayor plusvalía —intensificar

(14) LUZZANI, TELMA, *Territorios Vigilados. Cómo opera la red de bases militares norteamericanas*, Bs. As., Debate, 2012, p. 37.

(15) BORÓN, *América Latina...*, op. cit.

(16) HARVEY, DAVID, *El nuevo imperialismo*, Madrid, Akal, p. 116.

el proceso extractivista, entre otras características—, con el objetivo de garantizar la reproducción del excedente económico. Asimismo, el desarrollo institucional logrado en la región, desde las perspectivas del neoliberalismo-neodesarrollismo, ha sido funcional a la implementación de las diferentes agendas de políticas públicas previamente concebidas en el orden internacional, a través del G7 y el G20, que luego fueron retomadas, sostenidas y propiciadas desde el BM, el FMI, el BID y la CEPAL, con sus diferentes impactos en la región y en los territorios nacionales. Es en este sentido que se ha ido construyendo una funcionalidad y articulación institucional, política y jurídica, entre la agenda internacional y las nacionales, en un proceso de cíclico entre la ideología y práctica del neoliberalismo y neodesarrollista en los territorios de Nuestramérica, envueltos por las políticas de la globalización.

Un segundo aspecto es el hecho de las recientes experiencias en Nuestramérica. El desafío consiste en consolidar una nueva articulación económica, política e institucional en procura de encontrar modos alternativos en el uso y apropiación del excedente económico. Tal es el caso de la creación de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), Petrocaribe, Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), Sistema Unitario de Compensación Regional (SUCRE), Comunidad de Estados Latinoamericanos (CELAC), que buscan construir modos alternativos de articulación territorial ante al poder hegemónico de los países centrales, con el propósito de direccionar de manera alternativa el excedente económico. Estos serían algunos de los objetivos que tiene esta nueva institucionalidad. Consideramos que es un desafío ya que, hasta el presente, existen avances y retrocesos, propios de los procesos de transición y de la conflictividad que conllevan los cambios que disputan los intereses territoriales de Nuestramérica, entre quienes mantienen la hegemonía y dominación —EEUU— y los países dependientes y subalternos a la lógica capitalista.

En relación a la categoría de excedente y territorio, Víctor Álvarez señala que las empresas transnacionales son los “agentes articuladores de la economía mundial”,<sup>(17)</sup> relegando a los Estados-nación. Agrega luego que, “el patrón de acumulación neoliberal devaluó el papel del Estado como agente inductor del desarrollo, cuyo lugar lo asumió el mercado”. En esta

---

(17) ÁLVAREZ, VÍCTOR, *Claves para la industrialización socialista*, Caracas, Centro Internacional Miranda, 2011, p 99.

dirección, Álvarez explica, como forma de anteponerse a las empresas transnacionales, que está pendiente la construcción de las “empresas grannacionales”, con el objetivo de romper la “lógica de la reproducción y acumulación de capital”. En la medida que las empresas grannacionales participan y privilegian un proceso de producción y reproducción económica social a partir de proyectos nacionales que se acoplen a “proyectos unionistas y [lleguen a] convertirse en instrumentos económicos fundamentales para la creación de una zona de comercio justo en América Latina y el Caribe”.<sup>(18)</sup> El autor plantea a esta construcción de empresas grannacionales como alternativas instrumentales a las empresas transnacionales y de las multilatinas que organizan la reproducción y rentabilidad del capital.

El proceso de “desarticulación” de los territorios nacionales y la búsqueda de alternativas hacia un desarrollo territorial diferente es parte del debate actual. Es evidente que el proceso de retomar la hegemonía en Nuestra América por parte de EEUU está en proceso de revitalización, más allá de los avances de las alternativas mencionadas anteriormente. Parte de la tensión está centrada en un nuevo proceso de desarticulación productiva, financiera, social y cultural, en procura de revitalizar el modo de producción capitalista, profundizando la actual dependencia norteamericana y europea, la asiática con sus socios, procurando mutar del neoliberalismo para quedarse en el capitalismo mediante alternativas como el neodesarrollismo.

En tanto, las alternativas al capitalismo colonialista también se encuentran en un proceso de tensión y acción a partir de algunas experiencias recientes en Latinoamérica, como Venezuela, Bolivia, y Cuba en la búsqueda de su sostenibilidad. Parte de los avances en las discusiones y prácticas, se encuentran en el seno del pensamiento del Buen Vivir (Ecuador) o del Vivir Bien (Bolivia). Las mismas pueden ser analizadas a partir de algunos trabajos que son fruto de reuniones y seminarios de sujetos involucrados en el desarrollo de un pensamiento crítico alternativo,<sup>(19)</sup> y que aluden a experiencias concretas del presente.

(18) *Ibid.*

(19) Nos referimos a FARAH H., IVONNE y VASAPOLLO, LUCIANO (coords.), *Vivir bien ¿Paradigma no Capitalista?*, Bolivia, Cides-Umsa, 2011; GRUPO PERMANENTE DE TRABAJO SOBRE ALTERNATIVAS AL DESARROLLO, *Alternativas al Capitalismo-Colonialismo del Siglo XXI*, Fundación Rosa Luxemburg/Abya Yala, Quito, 2013; y *Más allá del desarrollo*, Fundación Rosa Luxemburg/Abya Yala, Quito, 2011.

Se trata de una contribución de un grupo de autores que llaman a la toma de conciencia respecto a los límites del planeta para el desarrollo del modo de producción capitalista, sostenido por una oligarquía a nivel mundial. Estos trabajos contribuyen a mostrar cómo el capitalismo ha logrado la mercantilización hasta de la naturaleza, con todas las consecuencias que ello implica. Contraponen a esta política de extinción de todas las especies del planeta, la propuesta del Buen Vivir o Vivir Bien, que busca la armonía entre la naturaleza y la sociedad. Se trata de un conjunto de reflexiones y alternativas que están por fuera de la concepción desarrollista-economicista y, además, son una advertencia para algunos gobiernos progresistas que, aunque declaman contra el extractivismo, forman parte de dichas políticas. Los trabajos agrupados en el libro *Vivir Bien ¿Paradigma no capitalista?* nos muestran y explican el concepto de crisis, que ya es algo que sobrepasa a lo económico, y sugieren la puesta en diálogo de lo económico con lo político, lo social, lo cultural, entre otras disciplinas. Por su parte, el prólogo de Evo Morales marca un contrapunto muy interesante entre la concepción del Buen Vivir, el camino que busca Bolivia, versus el “vivir mejor”, que refiere al consumismo del capitalismo. Se puede decir que las voces y prácticas del Buen Vivir o Vivir Bien nos dicen hacia donde nos llevó el desarrollo capitalista y sus consecuencias ya visibles, pero que también está allí el germen de múltiples alternativas en el camino de encontrar otros sistemas de organización social.

## 7.

Concluimos diciendo que la desarticulación territorial, forma parte de las tensiones políticas y sociales en la actualidad. La disputa en la puja por la apropiación del mayor excedente económico en Latinoamérica se retroalimenta de las políticas cíclicas entre los paradigmas neoliberales y neo-desarrollistas. Por otra parte, la presencia de nuevas alternativas a estos paradigmas y la viabilidad de encontrar otro modo de organización social, dependerá mucho de la fuerza y dirección que los sujetos logren establecer en los territorios. También mucho tendrá que ver cómo es caracterizada la crisis y las posibilidades de establecer políticas para salir de las mismas, a propósito de la visión de Borón, en cuanto a que la crisis es civilizatoria. En tal sentido, Gambina<sup>(20)</sup> señala que “no resulta idéntico pensar

(20) GAMBIBA, JULIO. C. (coord.), *La crisis capitalista y sus alternativas. Una mirada desde América Latina y el Caribe*, Bs. As., CLACSO, 2010, p. 77.

la crisis “en el capitalismo” que remitir a una crisis “del capitalismo”. En el primer caso, las políticas implementadas en los territorios se focalizan en las propuestas dentro del ciclo neoliberalismo-neodesarrollismo para salir de la crisis dentro del capitalismo. En el segundo, las políticas buscan la solución a la crisis fuera del capitalismo, sin que esté definida aún la dirección que toman las diferentes alternativas que hemos mencionado.

Entendemos que varios son los temas pendientes sobre el lugar que ocupa el territorio para el desarrollo de la sociedad. También muchas son las voces que explican desde lo fenoménico y no desde lo genoestructural, los problemas y sus posibles alternativas para “escapar” de la crisis recurrente inherente al capitalismo. Consideramos que en el seno del saber específico, nos faltan hacer nuevas síntesis que nos aproximen a comprender, en primer lugar, que la crisis es “del capitalismo”, en segundo lugar, que la complejidad de sus respuestas está focalizada en cómo hacer el recorrido de estas transiciones. Tal vez, las ciencias sociales puedan ser parte de este colectivo que contribuya a la construcción, en conjunto con las múltiples formas de expresiones de la sociedad, en la búsqueda de modos diferentes de organizarse fuera de la mercantilización de las relaciones sociales de producción.





# Dinámicas territoriales del desarrollo desde la perspectiva del análisis institucional, productivo y territorial







# Desarrollo: análisis crítico desde la perspectiva del territorio y del poder<sup>(1)</sup>

MABEL MANZANAL<sup>(2)</sup>



## 1. Introducción

Es importante comenzar reconociendo que todo análisis o investigación que vincula temas relacionados con desarrollo, territorio, Estado, instituciones, trabaja con conceptos cambiantes, en evolución. Es decir, su significado va variando según la etapa o momento histórico al que refieran y están impregnados de un fuerte componente ideológico asociado al enfoque que los enmarca.

---

(1) Este artículo es producto de los trabajos e investigaciones realizadas en el marco de los proyectos: PICT FONCyT-Agencia 2011 (0836); UBACyT 2011 (F154); y PIP Conicet 2009 (1879) y 2012 (0273), todos ellos dirigidos por Mabel Manzanal. Por otra parte, el contenido del artículo es una síntesis y sistematización de las temáticas y de la bibliografía del Seminario de Perfeccionamiento: "Dinámicas territoriales del desarrollo, desde la perspectiva del análisis institucional, productivo y territorial", realizado bajo la responsabilidad de Mabel Manzanal y la colaboración de Federico Villarreal, en la Facultad de Ingeniería y Ciencias Económicas y Sociales, Villa Mercedes, UNSL, entre el 25 y 27 de octubre 2012.

(2) Economista y Doctora en Geografía (Facultades de Ciencias Económicas y de Filosofía y Letras, UBA). Realizó estudios de posgrado sobre Economía Latinoamericana en la Universidad de Chile (Escolatina) y sobre Investigación Urbano-Regional en el Instituto Torcuato Di Tella (Centro de Estudios Urbano y Regionales). Investigadora Principal del CONICET y Profesora Titular Regular de la Facultad de Filosofía y Letras (UBA). Directora del Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales (PERT) del Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, UBA. Ha publicado numerosos artículos en revistas y libros, nacionales e internacionales. Sus más recientes publicaciones tratan la discusión que vincula el territorio, el poder y el desarrollo.

De aquí la importancia de tener presente el contexto de las ideas que se aplican y generan, y el de las realidades que se investigan: qué se dice, cómo se interpreta, a qué período histórico refiere y desde qué postura filosófica-político-ideológica se lo analiza. Los conceptos que aquí discutiremos, son **conceptos en evolución**: su definición, su interpretación, cambia según se atraviesen distintas etapas socioeconómicas del sistema en el que estamos inmersos.

Así como las palabras cambian su significado a lo largo del tiempo y las épocas (e, incluso, a veces del espacio), los conceptos también. Por ello, diferentes interpretaciones conducirán a particulares modalidades de gestión y acción, especialmente cuando se trabaja con términos-conceptos ligados a la praxis política, y al accionar público y privado.

Del mismo modo, no existe una definición absoluta, objetiva, única: cualquier conceptualización es una **producción de discurso de verdad, desde un ámbito de poder**. Cada una de las diferentes interpretaciones corresponde a una filosofía, a un discurso de verdad que **es poder** expresado a través de la palabra.

El poder presente en los conceptos con los que trabajamos puede ser reconocido, por ejemplo, desde la praxis concreta y cotidiana que **construye, constituye e instituye** el discurso de verdad inmerso en los conceptos en cuestión. Se trata de descifrar las prácticas y las referencias que conforman la respectiva red de poder y de relaciones de poder.

En este trabajo consideramos necesario construir un conocimiento más explicativo sobre el desarrollo en América Latina, ya que desde hace 70 años (a partir de la segunda posguerra) o incluso más, el **desarrollo** determina el campo socioeconómico de las políticas públicas.

Por ello recurrimos a la perspectiva del **poder**, que además se vincula y enriquece en su interrelación con la temática del **territorio**. A su vez, dos condiciones son parte de este encuadre. La primera refiere a la necesidad de aplicar una **perspectiva histórica** que implica investigar los procesos de desarrollo desde su devenir de largo plazo. La segunda requiere reconocer e identificar claramente **el enfoque teórico-metodológico** que enmarca el análisis, el discurso y la investigación en cuestión. Creemos que se trata de premisas imprescindibles para el conocimiento de estos y otros fenómenos sociales.

Desde la historia y desde la identificación del enfoque podremos reconocer los **fundamentos filosóficos e ideológicos** que conforman las ideas sobre

las que se justifican las acciones de poder. Precisamente, Foucault señala: "las relaciones de poder tal como funcionan en una sociedad como la nuestra, tienen esencialmente por punto de anclaje cierta relación de fuerza establecida **en un momento dado, históricamente identificable**".<sup>(3)</sup> Foucault refiere a un momento localizable, punto de partida temporal-espacial necesario para comprender y explicar los procesos sociales relacionados con el desarrollo y el territorio. Y, llevado al campo del discurso sobre **desarrollo**, puede resultar revelador preguntarse, como hace Foucault en relación a los discursos de verdad: "¿cuáles son las reglas de derecho que las relaciones de poder ponen en acción para producir discursos de verdad?".<sup>(4)</sup>

Las temáticas que nos ocupan están determinadas, explícita o implícitamente, por **relaciones de poder y de dominación**. Relaciones asimétricas, relaciones de desigualdad entre los actores participantes (a partir del control diferencial de ciertos recursos económicos, de información, ideológicos, científicos-tecnológicos) que implican capacidades diferenciales para **instituir el desarrollo**.

Transformar, producir e imponer acciones y voluntades (sea bajo resistencia o no, bajo conflicto o no) está en la génesis misma del **desarrollo**. Ahí las relaciones de poder aparecen y se expresan tanto en el campo de la cultura y en el ámbito del deber ser (de los valores, de las normas) como en el de la estructura social, el del ser, en el de lo que realmente es (asociado al poder, a la estructura social).

Por su parte, para comprender más adecuadamente los fenómenos asociados con el **poder**, Portes<sup>(5)</sup> enfatiza la necesidad de mantener la distinción entre cultura y estructura social realizada por la sociología moderna desde mediados del siglo XX. Y Bourdieu<sup>(6)</sup> subraya la importancia de distinguir entre el poder simbólico (más invisible) y el poder material (más visible).

En cualquier caso, seguramente el poder no se expresa abiertamente: se oculta, se enmascara, tras la producción de verdad. Porque, de no ser así, perdería su efectividad para **dominar**, para lograr que el otro actúe sin

(3) FOUCAULT, MICHEL, *Defender la sociedad*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2010, p. 28

(4) FOUCAULT, MICHEL, *ibid*, p. 34.

(5) PORTES, ALEJANDRO, "Institutions and Development: a conceptual reanalysis", en *Populations and Development Review*, vol. 32, n° 2, junio, 2006, p. 236.

(6) BOURDIEU, PIERRE, *Intelectuales, política y poder*, Bs. As., EUDEBA, 2006, p. 65.

ejercer su propia autonomía, sin llevar a la práctica su propio discurso, su propia verdad.<sup>(7)</sup>

Por su parte, Foucault<sup>(8)</sup> afirma:

... en una sociedad como la nuestra —aunque también, después de todo, en cualquier otra—, múltiples relaciones de poder atraviesan, caracterizan, constituyen el cuerpo social, no pueden disociarse, ni establecerse, ni funcionar sin una producción, una acumulación, una circulación, un funcionamiento del discurso verdadero (...) El poder nos somete a la producción de la verdad y solo podemos ejercer el poder por la producción de la verdad.

Es en el marco de este enfoque sobre el poder, presente en el territorio, en la dominación, en el rol del Estado, que proponemos analizar el **desarrollo**, como resultado y como praxis política.

## 2. Desarrollo: ¿un devenir?, ¿una política?

### Múltiples contradicciones<sup>(9)</sup>

**Desarrollo** es un término multifacético, polisémico, con numerosas definiciones e interpretaciones, varias de ellas contradictorias y ambivalentes.<sup>(10)</sup> Las referencias al **desarrollo** son múltiples y plenas de adjetivaciones: ambiental, económico, endógeno, humano, local, regional, rural,

(7) En relación a la temática de la "autonomía" señalamos: "Castoriadis (...) en su análisis sobre marxismo y teoría revolucionaria dedica un apartado a esta problemática. Comienza definiendo 'autonomía' desde la perspectiva individual, sosteniendo que es 'la legislación o la regulación' por uno mismo y que, por lo tanto, es lo opuesto a la heteronomía, que es 'la legislación o a la regulación por otro'. Reafirmando esta idea, sostiene que la 'autonomía' constituye 'mi discurso (que) debe tomar el lugar del discurso del otro' (...) El discurso del otro es el 'discurso que está en mí y me domina, (que) habla por mí'. Hay aquí una identificación de la oposición entre autonomía y dominación: o hablo por mí y alcanzo mi autonomía, o acepto, consciente o inconscientemente, el discurso del otro y soy dominado. Del mismo modo, observamos, una referencia no explícita al poder, pues es a través del poder que es factible dominar, imponer un discurso dominante o bien liberarse del 'discurso del otro'". MANZANAL, MABEL, "Territorio, Poder e Instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio", en M. Manzanal, M. Arzeno y B. Nussbaumer (comps.), *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos, entre la cooperación y el conflicto*, Bs. As., CICCUS, 2007, p. 44.

(8) FOUCAULT, *op. cit.*, p. 34.

(9) Este apartado se sustenta en elaboraciones previas que aparecen en: MANZANAL, MABEL, "Poder y desarrollo. Dilemas y desafíos frente a un futuro ¿cada vez más desigual?", en M. Manzanal y M. Ponce, *La desigualdad ¿del desarrollo? Controversias y disyuntivas del desarrollo rural en el norte argentino*, Bs. As., CICCUS, 2013.

(10) Lo cual sucede aunque lo analicemos solo a partir de las ciencias sociales (en tanto también es un término aplicado en las ciencias naturales, la biología, entre otras).

social, sostenible, sustentable, territorial, y varias más. Ello conduce a confusiones y problemas de interpretación resultantes de las numerosas acepciones del término-concepto **desarrollo**. Más aún porque suele usarse sin adjuntar, ni requerir especificación alguna: un término tan común y tan frecuentemente usado lleva a suponer que todos estamos refiriéndonos a lo mismo o sabemos de que se habla, y sin embargo no es así.

Además, y más allá de su polisemia, señalada frecuentemente por distintos autores, otras cuestiones en este **término-concepto** suman dificultades. Porque **desarrollo** es tanto un **término** de uso común como un **concepto** producto de elaboración y discusión teórica (más o menos explicitada).

Como término puede referir a un proceso que está actualmente transcurriendo, o que pertenece al pasado, o que se visualiza o proyecta para el futuro. Y, frecuentemente esta pertenencia a distintas etapas del devenir histórico tampoco se explicita, debiendo ser deducida por quien lee o escucha. En general, su uso como término tiene que ver con una referencia al **acontecer** (social, político, económico y cultural) de una determinada sociedad o comunidad.

Pero esta identificación con el **acontecer** (o lo acontecido, o los resultados) suma contrariedades interpretativas ya que también puede estar vinculada con una mera descripción (término) o con una cuestión analítica (concepto). En este campo de imprecisiones juega un rol importante la frecuente asociación de desarrollo con progreso (que aparece en el propio Diccionario de la lengua).<sup>(11)</sup> Pero esto tampoco es una constante porque su identificación con la evolución y/o los cambios no siempre se visualiza como **progreso**.

En definitiva, creemos que uno de los factores que más desorden de comprensión produce es su uso indiscriminado, amplio y sin explicitación, bajo la creencia de que todos sabemos de qué hablamos y qué estamos significando.

Nuestro interés aquí se centra en los aspectos teóricos del concepto “desarrollo” (en la filosofía que lo envuelve, en el discurso de verdad que contiene).<sup>(12)</sup> **Desarrollo** como concepto suele ser aplicado en: i) descripciones

(11) El Diccionario de la Real Academia Española (DRAE) da tres definiciones de “desarrollo”. En las dos primeras refiere al término (asociadas con la acción y efecto de desarrollar) y en su tercera acepción refiere al concepto (que identifica asociada con la economía) y lo define del siguiente modo: “Evolución progresiva de una economía hacia mejores niveles de vida”.

(12) Sin embargo, cabe aclarar que también usamos (aunque tomando ciertos recaudos) **desarrollo** como término de uso común, porque el mismo no nos resulta fácilmente reemplazable.

y análisis que refieren al devenir histórico, social, cultural, económico, institucional de un ámbito espacial determinado (país, ciudad, región); y en ii) propuestas de política pública, como formas de acción alternativas respecto de las que se formularon y aplicaron hasta entonces —y, en general, siempre fijando metas de mayor bienestar social, igualdad, inclusión, distribución de ingresos—. Ambas acepciones están muy interconectadas, ya que lo común es que se parta de una descripción y análisis tanto del desarrollo acontecido como de los resultados alcanzados, para luego estar en condiciones de formular una propuesta de política o acción transformadora y superadora de la historia previa de **desarrollo**.

Gustavo Esteva observa que la “era del desarrollo”, y la identificación ampliada del subdesarrollo, se gestó el 20/01/1949, cuando Harry S. Truman asumió la presidencia de EEUU (1945-1953) y, explícitamente, dijo en su discurso inaugural:

Debemos emprender un nuevo programa audaz que permita que los beneficios de nuestros avances científicos y nuestro progreso industrial sirvan para la mejoría y el crecimiento de las áreas subdesarrolladas (...) Al usar por primera vez en ese contexto la palabra “subdesarrollo”, Truman cambió el significado de desarrollo y creó el emblema, un eufemismo, empleado desde entonces para aludir de manera discreta o descuidada a la era de la hegemonía norteamericana (...) Desde entonces, el desarrollo connota por lo menos una cosa: escapar de una condición indigna llamada subdesarrollo.<sup>(13)</sup>

Sin embargo, hoy sabemos que América Latina (en adelante, AL) continuó manteniendo, y aun acrecentando, su perfil desigual en perjuicio de un sector social mayoritario, postergado y marginal. Si bien con diferencias según los países, se reconoce actualmente que AL es el continente más desigual del planeta.<sup>(14)</sup>

Comprender estos procesos exige reflexionar acerca de los cambios operados durante los últimos 70 años, desde la segunda posguerra a la actualidad. Porque fue precisamente en los primeros años de ese período de posguerra cuando en la mayoría de los países de AL comenzaron

(13) ESTEVA, GUSTAVO, “Desarrollo”, en W. Sachs (edit.), *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, Perú, PRATEC, 1996, p. 53 y ss.

(14) CEPAL, *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, ONU, 2010.

a diseñarse y difundirse políticas de intervención pública como opción necesaria para que el mundo subdesarrollado superara su condición marginal y se asemejara en su estructura a los países desarrollados e identificados, más tarde, como Primer Mundo.

Durante ese período podemos distinguir las siguientes propuestas: una asociada al período desarrollista de la **planificación nacional y regional**, que se dio aproximadamente entre 1950 y 1980 (dependiendo de los países y sus realidades); la segunda, una renovada ortodoxia neoliberal, con acento en el **desarrollo endógeno**, que se difundió como desarrollo local, desarrollo territorial, desarrollo territorial rural (DTR).<sup>(15)</sup>

Vale aclarar que este segundo período comienza luego de un interregno, que se da en torno a la década de 1980 y que se conoce como la “década pérdida o de la deuda de AL”. Y que, en realidad, fue la década que habilitó la ruptura con el modelo desarrollista y keynesiano, constituyéndose en el intervalo temporal durante el cual se inició y comenzó a consolidarse, inexorablemente, el neoliberalismo.<sup>(16)</sup>

Es notorio que hayan pasado 70 años de aquellos primeros intentos y que no haya habido **desarrollo** que lograra modificar la situación de desigualdad presente en AL. Son los propios organismos internacionales, que en cada momento promocionaron aquellas acciones, lo que hoy lo reconocen —Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Comisión Económica para AL (CEPAL)—.

### 3. Desarrollo y poder: un prolongado proceso histórico de ejercicio de la dominación<sup>(17)</sup>

En sus orígenes, luego de la Segunda Guerra Mundial, el término-concepto **desarrollo** aparece con un sentido cargado de esperanza para pensar el futuro de las sociedades del mundo, en particular de las que, desde una concepción eurocéntrica, se encontraban en desventaja según

(15) El DTR aparece ya avanzados los primeros años de la década del 90 y continúa en el presente, aunque con diferencias según los países.

(16) MANZANAL, MABEL, “Desarrollo, Poder y Dominación. Una reflexión en torno a la problemática del desarrollo rural en Argentina”, en M. Manzanal y F. Villarreal (orgs.) *El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorios del norte argentino*, Bs. As., CICCUS, 2010, p. 18.

(17) Este apartado se sustenta en elaboraciones previas que aparecen en MANZANAL, M., *ibid.*

diferentes indicadores económicos y sociales, es decir, las integrantes del Tercer Mundo: Asia, África y América Latina.

En sus primeras expresiones, hacia la segunda mitad del siglo XX, **desarrollo** era un término-concepto cuyo contenido rebosaba de promesas, metas a alcanzar, obstáculos a superar, imágenes que conducían a imitar los logros de sociedades avanzadas. Entonces, el desarrollo era posible para los países subdesarrollados, también llamados en vías de desarrollo. Solo se necesitaba modernizarse, adoptar las pautas culturales del Primer Mundo y seguir los pasos y las condiciones que nos indicaba el comando a nivel mundial del capitalismo. A esta vertiente se la conoció como la “teoría de la modernización”.

Poco después, desde posturas marxistas, apareció otra interpretación del desarrollo, ligada a conceptualizar el **imperialismo capitalista**. Ello, porque hasta ese momento no se explicitaba que el desarrollo postulado se enmarcaba y delimitaba en el contexto del capitalismo y, desde luego, tampoco se aclaraba cuáles eran sus implicancias en el contexto mundial.

Recién hacia mediados de la década del 60, con el surgimiento de la teoría de la dependencia, aparecieron las visiones críticas. Autores como Gunder Frank, Cardoso y Falleto, Samir Amin, Furtado, introdujeron desde perspectivas más o menos próximas al marxismo —o, a veces, desarrollistas, según el caso— las primeras diferencias con aquellas otras conceptualizaciones tan optimistas acerca del futuro del Tercer Mundo. En apretada síntesis, sostuvieron que la trayectoria de desarrollo dependía del desempeño capitalista. Y que este difiere entre los países debido a condiciones socioeconómicas y políticas de carácter estructural que luego determinan diferentes inserciones en el contexto internacional.

Desde entonces, este término-concepto es sometido a los más variados usos teóricos. Se le han asociado diversos calificativos (como socioeconómico, sustentable, humano, endógeno, local, territorial, etc.); se lo ha ligado al crecimiento o a la distribución; pero, especialmente, ha sido el objeto preferido de la política y de los políticos. Desde aquí —y para acceder al consenso popular— se lo ha cargado de considerandos morales. Pero poco se ha dicho acerca de que el **desarrollo**, bajo cualquiera de sus modalidades de divulgación, implica una estructura de poder y de dominación y que siempre viene asociada con “el moderno Estado-Nación que ha resultado ser fundamental para el desarrollo de la sociedad capitalista



en todas partes. En el orden capitalista hay una asociación crucial entre el Estado-Nación moderno y el desarrollo".<sup>(18)</sup>

Un ejemplo de ello sucede cuando el Estado nacional y/o los Estados provinciales favorecen e impulsan las oportunidades de inversión del capital extranjero, bajo la consigna de que su interés de invertir en el país es la mejor oportunidad para el crecimiento nacional y, consecuentemente, una real contribución para el desarrollo. De este modo, se promueve el avance de la extranjerización en los ámbitos nacionales, a partir de una legislación más permisiva y de la desregulación de las normativas restrictivas previamente existentes. Incluso se facilita el ingreso de estas inversiones de alta rentabilidad subsidiando su actividad. Y tanto los Estados nacionales como provinciales aplican diferentes mecanismos para garantizar la rentabilidad a los grandes inversores, además de gestionar recaudos legales que aseguran y facilitan la salida del capital y de sus beneficios (sin obligación de reinversión alguna en el territorio nacional).

En Argentina y otros países de AL, múltiples situaciones dan cuenta de estos procesos. Entre ellos, vale mencionar: la extracción y explotación minera a gran escala a lo largo de toda la cordillera; la desnacionalización de actividades tradicionales como la fruticultura y la vitivinicultura; la apertura a las inversiones en general y del turismo internacional en particular, de zonas de reservas naturales o áreas declaradas patrimonio histórico de la humanidad —como la Quebrada de Humahuaca en Jujuy, Argentina—; la promoción de actividades de elevada rentabilidad internacional sin controlar sus consecuencias socioambientales —como sucede con la expansión de la soja y la forestación y con la expansión de los agronegocios, en general, que avanza destruyendo culturas y comunidades, desplazando poblaciones originarias y pequeños productores, y aumentando los procesos de desertificación—.

Cada una de estas situaciones implica la irrupción de nuevos actores y la desaparición de otros. Y, del mismo modo, sucede con el surgimiento y el desplazamiento de tecnologías, actividades productivas, empresas e infraestructuras de transporte y comunicación. Todo confluye y contribuye a la transformación de los espacios locales, regionales y nacionales. El resultado es que la producción de los territorios se dinamiza, con resultados

(18) QUIJANO, ANIBAL, "El fantasma del desarrollo en América Latina", en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 6, n° 2, mayo-agosto, 2000, p. 75.

diferenciales sobre las poblaciones que los habitan y sobre las formas de ejercicio del poder y de la dominación en los mismos.

Cuando se analizan estos y otros procesos socioeconómicos y territoriales aparece claramente que la cuestión del **desarrollo** está impregnada de prácticas de poder, de relaciones de poder, asociadas con el accionar del Estado, la gestión de los gobiernos, la apropiación de recursos, las disputas por el territorio, la institucionalización de ventajas y beneficios. Todas ellas constituyen acciones dirigidas a consolidar la dominación de un determinado sector o grupo social frente a otro u otros, conformando un campo de permanente conflicto entre intereses opuestos. Y de este modo se configuran las diferentes modalidades y propuestas de desarrollo (a través del Estado, el gobierno, el territorio, la institucionalidad, el conflicto, la dominación).<sup>(19)</sup>

#### 4. Desarrollo: sus caracterizaciones espaciales a través de la política pública<sup>(20)</sup>

En sus orígenes, el análisis económico hizo abstracción de los problemas espaciales, como si la actividad del hombre tuviera características de ubicuidad, con absoluta movilidad de los factores.<sup>(21)</sup> Recién hacia 1920 este tema comenzó a revisarse con la teoría de la localización y del costo de transporte (a partir de los estudios de Alfred Weber y Alfred Marshall).

Los estudios sobre el espacio y su inserción en la política pública tuvieron su auge en AL en la segunda posguerra, bajo el llamado “Estado de Bienestar”: una forma de enfrentar las desigualdades sociales y espaciales, producto del desarrollo polarizado del modelo desarrollista y de la sustitución de importaciones. La planificación del desarrollo nacional y regional fue promovida desde la Alianza para el Progreso (1961-1970) como forma de enfrentar una potencial expansión de la Revolución Cubana (1959) al resto de AL. Hacia la década de 1980, con el surgimiento y posterior hegemonía del modelo neoliberal, el análisis y la planificación del desarrollo desaparecieron como cuestión problemática de la agenda de la política pública.

(19) En los dos últimos apartados de este trabajo se retoman y definen los conceptos relacionados con poder y dominación.

(20) Los apartados que siguen se sustentan en elaboraciones previas que aparecen en: MANZANAL, MABEL, “Territorio, Poder e Instituciones...”, *op. cit.*

(21) Con la excepción de von Thünen, considerado un predecesor de la teoría de la localización (con una primera edición de su obra en 1826).

Recién a mediados de la década de 1990 resurgió un modernizado discurso regional, que provino desde el propio neoliberalismo y apareció bajo la denominación de “desarrollo endógeno”. Este se centró en la identificación de territorios con condiciones de “atractividad” para captar el capital y las inversiones foráneas (con eje en el desarrollo local y en la gestión estratégica de ámbitos locales).

Desde entonces abundan nuevas y renovadas ideas, términos, conceptos y propuestas asociadas al territorio y a su desarrollo. Desarrollo local; descentralización, participación, organización y asociativismo; innovación colectiva y competitividad sistémica; concertación público-privada, son tan solo algunas de las muchas proposiciones que conforman el amplio repertorio vinculado al desarrollo territorial, que se producen desde diferentes vertientes ideológicas —incluso opuestas— y (casi) simultáneamente en tiempo y espacio.

Tanto desde la perspectiva reformista liberal como desde la neoliberal, y aun desde la economía radical, se utilizan conceptos o instrumentos similares (sociedad civil, ONG, innovación, redes, territorio, instituciones), que se traducen en propuestas, programas, proyectos, que no siempre es posible diferenciar.

En general, la mayoría de estos encuadres expresan una visión de mundo referida al deber ser del territorio. El territorio se constituye en la variable que sintetiza la diversidad social, económica y política del proceso de desarrollo a escala mundial, nacional y local.

La focalización del desarrollo en los territorios enfatiza los aspectos que potencian la competencia territorial en los mercados dinámicos de la globalización. Son estos los aspectos positivos y progresivos de los territorios, los que deben multiplicarse y profundizarse. Tanto se subrayan estas cuestiones que se llega a considerar que **solo son territorios los ámbitos espaciales competitivos a nivel global, mientras que los no competitivos no serían territorios**. Es decir, para ser territorio habría que mostrar potencialidad para un desarrollo endógeno, a través de sinergias originadas en recursos, competencias, innovación, especialización, historia, cultura, población, identidad. Y, además, disponer o generar condiciones para la existencia o promoción de acuerdos, uniones, asociativismo, articulación entre organizaciones locales o extra-locales.

Precisamente, un ejemplo de estas propuestas, en el campo de la cuestión rural, es el Desarrollo Territorial Rural (DTR), que comenzó a difundirse a fines de la década de 1990 y que fue postulado como una alternativa superadora de las tradicionales metodologías de intervención pública (y privada) para el desarrollo de áreas rurales pobres. Organismos internacionales de cooperación incorporaron este marco para la acción en su política de financiamiento para el desarrollo y “numerosas iniciativas prácticas y teóricas, públicas y privadas, nacionales e internacionales se declaran parte de este nuevo enfoque”.<sup>(22)</sup>

En este marco, el DTR tiene como meta lograr que los territorios sean competitivos, subrayando para ello la importancia de: i) la proximidad entre actores para coordinar acciones y generar innovación colectiva y de carácter sistémico, ii) la articulación con los mercados globales y iii) el desarrollo institucional como forma de alcanzar la cohesión social entre la mayoría de los actores que definen el territorio en cuestión. Precisamente, se subraya que, independientemente de las diferentes inserciones en la estructura socioeconómica de los actores, importa: “que los procesos de desarrollo tiendan a superar, y no a reproducir, las relaciones de poder que marginan a los sectores pobres de las oportunidades y beneficios de dichos procesos”.<sup>(23)</sup>

En definitiva, el DTR considera que los territorios rurales se **desarrollan** y consiguen posicionarse en mercados dinámicos si se asocian entre los actores locales, superan las disputas locales, buscan el consenso y se articulan con otros actores y territorios, rurales y/o urbanos:

La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente la economía del territorio con mercados dinámicos, lo que supone cambios en los patrones de empleo y producción de un espacio rural determinado. El desarrollo institucional tiene como objetivo estimular la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes.<sup>(24)</sup>

---

(22) SCHEJTMAN, ALEXANDER y BERDEGUÉ, JULIO, “Desarrollo territorial rural”, en J. Bengoa (ed.), *Movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina*, Santiago de Chile, RIMISP-Catalonia, 2006, p. 45.

(23) SCHEJTMAN, ALEXANDER y BERDEGUÉ, JULIO, *ibid.*, p. 66.

(24) *Ibid.*, p. 67.

Sin embargo, la situación de los ámbitos rurales pobres de nuestro país —y de América Latina, en general—, nos obliga a tener presente que en la mayoría de ellos la carencia de recursos humanos, ambientales y materiales es una verdadera limitación para cualquier tipo de inserción competitiva en el contexto global, salvo particulares excepciones. Pero, fundamentalmente, que **es imposible ignorar las relaciones de poder y dominación presentes en los respectivos territorios, como también la histórica inserción subordinada de campesinos, productores familiares y trabajadores rurales** en la misma. Ello, sin tener en cuenta que resulta poco serio pensar que esta estructura rígida e históricamente consolidada puede ser fácil y voluntariamente superada.

Por el contrario, pensamos que no es condición *sine qua non* que, para generar oportunidades de mejora social en el ámbito rural, se requiera su inserción en mercados dinámicos. Desde luego, depende siempre de los objetivos que nos planteemos. Si de lo que se trata es de la inclusión de las mayorías postergadas, entonces lo que importa es modificar las **relaciones de poder** existentes históricamente, para lo cual se deberían identificar acciones de política que permitan ir transformando las relaciones de poder preexistentes. Especialmente teniendo en cuenta que, en general, la **dominación** se ejerce a través de: i) el control de sectores clave en el proceso de acumulación capitalista (como la tenencia y disponibilidad de la tierra y del agua y de otros recursos productivos; el manejo de las instituciones, de la información, de las innovaciones, etc.); y ii) las alianzas de poder (integradas, generalmente, por el Estado, el capital internacional y los sectores más dinámicos de la burguesía nacional).

Consecuentemente, para los sectores postergados se torna necesario aumentar su capacidad de intervención en la gestión de los recursos locales, buscando una mayor injerencia en la producción del espacio y en el control de las instituciones que les permita aumentar y consolidar su poder para construir nuevas relaciones de poder. Porque: “el individuo es un **efecto del poder** y, al mismo tiempo, en la medida misma en que lo es, **es su relevo: el poder transita por el individuo que ha construido**”.<sup>(25)</sup>

Discernir y adentrarnos en estas cuestiones requiere profundizar nuestro conocimiento sobre el territorio y su asociación con el poder. Como señala Foucault: “el análisis del poder debe encauzarse hacia la dominación (y no

(25) FOUCAULT, *op. cit.*, p. 38 (el resaltado me pertenece).

a la soberanía), los operadores materiales, las formas de sometimiento, las conexiones y utilidades de los **sistemas locales de ese sometimiento** y, por fin, hacia los dispositivos del saber".<sup>(26)</sup> Foucault sostiene que resulta más revelador el análisis del poder desde las modalidades directamente expresadas por los individuos en sus lugares, sus ámbitos de cotidianidad, que enfocarlo "por el lado del edificio jurídico de la soberanía, por el lado de los aparatos de Estado y las ideologías que lo acompañan".<sup>(27)</sup>

## 5. Territorio: producción social del espacio y expresión de relaciones de poder

Precisamente, para continuar profundizando el conocimiento acerca del **desarrollo**, necesitamos también indagar la problemática del territorio. Porque el **desarrollo** —ya sea visualizado como una experiencia concreta, un resultado o una política— siempre se materializa a través de particulares ámbitos espaciales que reconocemos como **territorios**. Y los **territorios** expresan, asimismo, relaciones de poder.

Una consensuada identificación del **territorio** lo asocia con la **producción social del espacio**. Es a través de la práctica social de los actores que el territorio se construye diferencialmente. Esta noción asimila **territorio y espacio social** recurriendo a la ya clásica definición de **espacio** de Lefebvre:

... la práctica espacial, la representación del espacio y los espacios simbólicos contribuyen de diferentes modos a la producción del espacio de acuerdo a sus cualidades y atributos, de acuerdo a la sociedad o al modo de producción en cuestión y de acuerdo al período histórico. Relaciones entre los tres momentos de lo percibido, lo concebido y lo vivido nunca son ni simples ni estables.<sup>(28)</sup>

Así, las diferentes prácticas socio-espaciales (apropiación de objetos, puesta en producción de recursos y bienes, elaboración de mapas, actividades de servicios, artísticas, culturales, imposición de símbolos, creencias y valores) van a dar cuenta de determinado **espacio-territorio**, de diferentes manifestaciones de **espacialidad** donde se expresan el desarrollo y la desigualdad social.

(26) *Ibid.* (el resaltado me pertenece).

(27) *Ibid.*, p. 42.

(28) LEFEBVRE, HENRY, *The production of space*, Oxford, Blackwell, 2005, p. 46.

Precisamente, Soja propone una interpretación materialista de la espacialidad.<sup>(29)</sup> De hecho, una de esas premisas es que “la interpretación materialista de la historia y la interpretación materialista de la geografía están inseparablemente entremezcladas y son teóricamente concomitantes, sin ninguna priorización intrínseca de una en relación a la otra”.

Parte de la caracterización que realiza Soja nos allana el camino para trabajar con específicos **territorios** y buscar su comprensión:<sup>(30)</sup>

- a. La **espacialidad** es un producto social consustanciado y reconocible, parte de una “**segunda naturaleza**” que incorpora, al socializarlos y transformarlos, los espacios físicos y psicológicos.
- b. Como producto social, **la espacialidad es, simultáneamente, un medio y un resultado**: el presupuesto y la encarnación de la acción y de las relaciones sociales.
- c. La estructuración espacio-temporal de la vida social define el modo en el que la acción y la relación social (inclusive las relaciones de clase) son materialmente constituidas, concretizadas.
- d. El proceso de constitución/concretización es problemático, **repleto de contradicciones y de luchas** (en medio de muchas cuestiones recurrentes y rutinizadas).

La **espacialidad** vista como producto social, como medio y resultado, repleta de contradicciones y luchas, se repite cuando analizamos el **territorio y el desarrollo**. Todas estas cuestiones son un producto social, un medio y un resultado y, como tales, reflejos de las relaciones de poder.

En definitiva, cuando buscamos explicar las causas que llevan a la producción de diferentes **espacialidades**, entender la **producción social del espacio**, necesitamos investigar las relaciones de poder constituyentes.

Recién cuando el **territorio** aparezca claramente asociado con el ejercicio de **poder** expresará su esencia más sustantiva, porque la **producción social del espacio no es otra cosa que el resultado del ejercicio de relaciones de poder**.

Para conocer esta realidad, sus manifestaciones específicas y particulares, necesitamos visualizar los aspectos particulares y más concretos de las experiencias de vida y trabajo cotidianas, y de los aparatos de saber local, que nos permitan identificar y describir las variadas formaciones y redes

(29) SOJA, EDWARD W., *Geografías Pós-Modernas. A reafirmação do espaço na teoria social crítica*, Río de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1993, pp. 158/1599 (la traducción me pertenece).

(30) SOJA, EDWARD W., *ibid.* (el resaltado y la traducción me pertenecen).

—tanto materiales como simbólicas— del territorio y el entramado de relaciones de poder que las constituyen.

Pero dicho relevamiento empírico, para ser comprendido y para dar cuenta del poder del territorio, necesitará (además de ser sistematizado) articularse con otras expresiones materiales y simbólicas de cada vez mayor nivel de abstracción, de modo de permitir avanzar hacia niveles vinculados con las manifestaciones menos visibles, más “ocultas” de las relaciones de poder que ese territorio particular expresa.

Sack utiliza el concepto **territorialidad** definiéndolo “como el intento por parte de un individuo o grupo de afectar, influenciar o controlar personas, fenómenos y relaciones, a través de la delimitación y afirmación del control sobre un área geográfica. Esta área será llamada **territorio**”.<sup>(31)</sup> Si bien este concepto de **territorialidad** ha sido discutido por otros autores —como Lopes de Souza—,<sup>(32)</sup> nos resulta de interés por su asociación casi taxativa con **territorio**. Y porque Sack propone “tres relaciones interdependientes” que están contenidas en su definición y que descubren distintas formas de expresión de la **territorialidad** y, en definitiva, de ejercicio de poder en el **territorio** (que resultan útiles al momento de realizar investigaciones empíricas sobre esta cuestión).<sup>(33)</sup> Ellas son:

- a. la territorialidad debe involucrar una forma de clasificación por área (refiriendo por “área” al ámbito de pertenencia, que identifica, delimita, lo que es “propio” de lo que es ajeno);
- b. la territorialidad debe contener una forma de comunicación (que puede ser un rótulo, un signo tal como se encuentra comúnmente en una frontera, que identifica un límite de posesión y de exclusión);
- c. cada instancia de territorialidad debe involucrar un modo de implementar el control sobre el acceso al área y a las cosas dentro de ella.

Aplicar estos u otros métodos para identificar el poder nos permite fundamentar con evidencias la relación entre **territorio** y **poder**, lo cual también está implícito en la definición de territorio como **producción social del espacio**, puesto que nos estamos refiriendo a una **producción** resultante del

(31) SACK, ROBERT, *Human Territoriality: its theory and history*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986, p. 19 (el resaltado me pertenece).

(32) LOPES DE SOUZA, M, “O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento”, en I. De Castro; P. da Costa Gómez y R. Lobato Correa, *Geografia: conceitos e temas*, Río de Janeiro, Bertrand, 1995, p. 98.

(33) SACK, ROBERT, *op. cit.*, pp. 21/22.



**ejercicio de prácticas y relaciones de poder.** Harvey lo señala del siguiente modo: “las relaciones de poder están siempre implicadas en prácticas espaciales y temporales”.<sup>(34)</sup>

Por su parte, estas relaciones de poder (explícito y/o implícito) son tanto materiales como simbólicas porque son resultado de la producción de un espacio que se construye diferencialmente según vivencias, percepciones y concepciones particulares de los individuos, y de los grupos y clases sociales que lo conforman.

Haesbaert se refiere a esta cuestión del siguiente modo:

El territorio envuelve siempre, al mismo tiempo (...) una dimensión simbólica, cultural, a través de una identidad territorial atribuida por los grupos sociales, como forma de “control simbólico” sobre el espacio donde viven (siendo también por tanto una forma de apropiación), y una dimensión más concreta de carácter político disciplinar [y político-económico, deberíamos agregar]: una apropiación y ordenación del espacio como forma de dominio y disciplinamiento de los individuos.<sup>(35)</sup>

Sin embargo, las propuestas que vinculan **territorio y desarrollo** ignoran, en su mayoría, la existencia de relaciones de poder entre los actores intervinientes, como también la posibilidad de conflicto entre ellos. Por el contrario, se presume que el conflicto no existe o no debería existir, o podrá superarse, o bien se lo oculta por diversos mecanismos. En síntesis, esta concepción significa una importante falencia comprensiva para cualquier proyecto que busque posicionarse como una opción de desarrollo frente a la persistencia de la desigualdad en ámbitos de Latinoamérica. Lo que sucede, en realidad, es que no hay interés por investigar cómo opera el poder en la conformación de los territorios.

Es desde **posturas críticas y radicales** (de geógrafos, sociólogos, filósofos, economistas) que **el territorio es reconocido como ámbito de imbricación de múltiples expresiones del poder.** Aunque claramente se trate de relaciones que no son evidentes, porque: “por debajo de las ideas de sentido

(34) HARVEY, DAVID, *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*, Bs. As., Amorrortu, 1998, p. 250.

(35) HAESBAERT, ROGERIO, *O mito da desterritorialização: do 'fim dos territórios' à multiterritorialidade*, Río de Janeiro, Bertrand, 2006, pp. 93/94.

común y presuntamente ‘naturales’ sobre el espacio y el tiempo, yacen ocultos campos de ambigüedad, contradicción y lucha”.<sup>(36)</sup>

En realidad, ambigüedades, ocultamientos, mistificaciones, aparecen repetidamente en el lenguaje y en el sentido común de saberes, ideas y vocablos. Es función de la investigación social el “desenmascaramiento” conceptual que permite explicar la hegemonía de unos pocos sobre el conjunto social.

La Geografía crítica ha asumido solo recientemente un papel activo en el estudio del territorio cómo ámbito donde se ejerce el poder y se manifiestan y dirimen conflictos económicos, sociales, políticos y culturales, donde se lucha por defender los respectivos intereses y donde se disputa poder político y económico. Precisamente, Santos señala que “el papel del espacio en relación a la sociedad ha sido frecuentemente minimizado por la Geografía (...) se puede decir que la Geografía se interesó más por la forma de las cosas que por su formación”.<sup>(37)</sup>

También Lopes de Souza cuestiona la histórica y absoluta identificación de “territorio con su sustrato material”, cuyo origen proviene de la Geografía Política tradicional.<sup>(38)</sup> Para esta, el territorio es el espacio concreto “que es apropiado, ocupado por un grupo social”. Tal es así que esta visión usa “muchas veces los términos territorio y espacio indistintamente, oscureciendo el carácter específicamente político del primero”. Según Lopes de Souza, no necesariamente tiene que darse una asociación tan estrecha y rígida con el espacio concreto para que existan territorios. De hecho, sostiene:

Varios tipos de organización espacio-temporal, de redes de relaciones, pueden surgir delante de nuestros ojos, sin que haya una superposición tan absoluta entre el espacio concreto con sus atributos materiales y el territorio en cuanto campo de fuerzas (...) Territorios, que son en el fondo antes relaciones sociales proyectadas en el espacio que espacios concretos (los cuáles son apenas los sustratos materiales de las territorialidades).<sup>(39)</sup>

(36) HARVEY, *op. cit.*, p. 229.

(37) SANTOS, MILTON, *De la Totalidad al Lugar*, Barcelona, Oikos-Tau, 1996, p. 17.

(38) LOPES DE SOUZA, *op. cit.*, p. 84.

(39) LOPES DE SOUZA, *ibid.*, p. 87/88.

El mismo autor agrega que existe un rico arsenal conceptual sobre este tema que, sin embargo, se empobrece con las múltiples apreciaciones que se despliegan sobre el término-concepto "territorio",<sup>(40)</sup> como sucede cuando se restringe su interpretación a "territorio nacional" y a todo lo que ello evoca: el Estado como gestor por excelencia de grandes espacios, sentimientos patrióticos, gobierno, dominación, etc.<sup>(41)</sup> Por el contrario, territorios existen y son construidos (y reconstruidos) en las más diversas escalas espaciales y temporales. Desde la más estrecha (por ejemplo, una calle) a una de escala internacional (como los territorios de los países miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte-OTAN); y dentro de escalas temporales de siglos, décadas, años, meses, o incluso días.

Específicamente, para Lopes de Souza, territorio es "el espacio definido y delimitado por y a partir de relaciones de poder".<sup>(42)</sup> Y precisa que la cuestión primordial no es cuáles son las características geoecológicas y los recursos naturales de determinada área, o qué se produce o quién produce, o cuáles son las relaciones afectivas y de identidad entre un grupo social y su espacio. Lo que importa en el estudio del territorio es "quién domina o influencia y cómo domina o influencia en ese espacio", dado que "el territorio es esencialmente un instrumento de ejercicio del poder". Esto mismo lo expresa señalando que un territorio es un campo de fuerzas, una tela, una red de relaciones sociales que, a la par de su complejidad interna, define al mismo tiempo, un límite, una alteridad: la diferencia entre "nosotros" (un grupo, los miembros de una comunidad) y los "otros".<sup>(43)</sup>

Para concluir, consideramos importante mostrar algunas de los diferentes modos en que se visualiza al territorio:<sup>(44)</sup>

- a. un espacio producido socialmente y que es un resultado de diferentes formas de interpretación conceptual, mapas, figuras (espacio concebido, representado), de variadas percepciones presentes en símbolos, ideas, concepciones ideológicas o políticas (espacio percibido, simbólico), de vivencias y praxis personales de específicos actores y sujetos (espacio vivido);

(40) *Ibid.*, p. 97.

(41) *Ibid.*, p. 81.

(42) *Ibid.*, p. 78.

(43) *Ibid.*, p. 86.

(44) MANZANAL, "Territorio, Poder e Instituciones ...", *op. cit.*, p. 42.

- b. un espacio concreto (zona, área, horizontalidades) y un espacio virtual o abstracto (redes, tramas, verticalidades);
- c. un espacio “banal”,<sup>(45)</sup> el espacio de todos, que conjuga un área o zona definida donde la gente vive y trabaja con un espacio virtual, compuesto por las redes y tramas que operan en el mismo;
- d. un espacio delimitado, que tiene un límite y también una alteridad: la diferencia entre “nosotros” y los “otros” (límites que pueden identificarse, sea por razones identitarias, administrativas, políticas y/o físico-ambiental).

## 6. Territorios: de la globalización, de la descentralización y de la modernidad

Desde la década de 1990 —con la profundización del modelo neoliberal y, conjuntamente, de la globalización—, ciertos procesos de transformación socioeconómica y política ejercen notoria influencia sobre la producción de los territorios. Nos referimos a la globalización, la descentralización, la modernidad que, generalmente, condicionan simultánea y mancomunadamente el devenir de los ámbitos espaciales.

### 6.1. Territorios de la globalización

En el presente no es posible pensar lo local y regional fuera de lo global, como tampoco lo global sin su interdependencia con la escala local. La particular interrelación que se opera entre lo global-local ha dado un impulso a la observación y análisis de los ámbitos subnacionales, que diferentes autores subrayan desde distintas perspectivas.

Sassen señala que la globalización plantea una serie de interrogantes para los cuales comienzan a no resultar útiles los supuestos tradicionales de la sociología basados en el “Estado-Nación” como contenedor de los procesos sociales”.<sup>(46)</sup>

La autora afirma que, en el presente, buena parte de lo que sucede en los territorios puede obviar en sus regulaciones y controles al Estado-Nación y resultar directamente en “una localización de lo global” o, sino, en “una entidad nacional que ha sido desnacionalizada”. Señala, asimismo, que las referencias a entidades y regulaciones de lo **global** impregnan profundamente el espesor institucional y social de lo nacional y, en particular, de

(45) SANTOS, MILTON, *op. cit.*, p. 24 y ss.

(46) SASSEN, SASKIA, *Una sociología de la globalización*, Bs. As., Katz, 2007, p. 12.

los territorios que lo componen. De ese modo se conforma una dinámica multiescalar que opera a través de todas las escalas —local, nacional, regional, global— y que es producto de los nuevos desarrollos de la comunicación.<sup>(47)</sup> Ello conduce al debilitamiento de los modelos de análisis que hacen foco en la lógica de las relaciones interestatales y en la escala estatal “cuando lo que en realidad se está produciendo es una multiplicación de actores no estatales y de procesos transfronterizos que generan cambios en el alcance, la exclusividad y la competencia de la autoridad estatal sobre el territorio nacional”.<sup>(48)</sup> De aquí se deduce una tendencia a “fortalecer” la gestión, el accionar de los territorios mientras “disminuye” el rol del Estado-nación .

Por su parte, Santos asimila los territorios con “actores imaginarios”, pues considera que tienen una potencialidad intrínseca para generar procesos sociales que enfrenten la marginación social resultante de la “globalización perversa”. Refiriéndose a esta, sostiene:

... la versión política de esta globalización perversa es justamente la democracia de mercado. El neoliberalismo es el otro brazo de esa globalización perversa. Ambos brazos —Democracia de Mercado y neoliberalismo— son necesarios para reducir las posibilidades de afirmación de las formas de vida cuya solidaridad se basa en la contigüidad, en la vecindad solidaria, es decir, en el territorio compartido.<sup>(49)</sup>

Frente a estas y otras consideraciones similares, creemos que en el presente los territorios llevan impresas nuevas características que obligan a pensarlos como **territorios de la globalización**. Porque, en ellos, sus actores (individuales y colectivos) están signados por sus relaciones e interrelaciones con lo global, caracterizadas, en ciertos casos, por una limitada intermediación o regulación de nivel nacional, provincial o estadual.

Este modo de identificarlos contribuye fundamentalmente a la elaboración de un marco conceptual y metodológico más acorde con la realidad del presente.

(47) *Ibid.*, p. 29.

(48) *Ibid.*, p. 27.

(49) SANTOS, *op. cit.*, p. 128.

La dualidad contradictoria entre lo global y lo local se revela en que los actores de estos territorios:

- a. integran redes globales aunque también exhiben la desigualdad<sup>(50)</sup> en sus múltiples aspectos;
- b. conforman mercados únicos de dimensión continental, “no lugares” —todos idénticos e intercambiables (como señala Benko<sup>(51)</sup> refiriéndose a las autopistas, aeropuertos, shoppings, supermercados)— pero, asimismo, representan el **lugar** particular de las vivencias sociales, culturales, étnicas de cada uno de sus habitantes y comunidades;
- c. constituyen el ámbito de procesos y de instituciones explícitamente globales,<sup>(52)</sup> al tiempo que también son la localización de organizaciones e instituciones definitivamente nacionales, regionales y/o locales;
- d. se incorporan a redes, entidades transfronterizas, y son, a su vez, el ámbito de procesos económicos, sociales, culturales, étnicos, específicamente locales, regionales o nacionales;
- e. reflejan problemáticas que se registran en un número cada vez mayor de países o ciudades (como las redes transnacionales de activistas —organizaciones de defensa del medio ambiente o de defensa de los derechos humanos—) pero, además, evidencian problemas propios, de repercusión circunscripta a lo local, regional o nacional.

En definitiva, en los territorios opera la compresión espacio-temporal acelerada por la globalización que, como Harvey sostiene, conduce a “desplazamientos fundamentales en los sistemas de representación, en las formas culturales y en las concepciones filosóficas”.<sup>(53)</sup> Precisamente, son estos “desplazamientos” en las prácticas y en las concepciones vinculadas con el espacio y producto de la globalización, los que deben ser considerados en el análisis teórico-metodológico de toda investigación y propuesta asociada con el desarrollo, los territorios y el rol de sus actores.

## 6.2. Territorios de la descentralización

En el mundo occidental en general, y en América Latina en particular, aparece la descentralización neoliberal a favor de los gobiernos locales, coincidentemente con las nuevas propuestas de desarrollo territorial. Ello

(50) SEN, AMARTYA, *Nuevo examen de la desigualdad*, Madrid, Alianza, 2004.

(51) BENKO, GEORGE y LIPIETZ, ALAIN, *Las regiones que ganan*, Valencia, Alfons el Magnanim, 1994, p. 247.

(52) SASSEN, *op. cit.*, p.14.

(53) HARVEY, *op. cit.*, pp. 266/267.

implica que la viabilidad de estas propuestas queda subordinada al modo en el que se implemente y ejecute la descentralización (sea administrativa, política y/o fiscal).

Pero la descentralización también está vinculada a la globalización, pues esta busca promover vínculos directos con los ámbitos locales y, de este modo, superar los controles y regulaciones nacionales.

Específicamente, la descentralización ha sido un tema vinculado a las políticas de reestructuración del Estado, asociadas a las reformas conocidas como de "segunda generación" (las de "primera generación" estaban ligadas a ajuste económico y las privatizaciones).

En Argentina, fue una imposición exógena, sin participación de las provincias y municipios, impulsada por la necesidad de solucionar los problemas de financiamiento y el déficit fiscal de la nación. Por ello, se trasladaron funciones a las jurisdicciones subnacionales en forma desordenada, sin preparación administrativa y funcional, sin coordinación, con propuestas similares, donde las especificidades provinciales estaban ausentes. Porque, para la nación, era prioritario transferir determinadas responsabilidades, más allá de la falta de capacitación y adecuación institucional a la nueva situación. De ahí que los aspectos financieros predominaran en las decisiones.

La efectividad de la descentralización, tanto para la sociedad como para la política de los ámbitos subnacionales, aún debería demostrarse. En particular, respecto de las mayores capacidades y posibilidades para: i) la gestión administrativa (en áreas sociales como salud, educación, hábitat), ii) el aumento de ingresos y la autonomía fiscal y iii) la representación política.<sup>(54)</sup>

Muchos interrogantes se plantean si se tiene en cuenta que: i) las áreas de influencia y acción territorial de las diferentes entidades territoriales no se corresponden; ii) falta coordinación y organización territorial de las funciones y dependencias del Estado; iii) se trabaja con rigideces institucionales e intereses políticos y burocráticos que impiden acuerdos y consensos. Ello se contradice con las propuestas de desarrollo territorial. Porque estas se asientan en una mayor autonomía de provincias y municipios, y en un fortalecimiento de la participación de la sociedad civil a través de acuerdos, acciones comunes, coordinación entre instituciones y agencias gubernamentales.

(54) FALLETI, TULIA, "Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada", en *Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales*, n° 183, 2006, pp. 320/322.

Las transformaciones operadas en los territorios (con sus efectos sobre la población respectiva), producto de la descentralización, constituyen una referencia ineludible: por ello, son **territorios de la descentralización**, pero también porque están sujetos a las nuevas propuestas de desarrollo, y porque no es posible pensar un marco de análisis ni en un programa de acción si no se analiza el devenir de esta historia descentralizadora en cada ámbito particular, junto con la transformación administrativa y sociopolítica experimentada. Y, por último, porque la producción de estos territorios, en años recientes, ha sido influenciada por transformaciones materiales y simbólicas, resultantes tanto de los procesos de descentralización como de condicionantes previos.

### 6.3. Territorios de la modernidad

Junto con estos procesos de globalización y descentralización (y, además, como consecuencia de ellos) se multiplican las tensiones sociales, apareciendo movimientos y fuerzas que muestran otras modalidades de expresión, acción, resistencia y lucha. En los mismos territorios hasta aquí identificados, operan actores con intereses y búsquedas que se complementan y se contraponen: mientras unos manipulan a la sociedad profundizando diversas formas de la desigualdad, otros enfrentan las regulaciones y normas que restringen su "bien-estar".<sup>(55)</sup>

Touraine sostiene que frente a las fuerzas que derivan en la marginación y la descomposición social se generan otras, conducidas por actores y sujetos que se oponen a lo que amenaza su libertad, su creatividad y su raciocinio.<sup>(56)</sup>

Estas prácticas y acciones conforman espacios particulares que caracterizamos como **territorios de la modernidad**. Porque son territorios, redes —materiales y virtuales—, con actores y sujetos que: i) tienen capacidad de gestar renovadas y creativas respuestas locales dirigidas a enfrentar a la globalización (que tiende a desnacionalizar y internacionalizar todo lo que encuentra en su trayecto); ii) buscan construir otra realidad en los lugares donde habitan y trabajan, con sus habitantes, y con renovadas perspectivas; y iii) ejecutan acciones que trascienden la estructura de clases sociales y la dominación de las jerarquías dirigentes.

(55) SEN, AMARTYA, *Nuevo examen...*, op. cit.

(56) TOURAINE, ALAIN, *Un nuevo paradigma. Para comprender el mundo de hoy*, Bs. As., Paidós, Estado y Sociedad, 2006, p. 99.



De modo similar se expresa Santos cuando señala que en los territorios se dan luchas que abren oportunidades centradas en la búsqueda e implementación de otras regulaciones, otras instituciones propias de cada lugar, y cuando afirma que el “conflicto” entre las normas hegemónicas y las nuevas normas por las que se lucha “debe ser hoy un dato fundamental del análisis geográfico”.<sup>(57)</sup>

Touraine ubica al modelo occidental europeo solo como “un caso” de modernización que, habiendo dominado por más de un siglo, se encuentra en **crisis de representación** para asegurar la integración de la sociedad. Ello, porque en él prima el individualismo y tienden a desaparecer las formas de representación de los actores sociales a través de las fuerzas políticas.<sup>(58)</sup>

Esta **crisis de representación política** se manifiesta en la transformación de las demandas hacia cuestiones de carácter universal —no sectorial, ni grupal, ni individual—, como lo expresan los reclamos por derechos humanos, culturales, ambientales, de género, etc. Precisamente, también Sassen refiere a estas demandas, identificándolas como condiciones recurrentes que aparecen en los territorios y que trascienden los tradicionales movimientos sociales.<sup>(59)</sup>

Se trata de reclamos, demandas, expresiones, que trascienden a las sociedades particulares, que son producto de procesos concomitantes asociados a la globalización y que, por ello, se repiten y suceden en todos los ámbitos subnacionales —aunque con distinta magnitud, extensión y profundidad—.

Por todo ello es importante que el análisis sobre el territorio y el desarrollo enfoque en situaciones donde se estén gestando o desarrollando luchas y resistencias al orden social e institucional constituido, que se manifiestan en un determinado espacio. Porque es en estas expresiones de conflicto, con eje en un determinado lugar, donde se podrá encontrar la clave para comprender y explicar las relaciones de poder que se ejercen desde los territorios, y aprehender de ellas para proyectar el devenir futuro de modelos de mayor equidad y autonomía.

(57) SANTOS, *op. cit.*, p. 128.

(58) TOURAINE, *op. cit.*, p. 72.

(59) SASSEN, *op. cit.*, p. 29.

## 7. Desarrollo: desde las prácticas del Estado y de la dominación<sup>(60)</sup>

En el nuevo encuadre impuesto por la globalización se produjo un resurgimiento de las discusiones en torno al **desarrollo**. En parte, porque el futuro lleno de posibilidades que preveían las propuestas de **desarrollo** no solo no se dio, sino también porque, en general, aumentó el deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de la población de AL y de los países considerados del Tercer Mundo. Ello puso en evidencia que esta cuestión del **desarrollo** resulta ser un discurso del poder, cargado de retórica, confusión y ocultamiento.

Múltiples y diversas reacciones se suceden producto de la pobreza, la marginación y la desocupación, porque estos flagelos continúan, e incluso avanzan, comprometiendo el futuro de las poblaciones mayoritarias de las respectivas sociedades.

Un creciente descontento por la falta de respuestas muestra la notoria contradicción que el **desarrollo** implicaba y que lo llevó, por un lado, a ser cuestionado e, incluso, marginado y excluido del análisis social por algunos autores; y, por otro lado, depositario de nuevas promesas que otros elaboraron desde posturas críticas al modelo dominante y que redundaron en nociones tales como "postdesarrollo", que declaraba la defunción del desarrollo.<sup>(61)</sup>

Amartya Sen propone otra perspectiva. Sin renegar del capitalismo, postula un desarrollo más **humano**, identificándolo con el "proceso integrado de expansión de las libertades fundamentales relacionadas entre sí".<sup>(62)</sup> Sin embargo, nos preguntamos: ¿es posible un desarrollo más humano

(60) Este apartado utiliza referencias de: MANZANAL, "Territorio, Poder e Instituciones...", *op. cit.*, y en MANZANAL, MABEL, "Desarrollo, Poder y Dominación...", *op. cit.*

(61) ESCOBAR, ARTURO, "El 'postdesarrollo' como concepto y práctica social", en Daniel Mato (coord.), *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*, Caracas, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, 2005, p. 17.

(62) SEN, AMARTYA, *Desarrollo y Libertad*, Barcelona, Planeta, 2000, p. 25. Su perspectiva implica reconocer la interrelación entre: a) las libertades políticas, vinculadas con las oportunidades para elegir quién gobierna y bajo qué principios (incluyendo los derechos humanos); b) los servicios económicos, asociados a las oportunidades para utilizar los recursos económicos para consumir, producir o realizar intercambios; c) las oportunidades sociales, referidas a los sistemas de educación y salud; d) la garantía de transparencia, asociada con la divulgación de la información y su claridad; e) la seguridad protectora, referida a los mecanismos institucionales fijos por desempleo, o ayuda para indigentes, para aliviar hambrunas o, incluso, el empleo público de emergencia. *Ibid.*, p. 57 y ss.

en el marco de la globalización?, ¿con la dominación resultante de las estructuras y relaciones de poder del presente?, ¿con los continuados y acelerados procesos de concentración económica, polarización social y destrucción ambiental?

Precisamente desde una posición opuesta, y aplicando una perspectiva histórica, Quijano y Escobar comienzan reconociendo el rol dominante y eurocéntrico que han tenido la discusión y acción en torno al **desarrollo** para, luego, subrayar la urgencia y necesidad de producir una descolonización epistemológica como única forma de avanzar en el debate mundial sobre esta cuestión.<sup>(63)</sup>

Desde allí, plantean una discusión en torno a la colonialidad del poder como marco explicativo de funcionamiento de la sociedad latinoamericana. Precisamente, vinculándolo con la idea de raza, Quijano sostiene que: "La colonialidad del poder fue determinante en el proceso de eurocentramiento del poder capitalista mundial (...) se configuró un patrón de poder que podemos reconocer como capitalismo mundial, eurocéntrico y colonial/moderno (...) entre europeos o blancos y las demás razas dominadas o inferiores".<sup>(64)</sup>

Ambos autores consideran que la **colonialidad del poder** es la causa de la debilidad tanto del Estado-Nación como de la democracia en los países del Tercer Mundo. Quijano así lo expresa:

La democratización de las relaciones sociales cotidianas, requiere en todas partes que los unos y los otros, se reconozcan como de la misma naturaleza. La colonialidad del poder, la clasificación racial de la población hace, literalmente, imposible toda democratización real. Por eso, como lo muestra sin atenuantes la experiencia latinoamericana, el desarrollo de estados-nación en estos países solo ha sido viable de modo parcial y precario. Si hay algo de incompleta biografía en estas tierras es, justamente, el Estado-Nación. Y mientras la colonialidad no sea erradicada, ese proceso no podrá culminar...<sup>(65)</sup>

(63) QUIJANO, ANÍBAL, "El fantasma del desarrollo en América Latina", en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 6, n° 2, mayo-agosto, 2000, p. 20/21. Y ESCOBAR, *op. cit.*, p. 20/21.

(64) QUIJANO, *op. cit.*, p. 82/83.

(65) QUIJANO, *ibid.*, p. 84/85.

En nuestras investigaciones la colonialidad del poder se torna evidente en varios casos. Por ejemplo, lo observamos en las propuestas de desarrollo rural, local y territorial, elaboradas a partir de visiones y prácticas de desarrollo endógeno provenientes de los países centrales y promovidos por el financiamiento internacional (asociado con su necesidad de aplicar rentablemente los ingentes fondos disponibles del capital financiero que circula por el mundo buscando opciones de inversión rentable).

Sin embargo, el análisis de la colonialidad del poder exige subrayar, conjuntamente, la cuestión del rol del Estado en el sistema capitalista. Investigar la especificidad de la problemática latinoamericana y la debilidad del Estado-nación, en estas latitudes, requiere relevar acciones, programas, políticas de los Estados-nación que también dan cuenta de su vinculación con el sostenimiento del sistema capitalista en general. Es decir, tanto la colonialidad del poder como el rol que el **Estado-nación** cumple en el sistema capitalista son discusiones y enfoques necesarios en el estudio sobre desarrollo, territorio y poder.

Para ello consideramos útil comenzar con la definición de Estado aportada por O'Donnell, quien lo considera como: "el componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada (...) lo político como una parte analítica del fenómeno más general de la dominación...".<sup>(66)</sup> Y, recurriendo a Weber, se puede definir **dominación** como "la capacidad, actual y potencial, de imponer regularmente la voluntad sobre otros, incluso pero no necesariamente contra su resistencia".<sup>(67)</sup>

(66) O'DONNELL, GUILLERMO, "Apuntes para una teoría del Estado", en *Documentos CEDES-CLACSO*, n° 9, Bs. As., 1977, p. 72.

(67) Max Weber señala: "Por dominación debe entenderse la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas." WEBER, MAX, *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, [1922] 2005, p. 43. Esto queda más explicitado cuando sostiene: "Entendemos por 'dominación' un estado de cosas por el cual una voluntad manifiesta ('mandato') del 'dominador' o de los 'dominadores' influye sobre los actos de los otros (del 'dominado' o de los 'dominados'), de tal suerte que un grado socialmente relevante de estos actos tienen lugar como si los dominados hubieran adoptado por sí mismos y como máxima de su obrar el contenido del mandato." WEBER, *op. cit.*, p. 699. Esta lúcida interpretación fue enriquecida más recientemente con los aportes de Bourdieu quien considera que en el presente la dominación aparece cada vez de forma más impersonal y mediada por las instituciones. La visión de Bourdieu de "modos de dominación" actualiza y complementa la de Max Weber. BOURDIEU, PIERRE, "Los modos de dominación", en *Campo del poder y reproducción social. Elementos para un análisis de la dinámica de las clases*, Córdoba, Ferreyra Editor, 2006, p. 51.

Se trata de una concepción que se enriquece con los aportes de Harvey<sup>(68)</sup> sobre el Estado. Si bien Harvey parte de Marx y lo caracteriza como Estado capitalista, como un **instrumento de dominación de clase** (porque se organiza para “sustentar la relación básica entre capital y trabajo”), luego señala que esta concepción da cuenta de un Estado abstracto y teórico, y que resultaría **muy arriesgado proyectar esta concepción a un análisis histórico sin las intermediaciones necesarias**. Todo caso concreto y particular requiere incorporar las complejidades de la vida y sociedad real; de lo contrario, se corre el riesgo de elaborar una ficción, una entidad “autónoma y mística”.<sup>(69)</sup> Harvey afirma (con referencias a Gramsci y Miliband) que: “los mecanismos de dominación de clase del Estado democrático burgués (...) son difusos y sutiles”.<sup>(70)</sup> Y esto es así porque los conflictos de intereses entre las fracciones del capital requieren que sean arbitrados para sostener el sistema en nombre del “bien común”, del mismo modo que el Estado debe regular y preservar ciertas funciones mínimas (derechos de propiedad, movilidad, libertad, igualdad)<sup>(71)</sup> para cuidar al funcionamiento del modelo capitalista como un todo.

Por su parte, Foucault afirma que el poder político (está refiriéndose al Estado) tiene el rol de reinscribir perpetuamente determinada relación de fuerza: “de inscribirla en las instituciones, en las desigualdades económicas, en el lenguaje, en fin, en los cuerpos de unos y otros”.<sup>(72)</sup>

De ahí que, en el análisis del Estado, de lo político y de la dominación —donde siempre está implícito el poder— se suceden múltiples contradicciones, cuando se observan en un determinado momento y proceso histórico y en relación a una praxis de gestión particular asociada al desarrollo y al territorio. Es en este marco que las instituciones del Estado funcionan como “actores públicos” cumpliendo diferentes, variados y contradictorios roles entre sí, conduciendo a estrategias y alianzas que

(68) HARVEY, DAVID, *A Produção capitalista do espaço*, San Pablo, Annablume, 2006, p. 84.

(69) *Ibid.*, p. 89.

(70) *Ibid.*, p. 86.

(71) *Ibid.*, p. 85.

(72) Foucault hace estas afirmaciones en una clase dada el 7 de enero de 1976 y en el marco de un curso centrado en el análisis de la guerra, que entonces era el objeto de estudio de sus investigaciones sobre las relaciones de poder. FOUCAULT, *op. cit.*, p. 29.

configuran la acción “estatal”, “pública”, en nombre del interés general, del cual —al menos formalmente— el Estado es garante.<sup>(73)</sup>

Desde esta perspectiva, la **política pública** se constituye, como señalan Oszlak y O’Donnell, en “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil”.<sup>(74)</sup>

Es, precisamente, tarea de la investigación social y de su indagación a partir de estudios de caso, descubrir las articulaciones que ligan estas múltiples acciones contradictorias, revelar el discurso de verdad que las sostiene y, asimismo, “desenmascarar” la red de relaciones de poder que entreteje este entramado de materialidad y simbolismos que configura el territorio.

## 8. Un tema a investigar: el desarrollo como eufemismo del poder

Abordar el análisis de estas temáticas que refieren al desarrollo y al territorio en el marco de las políticas públicas, el Estado, las relaciones de poder y dominación, conlleva a un verdadero desafío de indagación teórico-empírica para cualquier investigación académica en ciencias sociales que, además, se esfuerce en subrayar la perspectiva latinoamericana.

En los apartados previos pusimos en discusión que lo que se denomina “**desarrollo**” (sea desde su acepción asociada a una política o visto como el resultado de una política) es, en realidad, un diseño, una propuesta o un hecho que no desalienta la polarización y la desigualdad que domina el panorama latinoamericano —aunque así se lo explicita—, sino que, por el contrario, contribuye a generarla. Señalamos, también, que esto es posible porque se desenvuelve bajo prácticas veladas que ocultan el accionar del poder mientras se enuncian idealistas propuestas de gestión pública, que se constituyen en el discurso de verdad.

(73) THWAITES REY, MABEL, *La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción*, Bs. As., Prometeo Libros, 2004.

(74) OSZLAK, OSCAR y O’DONNELL, GUILLERMO, “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, en *Redes*, vol. 2, n° 4, Bs. As., Universidad Nacional de Quilmes, 1995, p. 112.

Es importante tener presente la afirmación de Sachs que señala que el desarrollo es “una percepción que moldea la realidad, un mito que conforta a las sociedades”.<sup>(75)</sup> Por ello, constituye una tarea imprescindible desmantelar la estructura mental que gira en torno al desarrollo y que “impregna no solo las declaraciones oficiales sino hasta el lenguaje de los movimientos de base”.<sup>(76)</sup>

Entonces, se trata de introducirse en su esencia y entender que, en realidad **“desarrollo” es un eufemismo que oculta el poder que lo construye, que lo aplica y que lo difunde.** Desarrollo, más allá de su apariencia y de su descripción explícita o no, **expresa el poder** a través de un discurso de verdad que se construye para y por el poder.

Como tal, es un concepto socialmente engañoso, asociado a la confianza, al optimismo, a la ilusión de futuro, pero cuyo trasfondo a veces se suele desconocer y, otras, se oculta; y no siempre intencionalmente, porque se trata de una modalidad de funcionamiento **institucionalizada** en la sociedad, en el sistema. En otras palabras, constituye una negación necesaria para alcanzar (a través de su aceptación, difusión y/o aplicación) objetivos, logros, resultados.

Sin duda, una mirada inquisidora y crítica del **desarrollo** pondría al descubierto sus variadas formas de **instituir y consolidar** la desigualdad social.<sup>(77)</sup> Y podría avanzarse más aún si buscamos revelar el **poder** que se mistifica tras toda propuesta de **desarrollo**, porque entonces podríamos comprender acabadamente el discurso de verdad que la sustenta. Se trata, sin duda, de una tarea sumamente compleja, para la cual deberíamos comenzar por tener presente algunas de las advertencias de método sugeridas por Foucault.

En primer lugar, en cuanto a **cómo** analizar al poder:

... no considerar al poder como un fenómeno de dominación, macizo y homogéneo (...) debe analizarse como algo que circula, o mejor, como algo que solo funciona en cadena (...) nunca

(75) SACHS, WOLFGANG (ed.), *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, Perú, PRATEC, 1996, p. 5.

(76) *Ibid.*

(77) Diferentes trabajos y colaboraciones que se enmarcan en estas búsquedas aparecen en: MANZANAL, MABEL y PONCE, MARIANA (orgs.), *La desigualdad ¿del desarrollo? Controversias y disyuntivas del desarrollo rural en el norte argentino*, Bs. As., CICCUS, 2013.

está en las manos de algunos, nunca se apropia como una riqueza o un bien (...). **El poder se ejerce en red y, en ella, los individuos no solo circulan, sino que están siempre en situación de sufrirlo y también de ejercerlo (...).** En otras palabras, el poder transita por los individuos, no se aplica a ellos.<sup>(78)</sup>

En segundo lugar, en relación a **dónde** descubrir el poder:

... no analizar el poder en el plano de la intención o la decisión, no procurar tomarlo por el lado interno, no plantear la cuestión (que yo creo laberíntica y sin salida) que consiste en decir: ¿quién tiene, entonces, el poder?, ¿qué tiene en la cabeza?, ¿qué busca quien tiene el poder? Habría que estudiar el poder, al contrario, por el lado en que **su intención —si la hay— se inviste por completo dentro de prácticas reales y efectivas: estudiarlo, en cierto modo, por el lado de su cara externa, donde está en relación directa e inmediata con lo que podemos llamar, de manera muy provisoria, su objeto, su blanco, su campo de aplicación;** en otras palabras, donde se implanta y produce sus efectos reales. Por lo tanto, no preguntar: ¿por qué algunos quieren dominar?, ¿qué buscan?, ¿cuáles es su estrategia de conjunto? Sino: ¿cómo pasan las cosas en el momento mismo, en el nivel, en el plano del mecanismo de sometimiento o en esos procesos continuos e ininterrumpidos que someten los cuerpos, dirigen los gestos, rigen los comportamientos? En otros términos, en vez de preguntarse cómo aparece el soberano en lo alto, procurar saber cómo se constituyen poco a poco, progresiva, real, materialmente los súbditos...<sup>(79)</sup>

Precisamente, por ello propone investigaciones particularizadas en los casos, en los territorios, donde el poder se desenvuelve a través de prácticas concretas. Allí, el **desarrollo**, por ejemplo, se nos revelará desde su expresión más ligada a “la instancia material del sometimiento”.

En tercer lugar, en relación a **cómo** hacerlo, subraya que no se trata de una especie de **deducción** del poder que se inicia en la cúspide, en el centro, y analiza hasta dónde continúa hacia abajo, sino que refiere más

(78) FOUCAULT, *op. cit.*, p. 38 (el resaltado me pertenece).

(79) *Ibid.*, p. 37 (el resaltado me pertenece).



a un método inductivo, cuyo punto de partida son sus expresiones más específicas y particulares. Se trata de:

... un **análisis ascendente del poder**, vale decir, partir de los mecanismos infinitesimales, que tienen su propia historia, su propio trayecto, su propia técnica y táctica, y ver después cómo esos mecanismos de poder, que tienen por lo tanto su solidez y, en cierto modo, su tecnología propia, fueron y son aún investidos, colonizados, utilizados, modificados, transformados, desplazados, extendidos, etcétera, por unos mecanismos cada vez más generales y unas formas de dominación global. No es esta la que se pluraliza y repercute hasta abajo. **Creo que hay que analizar la manera en que, en los niveles más bajos, actúan los fenómenos, las técnicas, los procedimientos de poder...**<sup>(80)</sup>

Esta cuestión, difícil y posiblemente contradictoria, entre los relevamientos más concretos y particulares y las interpretaciones más generales, lo advierte aún con mayor especificidad cuando dice:

... bien puede suceder que **las grandes maquinarias del poder estén acompañadas por producciones ideológicas**. Sin duda hubo, por ejemplo, una ideología de la educación, una ideología del poder monárquico, una ideología de la democracia parlamentaria, etcétera. Pero en la base, en el punto de remate de las redes de poder, no creo que lo que se forme sean ideologías. **Es mucho menos y me parece mucho más**. Son instrumentos efectivos de formación y acumulación del saber, métodos de observación, técnicas de registro, procedimientos de investigación y búsqueda, aparatos de verificación. Es decir que el **poder, cuando se ejerce en sus mecanismos finos, no puede hacerlo sin la formación, la organización y la puesta en circulación de un saber o, mejor, de aparatos de saber** que no son acompañamientos o edificios ideológicos.<sup>(81)</sup>

De este modo, partiendo de la base, de sus múltiples expresiones en ámbitos espaciales, seguramente podremos alcanzar explicaciones y generalizaciones que nos expliquen el **desarrollo**, que de otro modo quedarían ocultas o enmascaradas. Precisamente, de eso se trata cuando

(80) *Ibid.*, p. 39 (el resaltado me pertenece).

(81) *Ibid.*, p. 41 (el resaltado me pertenece).

investigamos estas problemáticas a partir de estudios de caso, que nos revelan los mecanismos infinitesimales que conforman el poder y explican el **desarrollo y la desigualdad que lleva implícita**.

Creemos que en AL la aceptación y permanencia de un modelo de desarrollo que se define como el más desigual del planeta<sup>(82)</sup> está, en buena medida, ligada a valores subjetivos y simbólicos que transmite el discurso asociado al **desarrollo**: una parte mayoritaria de la sociedad latinoamericana vive esperanzada por un nuevo, carismático y también energizante discurso sobre **desarrollo**, que siempre promete un nuevo modo de enfrentar la desigualdad y vulnerabilidad social. Al respecto nos preguntamos: ¿es que la cultura se ha estructurado simbióticamente en torno a la creencia acerca de la potencialidad de las políticas de desarrollo para transformar la realidad latinoamericana? De ser así, estamos ante un paradigma que ha permeado e impregnado cual dogma, y masivamente, la conciencia social. Y ello explica el mantenimiento y la renovación de la confianza y de la esperanza hacia un futuro mejor (siempre alejado, siempre más allá) y con potencialidad para cambiar tantas inequidades.<sup>(83)</sup>

Es por todo lo señalado que creemos que el tan mentado tema del **desarrollo** tiene que ser **destronado**, porque su fuerza de convencimiento se renueva al punto de aceptar la desigualdad que domina el panorama latinoamericano y, de este modo, **perpetuarla**.



(82) CEPAL, *La hora de la igualdad...*, op. cit.

(83) MANZANAL, MABEL, "Desarrollo, poder y dominación...", op. cit., p. 41.

# Notas del estudio de un territorio

## El caso del agua de riego en el departamento de San Carlos, Salta<sup>(1)</sup>

FEDERICO VILLARREAL<sup>(2)</sup>



En nuestras investigaciones partimos de considerar al territorio como un concepto eminentemente social, que si bien se encuentra en permanente construcción y debate, requiere para su comprensión en el espacio abordar las luchas internas (no siempre explícitamente manifiestas), estructuras y desigualdades que lo componen. Corresponde, entonces, reconocer en el territorio la existencia de relaciones de poder que suceden en el mismo y están influenciadas por procesos que ocurren en “lo local” y cada vez más en “lo global”. En este marco, optamos por la definición que propone Lopes de Souza,<sup>(3)</sup> quien afirma que “el territorio es fundamentalmente un

---

(1) Este artículo se enmarca en los Proyectos: PICT 0836 (FONCyT Agencia) y UBACyT F154, dirigidos por Mabel Manzanal.

(2) Licenciado en Economía y Administración Agrarias de la Facultad de Agronomía (FAUBA). Magíster en Estudios Sociales Agrarios de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales —FLACSO/Argentina— y Doctor en Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras (UBA). Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas —CONICET— en el Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales (PERT) del Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras (UBA).

(3) Ver LOPES DE SOUZA MARCELO, “O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento”, en I. De Castro; P. Da Costa Gómez y Lobato Correa, R., *Geografía: conceitos e temas*, Río de Janeiro, Bertrand, 1995, pp. 78/79.

espacio definido y delimitado por y a partir de las relaciones de poder".<sup>(4)</sup> El énfasis en este tipo de relaciones es porque se considera más importante en su definición que las características geoecológicas y los recursos naturales de un área, o lo que se produce o quién lo produce en un espacio determinado, o las relaciones afectivas o de identidad entre un grupo social y su espacio. La importancia del poder radica en que permite entender las dinámicas territoriales, o en otros términos, comprender cómo se producen y reproducen las relaciones sociales que constituyen este espacio geográfico.

Entonces, para la identificación y análisis del poder partimos del reconocimiento de conflictos territoriales que entendemos como disputas que se hacen públicas entre distintos actores por recursos o condiciones de producción y seguridad ambiental, en los cuales, por lo general, se enfrenta a sectores subalternos (pequeños productores, comunidades indígenas) con los vinculados al poder hegemónico en controversias habitualmente históricas por la tierra, el agua, la minería, la biodiversidad, la infraestructura.<sup>(5)</sup> La opción por este tipo de fenómenos sociales es metodológica porque los conflictos le otorgan visibilidad al poder que de otro modo se encuentra "oculto" en la supuesta "normalidad" del sistema y en expresiones del "sentido común".

Nuestros estudios de caso, por lo antedicho, constituyen uno de los principales ejes en torno a los cuales desplegamos nuestra estrategia metodológica de análisis, construcción y validación teórica. En este capítulo nos hemos propuesto relatar el desarrollo que adquirió la identificación de un conflicto territorial y el modo en el que iniciamos su análisis para, luego, avanzar en el estudio de otros conflictos que, en definitiva, nos han permitido profundizar en el conocimiento y comprensión del territorio.

## 1. El conflicto de "entrada" al territorio

El conflicto territorial identificado es por el agua de riego entre grandes y pequeños productores salteños. Esta disputa se localiza en el departamento de San Carlos, en la zona de los Valles Calchaquíes en la provincia de Salta. El área es árida, por esto la disponibilidad de agua para

(4) LOPES DE SOUZA MARCELO, *op. cit.*, pp. 77/116.

(5) MANZANAL, MABEL y ARZENO, MARIANA, "Conflictos territoriales en ámbitos rurales de la Argentina actual", en *Revista GEOUSP - Espaço e Tempo*, n° 28, San Pablo, 2010, pp. 197/218.

las actividades agrícolas es igual o más importante que la tierra; en otros términos, la puesta en valor de los recursos productivos está supeditada a sus posibilidades de acceso al riego. Dada la importancia del agua para la vida, quien la controla ocupa un lugar de poder en la estructura económica local.<sup>(6)</sup>

El conflicto lo abordamos a partir del análisis de la administración del agua de riego y se da entre productores pequeños (integrantes del consorcio de riego Calchaquí) y grandes (del consorcio de riego Angostura-Las Juntas).<sup>(7)</sup> Esencialmente, la controversia se genera por la existencia de intereses económicos contrapuestos y la apropiación diferencial de agua entre quienes se encuentran río arriba (Angostura-Las Juntas) y río abajo (Calchaquí) en dicho tramo de la cuenca (ver Mapa 1).

Los productores del consorcio de riego Angostura-Las Juntas se resisten a implementar “destomes”.<sup>(8)</sup> Estos son, en su mayoría, grandes propietarios que obtienen agua directamente del río. En el caso de estudio, los “destomes” son necesarios durante las épocas de estiaje para que el recurso llegue a los productores de San Carlos (pequeños propietarios que obtienen el agua mediante una densa y extensa red de canales).<sup>(9)</sup>

(6) El departamento de San Carlos, y particularmente la cuenca del Calchaquí, es por su cantidad de usuarios una de las principales áreas bajo riego de Salta. Sin embargo, el valor de su producción no es significativa en el total provincial (menor al 1%) de acuerdo a los datos provistos por la Secretaría de Recursos Hídricos (2010).

(7) Los propietarios del Consorcio Angostura-Las Juntas son: familia Rodó (Estancia La Angostura, con 309 ha/riego), familias Miralpey y Viñuales (Estancia La Cabaña, 125 ha/riego), familia Miralpey (Estancia El Carmen, 220 ha/riego) y un banco (Estancia La Arcadia, 283 ha/riego). El consorcio de riego Calchaquí, en cambio, cuenta con 148 regantes de los cuales 97 (65%) riega de manera permanente menos de 10 ha y solo 9 (6%) entre 40 y 60 ha.

(8) “Destomes” es un término utilizado localmente y refiere a “no captar” agua directamente del río durante un período determinado (por ejemplo, una semana) para que llegue a quienes se encuentran río abajo.

(9) En relación al riego, dos cuestiones deben ser tenidas en cuenta. Una se refiere al derecho de tener una toma de agua, es decir, a contar con el permiso para obtener el recurso del cauce de un río. La otra se vincula con la distribución del agua de la cuenca entre todos los productores con permiso y tiene que ver con la implementación de turnos para riego en cada finca. Los permisos de riego son inherentes a la tierra y no pueden ser transferidos o comercializados independientemente de esta. Los turnos, en cambio, resultan de la administración y distribución del agua de riego entre los usuarios del servicio (en general, productores agropecuarios) y de estos surge la asignación de los momentos en los que deben realizarse las tomas y los destomes de agua para que el recurso alcance (de acuerdo a lo institucionalizado) a todos los usuarios del servicio.

Durante el estiaje, período que es determinante para la producción agropecuaria en general y para la supervivencia de los pequeños productores en particular, los productores “de arriba” disputan la captación de la mayor cantidad de agua posible para aumentar su producción e incrementar sus beneficios económicos. Por la misma razón, los pequeños productores de San Carlos vienen luchando históricamente por el respeto de los turnos establecidos y, de este modo, asegurarse la cantidad de agua necesaria para cultivar sus pequeñas parcelas.

## 2. El acercamiento al conflicto

Desde mediados de la década de 2000, desde el Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales (PERT) se han venido realizando investigaciones en el departamento de San Carlos. En aquel entonces el objetivo general se orientaba al análisis de las problemáticas institucionales y del desarrollo rural en ámbitos local-rurales de Misiones y Salta. En este marco general, y con la finalidad de avanzar en la investigación de maestría, a partir de 2005 y hasta 2009 indagamos sobre la descentralización del Estado y sus expresiones en un municipio rural.<sup>(10)</sup> Luego, el objetivo de las investigaciones se enfocó hacia la identificación y análisis de las formas de producción del territorio evidenciando las expresiones del poder y la desigualdad. Para esto, la entrada al análisis a través de un conflicto constituía la estrategia metodológica a seguir.

En San Carlos, si bien la problemática y desigualdad en el acceso al agua eran evidentes, la situación de conflicto en sí, su identificación y delimitación analítica fueron parte del trabajo de investigación. En efecto, en las investigaciones en torno a la institucionalidad y el desarrollo rural las problemáticas de los pequeños productores estudiadas estuvieron focalizadas en las dificultades que tenían para el acceso a los recursos, las características de su organización, la producción y comercialización de sus productos.<sup>(11)</sup> En relación a las expresiones locales de la descentralización,

(10) VILLARREAL FEDERICO, *La descentralización en un ámbito local. El caso del municipio de San Carlos, Salta*, Bs. As., Tesis para optar por el título de Magister en Estudios Sociales Agrarios, FLACSO/Argentina, mayo de 2009, 153 páginas.

(11) ARQUEROS, XIMENA y MANZANAL, MABEL, “Interacciones y vinculaciones interinstitucionales para el desarrollo territorial - rural: el caso de San Carlos en Salta”, en *Primeras Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales del NOA*, Universidad Nacional de Salta, 18 y 19 de Noviembre, de 2004; ARQUEROS XIMENA, “Territorio y tramas locales en

los fenómenos sociales abordados giraron en torno a la disponibilidad y uso de los recursos públicos, las características de los procesos políticos locales y las particularidades de los servicios del Estado.<sup>(12)</sup> Pero en ningún caso se habían reconocido disputas públicas en torno al agua que evidenciaran las relaciones de poder entre los actores locales. No eran mencionadas siquiera como una temática marginal. Pero, además, resultaba curioso que diferentes entrevistados locales y provinciales ante la pregunta explícita sobre la existencia de disputas en San Carlos expresaban que allí “no había conflictos” porque “era todo muy tranquilo”.

Desde nuestra perspectiva de análisis, era segura la existencia de conflictos, pero la falta de expresiones claras del mismo y la negativa de los entrevistados nos llevaron a dudar sobre las características que adquirirían estos en el territorio. Dos escenarios posibles nos planteamos en aquel momento: i) que en San Carlos no hubiese enfrentamientos de envergadura, y que la producción del territorio fuese a partir de expresiones de poder “micro” en los que falten actores organizados y una manifestación explícita de la conflictividad social (como, por ejemplo, conflictos entre particulares por el agua, la tierra u otros recursos), o ii) que estuviese operando un sistema de dominación lo suficientemente consolidado que fuese capaz de lograr la naturalización de las desigualdades y la negación del conflicto.

El segundo escenario era el acertado. El conflicto lo reconocimos mientras entrevistábamos a un pequeño productor que antes de dedicarse a la agricultura había trabajado durante muchos años en la administración del agua de riego en San Carlos. Así fue que al consultarlo sobre el tema del agua, su distribución y acceso, tanto en su finca como en el departamento, nos comenzó a relatar las amenazas y afrentas que había sufrido entre los 70 y 80 cuando tenía que exigirles el destome a los productores “de arriba”. En este contexto, también argumentó que la severa escasez de agua que estaban tolerando en aquel momento —2008— los productores del Consorcio Calchaquí tenía que ver con que los productores de arriba estaban otra vez apropiándose del agua que les correspondía a ellos. Ante esto, sin embargo, poco podían hacer

---

San Carlos, Salta”, en Mabel Manzanal; Mariana Arzeno y Beatriz Nussbaumer (comps.), *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto*. Bs. As., CICCUS, 2007, pp. 135/166.

(12) VILLARREAL FEDERICO, *La descentralización...*, op. cit.

porque carecían del poder económico y de policía para hacer valer sus derechos ante los grandes propietarios. Este hecho nos sorprendió, porque como mencionábamos, hasta aquel momento el conflicto no había sido mencionado, estaba oculto o se escondía deliberadamente en los relatos. Recurrentemente se hablaba del “problema del agua” en relación a su escasez e, incluso, había sido permanentemente mencionado como una de las limitantes al desarrollo de los productores. Los problemas reconocidos en torno a este tema eran: el deterioro de los canales, la ineficiencia de los pequeños productores en su utilización, sequías, cambio climático e inoperancia política, entre muchos otros. Pero no se había mencionado antes como parte del problema la apropiación ilegítima del agua que hacen los poderosos o la histórica distribución desigual del recurso.

Al identificar el conflicto rearmamos la estrategia del trabajo de campo: reelaboramos el listado de preguntas incorporando el conflicto por el agua como un hecho concreto, incluimos nuevos actores a entrevistar (integrantes de la comisión del consorcio, tomeros, empleados y ex empleados del sistema de administración de aguas local y provincial, etc.) reorientamos nuestra búsqueda bibliográfica y documental, y redefinimos nuestra estrategia de observación hacia las expresiones del conflicto.

Dos cuestiones fueron centrales para el análisis y comprensión de la producción territorial: contar con información sobre la historia de San Carlos y el conflicto y, a partir de esto, optar por una estrategia de periodización para el estudio del territorio.

### 3. La historia de San Carlos y el comienzo del conflicto

Al comenzar a indagar sobre la disputa por el agua de riego recurrimos a fuentes primarias y secundarias para entender la lógica del conflicto. Una de las búsquedas iniciales estuvo orientada a identificar su origen, es decir, el momento histórico en que se generó y su relación con la historia misma del territorio. Dedujimos que el conflicto era de larga data porque el pequeño productor que lo mencionó por primera vez se refirió a este en dos momentos: en los 70 cuando trabajaba para la administración provincial y en la actualidad al mencionar que los grandes productores se estaban apropiando del agua que les correspondía. Esto nos indicó que la disputa llevaba al menos cuarenta años de antigüedad.



Tras indagar llegamos a la idea de que el conflicto podía comenzar a analizarse desde la constitución misma del Estado provincial en 1840. En aquel momento, el control y la administración del agua de riego estuvieron a cargo de las jurisdicciones locales. Dejarlo en manos de estas instancias del Estado significaba que el riego quedaría, de hecho, bajo el control de los grandes finqueros, porque ellos continuaban ejerciendo, como lo hicieron hasta ese momento, la dominación del territorio y sus recursos. Cabe destacar que desde la conquista y durante el período colonial, el agua estuvo bajo el dominio de los propietarios de las haciendas y estancias. Con la conformación del Estado provincial (1821 es el año de promulgación de la primera Constitución provincial y en 1840 se establece la delimitación político-administrativa de municipios y departamentos) se procedió a establecer un sistema descentralizado donde los departamentos (conformados en su mayoría por uno o pocas estancias) fueron las primeras jurisdicciones de gobierno a cargo del agua de riego. Por esto, pese a la conformación del Estado provincial, la administración del recurso continuó con similares características.

Desde comienzos del siglo XX, y una vez alcanzada la consolidación del Estado provincial, empezó a configurarse un interés manifiesto de parte de este por controlar el recurso y así fortalecer su poder en el territorio. Para lo cual, en reiteradas oportunidades, promovió proyectos de ley dirigidos a legitimar su accionar, pero todas estas acciones fueron desestimadas por la Legislatura provincial.<sup>(13)</sup> La resistencia de los terratenientes a la centralización en la gestión del agua retrasó hasta 1946 el avance del Estado en su propósito de controlar y manejar el recurso. El riego, por ser decisivo para la actividad productiva de las zonas áridas, quedó entonces durante 106 años (1840 a 1946) bajo la supervisión de quienes desde la colonia concentraban el poder en los ámbitos locales.

Volviendo al territorio de San Carlos a principios del siglo XX, comenzó la disputa por agua entre los pequeños y grandes productores. Debido

(13) Se reconoce durante este periodo intentos provenientes del Poder Ejecutivo y Legislativo provincial para centralizar el dominio del agua en los años: 1901, 1908, 1919, 1925, 1928 y 1932.

ASHUR MAS DIEGO, "Salta. La institucionalización del agua", en T. Hoops y E. Ashur (comps.), *La crisis del agua en Salta. Entre la sequía y la inundación*, Michigan, Center for Latin American and Caribbean studies, Universidad Estatal de Michigan y Fundación CAPACITAR, 2004, pp. 127/188.

a que este conflicto superaba las posibilidades con las que en aquel momento la jurisdicción local contaba para resolverlo, intervino el gobierno provincial y el nacional. Al respecto, un directivo a cargo del sistema de riego de San Carlos menciona:

Antes (...) había muchísimos problemas por el asunto agua porque la zona de arriba levantaba toda la zona del río Calchaquí o de las vertientes, y la zona del valle abajo (...) no tenía agua. Así que en el año 1900, 1909, 1908, los agricultores de San Carlos empezaron a viajar, a irse, se empezó a despoblar... (septiembre de 2008).

Como surge de la referencia, el conflicto se expresa a través del despojamiento de la zona, lo cual generaría reducción en la mano de obra disponible para la puesta en valor del espacio. Precisamente, en el marco de la investigación encontramos que el área de San Carlos se ha caracterizado por la presencia de pequeños productores que aportaban mano de obra a las haciendas, lo cual habría justificado el interés del Estado nacional y provincial en que los pequeños productores sigan habitando en la zona.<sup>(14)</sup> Así fue que durante el año 1911 se construyeron canales para el riego permanente de 1775 ha y 6000 ha temporarias financiadas por el Estado nacional pero que la provincia se comprometía a regular a través del control de los turnados.<sup>(15)</sup> La puesta en funcionamiento de estas obras llevó a establecer formalmente, y por primera vez, el sistema

(14) Se estima que la conformación de la localidad (capilla) de San Carlos (en un espacio perteneciente a una hacienda homónima) se haya producido en 1658 (GAJARDO, C., *Apuntes históricos sobre San Carlos del Valle Calchaquí de Salta*, Salta, Casa Jacobo Peuser, 1938, p. 295). Los primeros habitantes de este asentamiento compuesto por un templo católico, rodeado de un puñado de ranchos, habrían sido inicialmente indios conversos de las tribus que habitaban en las pendientes y quebradas (GAJARDO, C., *ibid.*). Años después de construida la iglesia, María Crisóstoma Aramburu (propietaria de la Estancia San Carlos, que ocupaba la mayor parte del actual espacio del departamento homónimo) dona parte de su heredad para la conformación del poblado. Este hecho se encontraría estrechamente relacionado con la consolidación de pequeños y medianos productores en la zona, pues la parcelación permitió que indios, mestizos y españoles pobres pudiesen acceder a las tierras (MATA DE LÓPEZ, SARA, *Tierra y poder en Salta. El noroeste argentino en vísperas de la independencia*, Salta, Centro Promocional de Investigaciones en Historia y Antropología —CEPHIA—, Universidad Nacional de Salta, 2005, p. 362). Esta estructura fundiaria se ha mantenido hasta el presente.

(15) Particularmente se fijó en el contrato que el gobierno provincial debía garantizar “la dotación actual correspondiente a San Carlos, de todo el caudal del río Calchaquí, durante 7 días (7) consecutivos con intervalos también de siete días (7)” (contrato celebrado entre el Gobierno de Salta y el de la nación, 1911). En otros términos, determinó por primera vez un destome de 7 días a los productores “de arriba” durante los períodos de estiaje.

de turnados de agua entre los productores de arriba y abajo en la cuenca del Calchaquí.

Así fue como se conformó un mecanismo formal de turnados en la distribución del agua, administrado y controlado por las autoridades locales. Asimismo, constituyó la primera regulación (desde el período colonial) al dominio de los grandes propietarios sobre el recurso.

#### 4. La periodización como estrategia metodológica de análisis

De acuerdo con Milton Santos sobre la base del control de la técnica y asumiendo que representa una materialización del tiempo, su análisis histórico permite identificar y estudiar las transformaciones territoriales que históricamente tuvieron lugar en un territorio.<sup>(16)</sup> Para operacionalizar esta propuesta, se parte de la identificación de períodos en un proceso dialéctico identificado con la existencia de nociones de "régimen" y "ruptura".<sup>(17)</sup> El régimen corresponde al conjunto de variables que actúan a lo largo del tiempo de manera armónica y permiten el funcionamiento de las organizaciones. Estas, al ser legitimadas por la sociedad, son las encargadas de imponer las reglas que regulan el accionar de los medios de producción durante un período de tiempo determinado. Cuando la organización deja de ser eficaz en la implementación de las reglas, por la pérdida de legitimidad social o por los cambios en el contexto, entonces está comenzando a operar la noción de ruptura, lo cual indica el pasaje a un nuevo período.

Reconocimos que el Estado provincial intervino en la regulación del agua desde su conformación y que el conflicto tenía diferentes manifestaciones

(16) Milton Santos define a la técnica "como un conjunto de medios instrumentales y sociales, con los cuales el hombre realiza su vida, produce y, al mismo tiempo, crea espacio" (SANTOS MILTON, *A Natureza do Espaço Técnica e Tempo. Razão e Emoção*, San Pablo, Editora da Universidade de São Paulo, 2006 [1996], Coleção Milton Santos, p. 260) Precisamente, creemos que analizar la técnica es una estrategia metodológica que permite unir la relación existente entre espacio y tiempo en el estudio de las transformaciones territoriales.

(17) SANTOS, MILTON, "O retorno do território", en Santos Milton; María Adélia de Souza y Maria Laura Silveira, *Território. Globalização e fragmentação*, San Pablo, Hucitec, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 1994, p. 458.

en función de las instancias de centralización-descentralización en la administración del recurso. Por esto, decidimos interpretar esas políticas como grupo de variables clave para la construcción de la periodización y el análisis de la producción del territorio.

Con esta estrategia metodológica reconocimos la existencia de cuatro períodos relacionados al accionar del Estado, los conflictos y el poder: la descentralización originaria (1840-1946), la centralización provincial (1946-1998), la vuelta a una administración descentralizada del agua (1998-2008) y la administración descentralizada con control provincial (2008 - a la fecha).<sup>(18)</sup> En la Tabla 1 se presentan los hitos considerados para la finalización de un período y el inicio de otro, las principales acciones del Estado provincial en cada uno de los períodos y las expresiones territoriales del conflicto.

Según cada uno de estos períodos, identificamos que el Estado ha tenido un rol más activo y de mediación en el conflicto —tal es el caso del segundo y cuarto período— o ha permanecido aparentemente ausente en la disputa, dejando librado el escenario a las disputas de poder entre los actores involucrados. En otros términos, en las instancias caracterizadas por una mayor descentralización, los grandes productores pudieron ejercer su poder sobre los pequeños con impunidad, mientras que durante los períodos en los que el Estado centralizó la administración del agua e intervino en el territorio los grandes productores tuvieron que “negociar” con el Estado para hacer prevalecer sus intereses. Pero en ningún momento se cuestionó la desigual distribución originaria del recurso entre los de arriba y los de abajo, es decir, no se problematizó el por qué un grupo reducido de productores puede regar cientos de hectáreas mientras que otro, significativamente más numeroso, debe estar a la espera de poder contar con agua para su supervivencia y tolerar mansamente los diferentes abusos de poder perpetrados por los grandes productores.

---

(18) VILLARREAL, FEDERICO, “El conflicto entre los productores de San Carlos (Salta) por el agua del río Calchaquí”, en M. Manzanal y F. Villarreal (orgs.), *El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorios del Norte argentino*, Bs. As., CICCUS, 2010, pp. 175/196; VILLARREAL, FEDERICO y MANZANAL, MABEL, “Descentralización y poder en la administración del agua de riego. El caso de la cuenca del río Calchaquí en el departamento de San Carlos, Salta, Argentina”, en *Revista Campo-Territorio: Revista de geografía agraria*, n° 12, vol. 6, Universidade Federal de Uberlândia, 2011, pp. 32/62.

## 5. De la información a los conflictos y, de ahí, al territorio

En el transcurso de la investigación fueron entrevistadas, en total, 62 personas en distintos ámbitos (provincial y local) y en diferentes años. Algunas de ellas, además, fueron contactadas en más de una oportunidad en los distintos viajes de campo e, incluso, en el mismo viaje, llegándose a realizar un total de 76 entrevistas. En algunos casos, entrevistar una misma persona en diferentes viajes tuvo por finalidad completar información recopilada previamente, pero en otros se debió a que los entrevistados iban cambiando de rol (y de alguna manera también su posición de poder en el territorio) en el transcurso de los años. Por ejemplo, alguien que en 2005 era profesor opositor al gobierno local, en 2008 era director del colegio y estaba alineado con la gestión municipal; en otro caso, alguien que en 2007 era técnico de un programa de desarrollo rural, en 2008 se desempeñaba como intendente municipal; o alguien que en 2008 era técnico de desarrollo rural, en 2009 se desempeñaba como mediano productor agropecuario.

Las entrevistas realizadas en los 5 viajes de campo fueron introducidas, analizadas y sistematizadas en el programa Atlas Ti.<sup>(19)</sup> Este ordenamiento y análisis permitió revisar toda la información en conjunto e identificar los diferentes temas y procesos. Se reconocieron 1099 citas de posible interés de análisis, las cuales fueron ordenadas en 71 grupos o códigos. Cada uno de ellos representó una temática, proceso o área que apareció con diferente intensidad en el trabajo de campo, tal es el caso de otros conflictos que, a partir de la identificación del caso del agua de riego, surgieron en diferentes entrevistas y otras fuentes.

La sistematización y análisis de la información nos llevó a considerar al conflicto por el agua de riego como “puerta de entrada al territorio” porque a partir de esta disputa reconocimos otros conflictos de diferentes características que nos han sido útiles para entender la producción del territorio. Nos referimos a: i) disputas internas entre los regantes del consorcio de riego Calchaquí; ii) conflictos entre los grandes productores y los medieros del consorcio de riego Angostura-Las

(19) El Atlas Ti es un software específicamente desarrollado para el análisis de información cualitativa. Este programa permite la sistematización de la información para su posterior análisis conjunto.

Juntas; y iii) discrepancias entre técnicos de San Carlos en torno a la visión del desarrollo.

Este abordaje del territorio nos permitió identificar, analizar e interpretar la densa red de relaciones e intereses que lo conforman. Reconocimos otras disputas y diferentes estrategias, permitiéndonos profundizar sobre las particulares formas que adquieren las relaciones de poder en un espacio geográfico específico. También nos permitió avanzar en el análisis de las desigualdades e identificar que estas son el resultado de un proceso de producción territorial histórica que se ha venido legitimando desde hace más de doscientos años.

## 6. A modo de cierre

Las teorías, al igual que los conceptos y las propuestas metodológicas, se encuentran en contante discusión y, por lo tanto, en permanente transformación. La metodología descrita en este capítulo nos permitió avanzar en el análisis y comprensión de la producción del territorio, sus desigualdades y algunos de los mecanismos que las han perpetuado por más de 200 años.

El conflicto que nos permitió “entrar” o comenzar a endentar el territorio no se expresaba claramente —de hecho, no era reconocido por los pequeños productores como tal porque estaba “naturalizado” y, por lo tanto, parte de su cotidianeidad—. Identificarlo, asociar los diferentes hechos sociales que lo han venido constituyendo, construir su historia, reconocer las estrategias desplegadas por los actores e, incluso, los vínculos con procesos extra locales y globales, ha sido parte de la investigación. Si bien quedan más interrogantes que respuestas, estamos seguros de haber colaborado en el entendimiento del territorio y en sus formas de producción y reproducción. Por esto, y porque queda mucho por indagar sobre este y otros muchos casos, promovemos las investigaciones que buscan entender las dinámicas de los territorios, es decir, quién y cómo se ejerce el poder en el espacio.

Creemos que profundizar en este tipo de temáticas permitirá avanzar en el desarrollo de propuestas que ayuden a entender las históricas y permanentes desigualdades, a la vez que aportaran elementos explicativos —conceptuales y metodológicos— que contribuirán a la crítica y el diseño de políticas que busquen una sociedad más justa, libre e igualitaria.

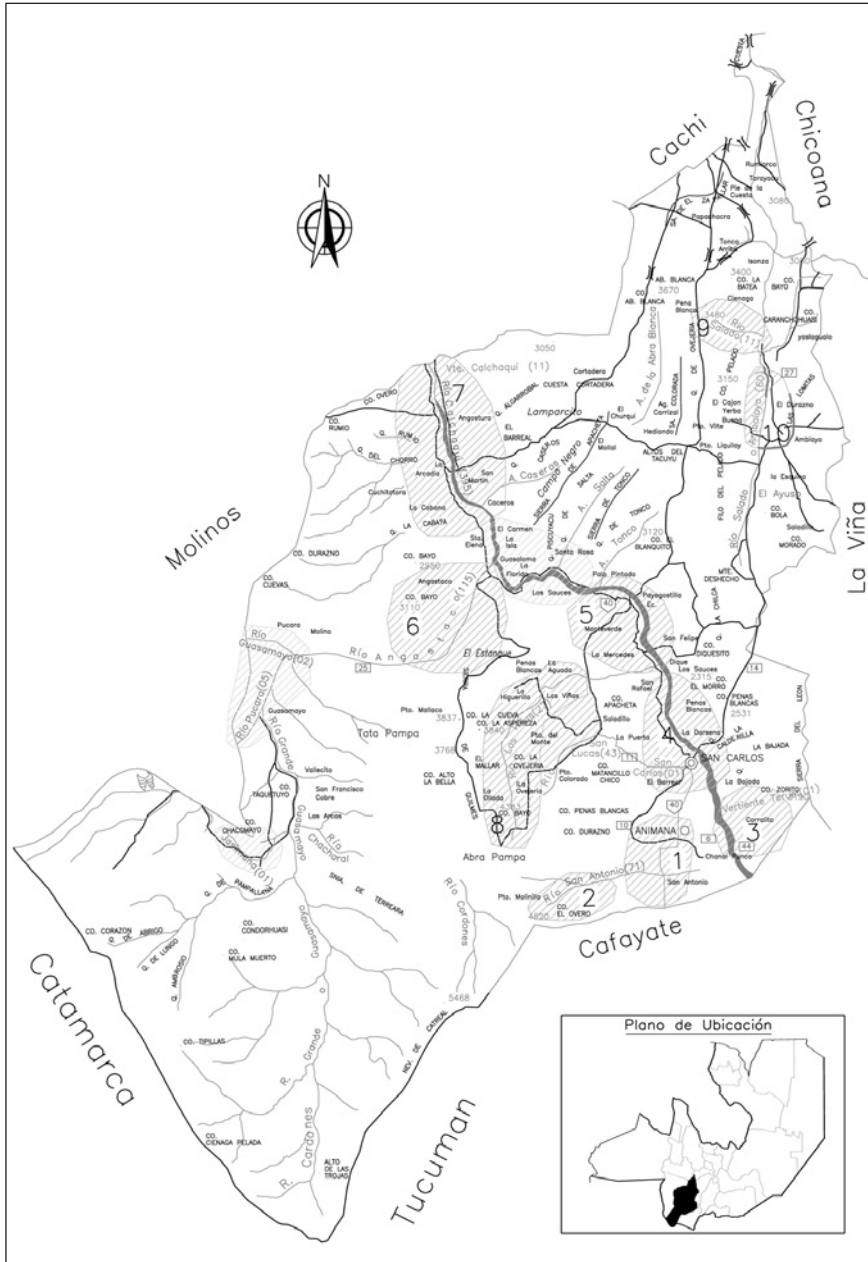
**TABLA 1. PERÍODOS EN LA ADMINISTRACIÓN Y CONTROL DEL AGUA DE RIEGO SEGÚN EL CONFLICTO TERRITORIAL POR EL RECURSO EN EL DEPARTAMENTO DE SAN CARLOS, SALTA**

Período	Años (duración del período)	Hito que da paso a un nuevo período	Ruptura	Acciones del Estado provincial en torno al conflicto durante el período	Expresiones territoriales del conflicto
Descentralización originaria	1840-1946 (106)	1840-Conformación de las jurisdicciones sub-provinciales (municipios y departamentos). Administración local del agua de riego.		Construcción de la estadística nacional y provincial. Establecimiento del sistema de turnados entre el consorcio de regantes Angostura-Las Juntas y el Consorcio de Riego Calchaquí.	Escasez de agua en los pequeños productores del Consorcio de Riego Calchaquí y despoblamiento de San Carlos. Los productores carecen de una institución o autoridad a quien recurrir ante los abusos de poder.
Centralización provincial	1946-1998 (52)	1946-Promulgación del primer Código de aguas de Salta. La administración del agua pasa al Estado provincial. Se crea la Administración General de Aguas de Salta (AGAS).		Control y administración del agua de riego a través de AGAS. Continuó el conflicto pero no modificó las desigualdades del territorio que las produce.	AGAS opera en el territorio con recursos económicos y humanos para el funcionamiento de los turnados y el mantenimiento y construcción de obras de infraestructura. Amenazas de muerte a quienes exigen el destome a los regantes del consorcio de riego Angostura-Las Juntas.
Vuelta a una administración descentralizada del agua	1998-2008 (10)	1998-Modificación del Código de Aguas de Salta. El agua de riego pasa a ser administrado por los Usuarios (consorcios). Desarticulación de los órganos de control. Desaparece AGAS.		Acciona por omisión (ausencia) en favor de los grandes productores del consorcio Angostura-Las Juntas y en perjuicio de los pequeños productores del consorcio de riego Calchaquí.	Traspaso abrupto, conflictivo y sin recursos de la administración del agua de riego a los regantes. Ausencia de instituciones a las cuales recurrir en el ámbito local y provincial. Incremento de las desigualdades territoriales por el abuso de poder.
Administración descentralizada con control provincial	2008-continúa	2008-Reaparición de instituciones provinciales, creación de la Secretaría de Recursos Hídricos (sin poder de policía y la administración del agua de riego continúa en los consorcios).		Opera como mediador en la resolución del conflicto.	Continúa el abuso de los de arriba en las tomas del agua de riego. Mediación del Estado provincial ante el conflicto que continúa sin resolución. Los pequeños productores encuentran dificultades para cumplir con las exigencias burocráticas provinciales y para la gestión del sistema de riego.

Fuente: Elaboración propia

Política, territorio y medio ambiente

**MAPA 1: ESQUEMA DEL CONFLICTO POR EL AGUA DEL RÍO CALCHAQUÍ EN MAPA HÍDRICO DEL DEPARTAMENTO DE SAN CARLOS, SALTA**





# La visión del desarrollo rural desde el territorio

## ¿Otro eslabón en la cadena de alquimias?

ALBERTO ENRIQUE PÉREZ<sup>(1)</sup> y MARÍA SILVINA SAIBENE<sup>(2)</sup>



### 1. Introducción

El trabajo pretende analizar las posibilidades de viabilidad de las políticas planteadas en nuestro país en torno al desarrollo rural, ancladas en el paradigma territorial impuesto como panacea en la modernidad por el discurso dominante.

Así, es en el marco de un modelo de acumulación cuyas condiciones macroeconómicas convalidan, para el sector agropecuario, un sendero vinculado a las economías de escala, donde irrumpen los programas direccionados al desarrollo rural (DR). El financiamiento de los mismos está en manos de organismos (FIDA, BID, Banco Mundial) claramente funcionales a la política económica en ejecución.

A partir de mediados de la década del 2000, con otro modelo de acumulación en marcha, se impone la visión de Desarrollo Territorial Rural (DTR).

---

(1) Ingeniero agrónomo (UNSL). Auxiliar de primera en Política y Legislación Agraria, Facultad de Ingeniería y Ciencias Económico Sociales (UNSL).

(2) Ingeniero agrónomo (UNSL). Profesora en Ingeniería Agronómica (Universidad Católica de Cuyo). Auxiliar de primera en Extensión Rural, Facultad de Ingeniería y Ciencias Económico Sociales (UNSL).

De todas maneras, para el sector agropecuario, el patrón extractivo basado en los agronegocios no se ha modificado.

Ahora bien, ¿es posible pensar el desarrollo rural desde territorios insertos en la dinámica de un sistema que profundiza el desplazamiento acelerado de la agricultura de carácter familiar?

Nuestra hipótesis de trabajo es que el discurso del DTR es un nuevo eslabón en la cadena de paliativos dentro de un sistema en cuya matriz anida el origen de las inequidades. Su esquema argumentativo permea el discurso de un amplio abanico ideológico y en su nombre se realizan numerosas experiencias.

El trabajo presenta una discusión teórica sobre el tema en cuestión. Luego, a partir del análisis comparativo de dos estudios de caso en la provincia de San Luis intentamos demostrar en el terreno práctico nuestra argumentación. Por último, arribamos a algunas reflexiones finales sobre el tema analizado.

## 2. Discusión teórica

Si desandamos el camino de los últimos cuarenta años transitados por el sector agropecuario en nuestro país, nos encontramos con un escenario de profundas transformaciones. Dichas transformaciones abarcan procesos productivos, ambientales y socioculturales en los cuales el Estado, por acción u omisión, se constituyó en principal protagonista.

De esta manera, desde mediados de la década del 70, el Estado se convierte en artífice de un cambio de paradigma que rompe con las estructuras del modelo de acumulación basado en la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI).<sup>(3)</sup> Las nuevas medidas macroeconómicas, sustentadas en el ideario "neoliberal", aportan los cimientos vertebrales a un sistema de producción con predominio de la agricultura. Este sistema basado en el progreso tecnológico, derivado de la revolución verde y posteriormente de la incorporación de la soja transgénica, arroja un saldo de fuerte contraste.

Así, nos encontramos con la paradoja, que en un contexto dominado por un enorme salto productivo, simultáneamente asistimos a la desaparición

---

(3) ISI (1930-1976): modelo de acumulación basado en la sustitución de importaciones, en el marco de una economía semicerrada que impide el ingreso de bienes competitivos del exterior y que centra su fortaleza y capacidad expansiva en una estructura laboral con altos índices ocupacionales y salarios en ascenso.

en la zona central de casi un treinta por ciento de las explotaciones agropecuarias de pequeños y medianos productores.<sup>(4)</sup>

La cuestión de la pobreza rural adquiere relevancia.

Es en este marco donde se produce la proliferación de los Programas de Desarrollo Rural (PDR).<sup>(5)</sup> Los mismos fueron impulsados por organismos multilaterales de crédito (FIDA, Banco Mundial) y vehiculizados en el país por el Estado a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). Si bien los PDR muestran aspectos positivos (visibilizar la pobreza rural, formación de técnicos empapados de tal realidad) lejos están de constituir una política de Estado en procura de resolver la problemática del sector.

Posteriormente, ya entrado el nuevo siglo, se incorpora a los PDR el enfoque con anclaje territorial. Según Shejtman y Berdegúe, el Desarrollo Territorial Rural (DTR) es

... un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural. La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio a mercados dinámicos. El desarrollo institucional tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los actores externos relevantes, y de incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso y sus beneficios...<sup>(6)</sup>

(4) ROFMAN, A. B.; GARCÍA, I. L., "La cuestión Regional en la Argentina Reciente (1995-2007)", en Rofman (comp.), *Economía Solidaria y cuestión regional en Argentina de principios del siglo XXI: entre procesos de subordinación y prácticas alternativas*, Bs. As., Un Autóctono Ediciones, 2014, p. 84. OBSCHATKO DE SCHEINKERMAN, E., *Los pequeños productores en la República Argentina: importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al censo nacional agropecuario 2002*, Bs. As., Secretaría Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, 2007.

(5) Programas que "... perseguían como objetivo explícito alcanzar mejoras en la calidad de vida, la producción, la colocación en los mercados y las formas de organización y participación del sector de pequeños productores y pobres rurales..." (MANZANAL, MABEL, "El desarrollo rural en Argentina. Una perspectiva crítica", en Jalcione Almeida e Dessimon Machado (orgs.), *Desenvolvimento Rural no Cone Sul/Desarrollo rural en el Cono Sur*, Porto Alegre, Associação Holos Meio Ambiente e Desenvolvimento, 2009, pp. 10/55.

(6) SHEJTMAN, A. y BERDEGUE, J., "Desarrollo territorial rural", en Bengoa (ed.), *Movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina*, Santiago de Chile, RIMISP-Catalonia, 2006, pp. 45/83.

El enfoque territorial se transforma en el nuevo paradigma destinado a revertir las situaciones de inequidad habituales en los territorios rurales. Sus argumentos actúan como sustento de la retórica hegemónica.

Así, al analizar el discurso del DTR, se prioriza la idea de competitividad de manera sistémica, lo que implica la necesidad de dotar al territorio de un nivel de infraestructura adecuada (caminos, energía, transportes), de acceso a servicios empresariales, de acceso a insumos productivos, y de acceso a herramientas económicas tales como créditos o subsidios, entre otras. A partir del logro de esta etapa, el territorio estaría en condiciones de vincularse a mercados globales, lo que redundaría en beneficios extendidos a todos sus actores.

La visión así planteada es, de mínima, incompleta. La realidad es que los territorios muestran una marcada heterogeneidad en tanto y en cuanto la lógica de los intereses que se cruzan entre los actores allí presentes es de un marcado contraste. De esta manera, el territorio se debe visualizar también como un escenario de conflicto latente donde se dirimen las relaciones de fuerza.

Además, es imposible imaginar la dinámica de los territorios aislada del contexto macroeconómico en el cual se desenvuelven las relaciones entre sus actores. Así, las radicales reformas en el patrón estructural de la economía argentina a partir de la adopción de las principales medidas “sugeridas” en el Consenso de Washington<sup>(7)</sup> profundizaron las asimetrías hacia el seno de los territorios. Los procesos de concentración y centralización del capital dominaron el nuevo escenario configurando territorios rurales en donde el desarraigo y la exclusión social se convirtieron en moneda corriente.

La lógica hegemónica del patrón productivo sustentado en la adopción del paquete tecnológico (soja transgénica, glifosato, siembra directa)

---

(7) El Consenso de Washington fue un encuentro promovido por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), realizado en la ciudad de Washington en 1989, que reunió a economistas del Primer Mundo que concluyeron en las siguientes recomendaciones: a) concluir con toda política que torne al Estado protagonista en el proceso de desarrollo de un país; b) eliminar el déficit fiscal en el menor lapso posible; c) liberalizar totalmente el sistema financiero; d) política agresiva de privatización de empresas estatales; e) apertura externa irrestricta; f) profunda reforma del Estado que suponga la desregulación de sus actividades intervencionistas en el funcionamiento del aparato productivo. MUCHNIK, DANIEL, *Argentina Modelo. De la furia a la resignación. Economía y política entre 1973 y 1998*, Bs. As., Manantial, 1999.

se adueña de la pampa húmeda y extiende sus fronteras sobre nuevas regiones.

Inmersos en esta realidad las economías regionales muestran, compitiendo por espacios propios dentro de sus territorios, a actores vinculados a la dinámica de los mercados globales con otros pertenecientes al sector minifundista y, en muchos casos, de subsistencia.

Es en este contexto en el cual se produce la emergencia en el escenario territorial de nuevos actores sociales (asociaciones campesinas, movimientos ambientalistas, asambleas de base) que impulsan una mirada alternativa y disidente que intenta confrontar con el discurso hegemónico. El eje vertebrador de tal mirada no pasa por sumar estrategias destinadas a colocar a los territorios en la dinámica de los sectores globales del desarrollo. Se trata de abrir trincheras de resistencia a partir de las cuales sea posible mantener y proyectar formas de vida cuyos patrones culturales le sean propios. Quizás, tales estrategias se emparenten con la idea de soberanía alimentaria,<sup>(8)</sup> a partir de la necesidad imperiosa del empoderamiento de los actores locales para poder gestionar sus recursos y a través de ellos diseñar políticas propias de producción y comercialización en sus territorios. Sea cual fuese dicha estrategia, lo que es indiscutible es que la viabilidad de esta dependerá de la construcción de poder cotidiano de los campesinos. El pretender ignorar las relaciones de poder que en este marco se establecen deslegitima cualquier programa vinculado al desarrollo rural.

Así, lo que está en juego en esta situación de conflicto son las visiones encontradas de lo que debería entenderse por desarrollo rural.

Ante la descripción precedente del contexto en el cual se impulsa la visión del Desarrollo Territorial Rural (DTR), la pregunta que surge es ¿el eje de su propuesta es funcional a la solución de los problemas vinculados a los sectores más vulnerables del campo argentino?, más aún, ¿está pensado en tal sentido? ¿O es otro eslabón en la cadena de alquimias de un sistema

(8) Según la definición de Vía Campesina (VC), soberanía alimentaria es "El derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base sobre la pequeña y mediana población, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas, de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales". Ver MANZANAL, M. y GONZÁLEZ, F., "Soberanía alimentaria y agricultura familiar. Oportunidades y desafíos del caso argentino", en *Realidad Económica*, n° 255, Bs. As., 2010.

que elabora alternativas utópicas con el objeto de actuar como dique de contención ante la posibilidad de fructificación de propuestas radicales por fuera del mismo?

### 3. Análisis comparativo de dos casos en la provincia de San Luis

La provincia de San Luis no escapa a la dinámica descrita. Es así que, en el seno de sus territorios, conviven distintos tipos de actores con intereses disímiles. Las políticas económicas que llevaron a la expansión de la frontera agrícola, caracterizada por la concentración de capital, el crecimiento de las grandes explotaciones y el despoblamiento rural, llevaron en San Luis, al igual que en el resto de la región central argentina, a la desaparición de un gran número de explotaciones agropecuarias, las cuales alcanzaron una reducción del 38,30% entre los censos nacionales agropecuarios de 1988 y de 2002. Las explotaciones agropecuarias más afectadas fueron aquellas que tenían una superficie menor a las 200 has.<sup>(9)</sup>

Bajo el paraguas protector de la idea de desarrollo rural, término con amplia inserción positiva en el imaginario social, se llevan a cabo experiencias que marcan un indisimulable contraste en cuanto a los actores sociales receptores de las mismas y en sus objetivos finales.

El análisis comparativo de los siguientes estudios de caso intenta reflejar de manera empírica el marco teórico desarrollado.

#### 3.1. Caracterización de la zona de estudio: San Luis

Ubicada en el centro oeste de la República Argentina, limita al norte con las provincias de San Juan, La Rioja y Córdoba, al este con las provincias de La Pampa y Córdoba, al oeste con Mendoza y San Juan, y al sur con La Pampa. Tiene una superficie de 7.674.800 has, se extiende 460 km en sentido norte-sur y 200 km en sentido este-oeste. Es una zona de transición entre la región cuyana del oeste y la región pampeana del este, por lo que presenta dos marcos geomorfológicos bien diferenciados: sierras en la mitad norte de la provincia y planicies que abarcan mayoritariamente la mitad sur de San Luis.

---

(9) DOMÍNGUEZ, N. A.; ORSILI, G. A.; BELTRAN, A. L., *La influencia del cambio tecnológico en el desarrollo agropecuario de la Región Central Argentina*, Universidad Nacional del Litoral, 2009; y GUTVAY, MÓNICA, *Las organizaciones de productores minifundistas en las provincias de San Luis: una aproximación a sus historias y perspectivas*. Bs. As., FCE/UBA, 2007.

Si bien el clima es de tipo continental —seco, con inviernos muy fríos y veranos muy calurosos—, tiene una marcada diversidad climática regional. Las lluvias se presentan mayoritariamente entre octubre y marzo, siendo abundantes durante el verano y prácticamente inexistentes durante el invierno. Tanto las temperaturas como las precipitaciones disminuyen de norte a sur, y de este a oeste, determinando la variabilidad climática intrínseca del territorio. El noreste de la provincia soporta fuertes vientos provenientes del este, suroeste y noreste. Administrativamente, la provincia se encuentra dividida en 9 departamentos: Belgrano, Ayacucho, Junín, San Martín, Pringles, Chacabuco, Pueyrredón (antes llamado La Capital), General Pedernera y Gobernador Dupuy.

La población de la provincia (432.310 habitantes)<sup>(10)</sup> ha aumentado a través del tiempo; sin embargo, ha disminuido su peso relativo con respecto a la población del país. Esto puede deberse tanto a las condiciones socioeconómicas imperantes, como a las leyes de fomento de actividades productivas que beneficiaron a otras provincias. Esta tendencia parece haberse revertido en las últimas décadas, a partir del surgimiento de políticas de promoción industrial aplicadas a esta provincia.

El perfil económico de la provincia ha cambiado a partir de las citadas políticas, desde 1982. Hasta entonces el sector primario (agricultura y ganadería) eran la base productiva sanluseña. Las industrias se establecieron principalmente en Villa Mercedes y San Luis, y entre las agroindustrias principales figuran los frigoríficos y curtiembre. También existen explotaciones mineras, como las de las sierras de San Luis, El Gigante y La Estanzuela dedicadas a la extracción de calizas, basalto y mármol. El turismo es una de las actividades impulsadas actualmente por el gobierno puntano.

En los últimos años, con el objetivo de promover e incrementar la actividad ganadera, tanto el gobierno nacional, a través de la Subsecretaría de Agricultura Familiar y el Ministerio del Campo de la provincia de San Luis, han desarrollado diversos programas, destacándose entre las realizadas por este último:

- “Plan de Desarrollo Agrícola Ganadero”, que comprende acciones destinadas a incorporar tecnología de punta que redunden en incrementos de los niveles de productividad.

(10) Datos extraídos de la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos (DPEyC), Gobierno de la provincia de San Luis.

- “Ley de Ganadería Bovina, Ovina y Caprina”, que estimula la inversión de productores ganaderos a través de la desgravación tributaria.
- “Plan Piloto de Sustitución de Viviendas Rancho en las Áreas más Vulnerables de San Luis”, plan que hasta ahora solo alcanzó al departamento San Martín.
- Ley de Regularización de Tierras.
- “Programa de Control Sanitario y Fiscal”, que determina la creación y regularización del COSAFI, entidad encargada del control fiscal y sanitario de los animales que ingresan a la provincia.
- Ley Provincial VIII-0537-2006 de adhesión a la ley nacional 26.141, Régimen Para La Recuperación, Fomento y Desarrollo de la Actividad Caprina.
- Constitución de la Mesa Caprina Provincial, el 13 de agosto del 2007 en la ciudad de San Luis.
- Cursos y jornadas de capacitación destinados a productores minifundistas.

### 3.1.1. Departamento Ayacucho

Ubicado en el noroeste de la provincia de San Luis, limita al norte con las provincias de San Juan, La Rioja y Córdoba; al este con los departamentos Junín y San Martín; al sur, con los departamentos Coronel Pringles y Belgrano; al oeste, con las provincias de Mendoza y San Juan. Posee un clima continental seco característico (inviernos fríos, veranos calurosos) e integra la zona sur del Parque Chaqueño denominada Chaco Árido. Sus precipitaciones oscilan entre los 200 a 300 mm en el oeste y alcanzan los 500 mm en el este, lo cual permite allí el cultivo de cereales y oleaginosas (ver Tabla 1). En todo el departamento existen establecimientos destinados a la ganadería bovina, en su mayoría cría.

Conjuntamente con el departamento Belgrano, concentran casi  $\frac{1}{4}$  de la existencia total de cabras de la provincia, generalmente en minifundios con sistemas de tipo extensivo (sin estacionamiento de servicio, pero realizando encierre nocturno), actividad que se lleva a cabo en pequeñas unidades productivas (ver Tabla 3) frecuentemente con problemas de tenencia.

Este departamento reúne 19.087 habitantes (cifra que apenas se ha incrementado en los últimos años), cuyo 25,80% tiene necesidades básicas insatisfechas (NBI)<sup>(11)</sup> (ver Tabla 4).

---

(11) Es el índice empleado para identificar carencias críticas en la población (acceso a la vivienda, a servicios sanitarios y de educación, capacidad económica, disponibilidad de agua potable) y caracterizar a la pobreza.



### 3.1.2 Departamento Belgrano

Situado al noroeste de la provincia, limita al norte con el departamento Ayacucho; al este, con Ayacucho y Coronel Pringles; al sur, con el departamento Pueyrredón y al oeste, con la provincia de Mendoza. Comparte muchas características con el departamento Ayacucho, tales como su clima continental seco, aunque su promedio anual de precipitaciones difícilmente supera los 350 mm lo cual impide cualquier producción agrícola (ver Tabla 1).

En cuanto a la ganadería bovina, conjuntamente con Ayacucho y Junín, concentra el 31,30% de la superficie total provincial destinada a esta actividad, pero su stock solo representa el 15,60% del total provincial. En los últimos años, al contrario de lo que sucede en el resto de la provincia, el stock ganadero de los departamentos Ayacucho y Belgrano se redujo un 3,50% en cada caso.

Con respecto a la ganadería caprina, Belgrano posee 17.556 cabras distribuidas irregularmente en 266 establecimientos (ver Tabla 2). Esta actividad se da principalmente en actividades familiares, la mayoría de las cuales percibe ingresos extraprediales: salarios de otros establecimientos o subsidios provenientes de planes sociales nacionales y/o provinciales. Existe una gran subdivisión territorial con predominio de pequeñas explotaciones (ver Tabla 3).

Posee 3985 habitantes, el 100% de los cuales es considerado rural. Este departamento registra un aumento demográfico en el último periodo intercensal del 1%, lo cual revierte la tendencia descendente de las últimas décadas. El 40,40% de los pobladores presenta NBI, cifra que representa al 37,60% de los hogares (ver Tabla 4).

**TABLA 1. PORCENTAJE DE SUPERFICIE DESTINADA A LAS DISTINTAS PRODUCCIONES EN CADA DEPARTAMENTO**

	Superficie (km <sup>2</sup> )	Superficie implantada con cereales %	Superficie implantada con oleaginosas %	Superficie destinada a ganadería bovina %
Ayacucho	9681	20,70	3,29	4,79
Belgrano	6626	0	0	4,67

Fuente: PRIVITELLO, LILIANA, "Compilación de estudios que hacen a aspectos agroecológicos, productivos y socioeconómicos de la provincia de San Luis", Centro de Gestión Ambiental, Facultad de Ingeniería y Ciencias Económico Sociales, USL, 2010.

**TABLA 2. CANTIDAD DE CABRAS POR MAJADA. DEPARTAMENTO BELGRANO**

Cantidad cabras/majada	Porcentaje de productores
<100	83
100-500	16
>500	0,80

**TABLA 3. CANTIDAD DE EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS PEQUEÑAS (EAPs)**

	Cantidad de EAPs por superficie								
	Total	10 a 25 has	50-100 has	200-500 has	500-1000 has	1500-2000 has	3500-5000 has	10.000-20.000 has	más de 20.000 has
Ayacucho	453	17	34	125	77	19	8	6	2
Belgrano	379	5	23	94	49	18	14	4	0
San Luis	4297	137	452	951	629	149	112	50	32

Fuente: PRIVITELLO, *op. cit.***TABLA 4. NÚMERO DE HABITANTES POR DEPARTAMENTO, DENSIDAD DEMOGRÁFICA Y CANTIDAD DE ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS POR DEPARTAMENTO**

	Número de habitantes	Hab./km <sup>2</sup>	% Habitantes con NBI*	% Hogares con NBI*	Cantidad de establecimientos públicos**
Ayacucho	19.087	2	25,80	22,30	25
Belgrano	3985	0,60	40,40	37,60	23
San Luis	432.310	5,60	13		

\* Ministerio de Salud, Gobierno de la provincia de San Luis.

\*\* PEDRANZANI, BEATRIZ (comp.), *La Universidad de San Luis, en contexto, su historia y su presente*, San Luis, Nueva Editorial Universitaria, UNSL, 2010.

Fuente: elaboración propia. Datos provistos por la Dirección Provincial de Estadísticas y Censo en base a datos provisorios de Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2010.

## 4. Presentación de dos casos de DTR

### 4.1. La cuestión de la Asociación de Productores Minifundistas de Ayacucho y Belgrano (APMdeAyB)

La **APMdeAyB** desarrolla sus actividades en una franja de los departamentos Ayacucho y Belgrano (ver Mapa I). Esta asociación se conformó en el año 1996, pero ingresó en el Programa Minifundios<sup>(12)</sup> en el año 2003 y continúa desde entonces.

#### 4.1.1. Características del grupo<sup>(13)</sup>

- a. Personas participantes: 70 familias (los integrantes han cambiado a través del tiempo, pero el número se ha mantenido constante).
- b. Características: la mayoría de los establecimientos posee menos de 200 has, aunque carecen de límites precisos. El 90% de las majadas posee menos de 100 cabras, sólo el 10% excede este número, pero no supera las 200 (ver Tabla 2).
- c. Actividad: producción de ganado caprino (raza criolla en su mayoría) sobre pastizal natural con destino a la producción de carne.

#### 4.1.2. Instituciones que participan

Programa Social Agropecuario (PSA); Municipalidad de San Francisco del Monte de Oro; Municipalidad de Luján; Escuela N° 180 de Santa Ana, Consorcio de regantes de Luján y zonas aledañas; Asociación de Productores Minifundistas de Ayacucho y Belgrano; Unidad de Extensión y Desarrollo Territorial del INTA en Quines.

#### 4.1.3. Problemas planteados

- Baja rentabilidad.
- Elevada tasa de migración, en parte debido a la ausencia de fuentes laborales y la escasez del ingreso obtenido a través de esta actividad.

(12) El Programa Minifundio fue creado por el INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria) en 1987, con el objetivo de propiciar acciones para mejorar los ingresos y calidad de vida de los minifundistas. Los beneficiarios son productores con las siguientes características: a) escasez de recursos naturales y económicos; b) parcelas pequeñas; c) tenencia precaria de la tierra; d) baja remuneración de la mano de obra familiar; e) falta de tecnología y asesoramiento profesional adecuado; f) dificultad de acceso al crédito; g) poco poder de negociación en los mercados; y h) debilidad organizativa.

(13) Extraído del informe de proyecto presentado por los técnicos del INTA que trabajan conjuntamente con la organización y del relato de los participantes. GRAVINIA, V.; DE HEGEDUS, P., "Evaluación de dos proyectos de desarrollo rural utilizando metodología Q", en *Agrociencia Uruguay*, [en línea] <http://www.fagro.edu.uy/~agrociencia/index.php/directorio/article/view/104/62>

- Escaso acceso a los mercados u otras formas de comercialización.
- Escasa participación de otros productores de la zona o de los mismos productores.
- Bajo nivel adquisitivo y, por lo tanto, de inversión. La mayoría de los productores se ve obligados a incrementar sus ingresos realizando actividades extraprediales.

#### 4.1.4. *Objetivos*

Ampliar y consolidar la calidad de vida de las familias logrando:

- Aumentar el ingreso neto a partir del incremento en los índices de producción de la explotación (potenciamiento de los recursos forrajeros, incorporación de especies para enriquecer los pastizales naturales, manejo adecuado de la majada), de mejorar la gestión de los establecimientos, de incorporar otras actividades a la ganadería caprina, establecer mercados y/o redes de comercialización, etc.
- Reforzar el concepto asociativo y consolidar la integración de las producciones zonales.
- Revalorizar y promover la identidad cultural.
- Valorizar el rol de la mujer y su aporte dentro del ingreso familiar.
- Incorporar el financiamiento por parte de la Asociación de micro emprendimientos productivos de sus socios.

#### 4.1.5. *Logros obtenidos*

- Incremento del ingreso neto a través de la consolidación de otras actividades dentro de los establecimientos, como la apicultura o elaboración de dulces y conservas.
- Establecimiento de canales de comercialización —la Feria Campesina de San Francisco— y de espacios compartidos.
- Capacitación de los productores y concientización sobre algunas problemáticas zonales y su tratamiento, como la brucelosis.

### 4.2. *La cuestión del Grupo Ganadería del Monte (GAMO)*

Este grupo, cuyo nombre deriva de su principal actividad, está integrado por nueve productores cuyos establecimientos, dedicados a la cría y recría, están ubicados en el noroeste sanluisense (departamentos de Belgrano y Ayacucho) (ver Mapa 1). Los mismos se unieron entre si y por iniciativa propia en 1982, y luego a Cambio Rural, cuando este surge en el año 1993.

#### 4.2.1. Características del grupo<sup>(14)</sup>

- a. Personas participantes: 9 productores, 1 asesor/coordinador, 22 empleados rurales, 9 familias: 64 personas en total (si bien se incluyen dentro del proyecto, los integrantes de las familias no realizan ninguna actividad dentro del mismo, y la mayoría vive fuera del predio).
- b. Superficie: 52.712 has (la superficie de cada establecimiento varía entre las mil y 12 mil has (ver Tabla 5).
- c. Cabezas de ganado: 6685.
- d. Actividad: cría y recría de ganado sobre pastizal natural.

#### 4.2.2. Problemas planteados

- Baja rentabilidad de los establecimientos debido a las limitantes productivas: pastizal natural degradado y escasa disponibilidad de agua, de baja calidad, lo que determina baja carga animal, con pésimos índices de producción.
- Población con elevado índice de NBI (necesidades básicas insatisfechas) en parte debido a los bajos salarios de peón rural, a la falta de inversión por parte del Estado en infraestructura y a la escasez de fuentes de trabajo.
- Falta de mano de obra capacitada; inexistencia de recambio generacional; migración rural; falta de capacitación.

#### 4.2.3. Objetivos

- Aumentar el ingreso neto: a partir de la mejora de aspectos técnicos (empleo estrategias de manejo para recuperar y potenciar los recursos forrajeros y consecuentemente aumento de la carga ganadera) y aspectos empresariales (mejora de la gestión física, económica y financiera de los establecimientos).
- Sobre las personas que componen el grupo, revalorizar y promover la identidad cultural; mantener y aumentar la fuente laboral; capacitar al productor y al empleado rural; mejorar las condiciones de vida.
- Fortalecimiento del trabajo grupal; interacción de las instituciones; difusión de la información obtenida y contribución con distintos enfoques.

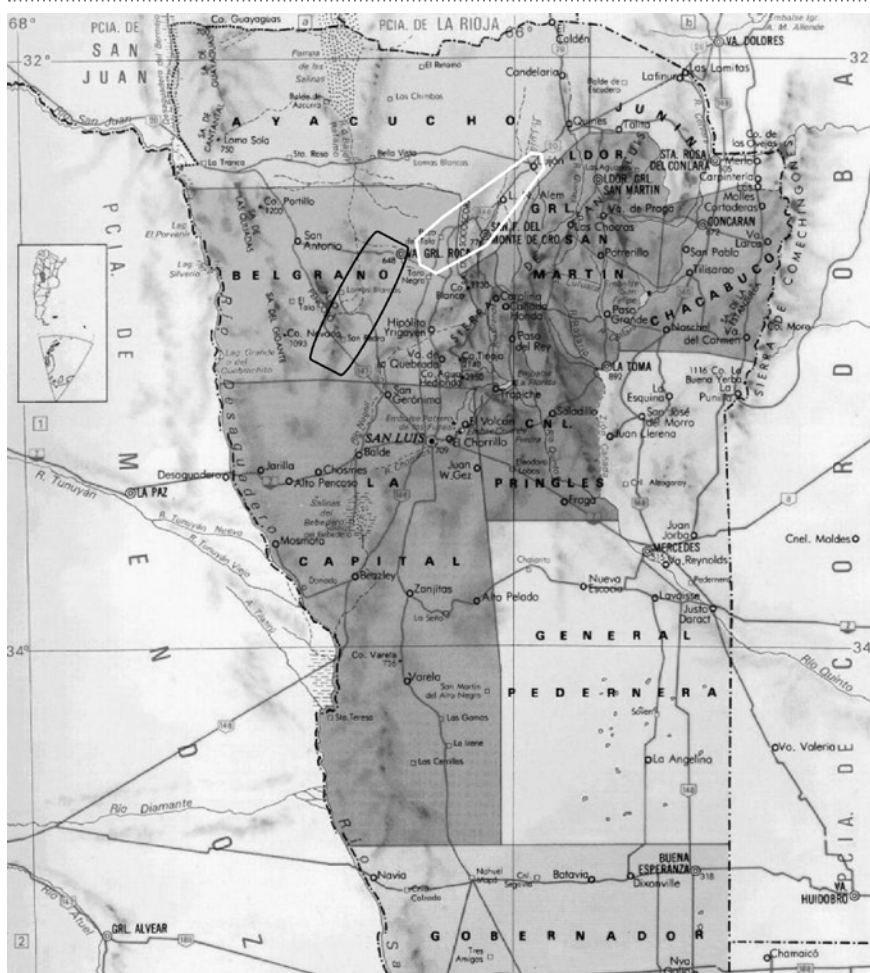
#### 4.2.4. Logros obtenidos

- Manejo sustentable del pastizal natural del noroeste sanluisense.
- Introducción de pasturas no nativas megatérmicas.
- Sistemas de producción de cría-recría. Convenio con el establecimiento Ser Beef para establecer engorde en *feed lot* de hotelería.

(14) Extraído y comprimido de PÉREZ PINTO, FACUNDO, *Grupo Gamo: una experiencia grupal que apunta al desarrollo de zonas áridas*, San Luis, Ediciones INTA, 2012.

- Jornada de difusión y campo demostrativa.
  - Charlas de capacitación para productores.
  - Compras comunitarias.
  - Emprendimientos grupales.
  - Promoción de relaciones institucionales con el medio.
  - Participación de los Programas de Incentivo a la Producción y a la Inversión por parte del Gobierno Provincial (Plan Ganadero) y Plan Ganadero Nacional (más Terneros).
  - Gestión física y económica de los establecimientos.

**MAPA 1: ÁREA DE INFLUENCIA DE LOS CASOS DE ESTUDIO**



Área de influencia de la Asociación de Productores Minifundistas de Ayacucho y Belgrano marcada en blanco. Área de influencia del Grupo GAMO marcada en negro.

**TABLA 5.** SUPERFICIE QUE POSEE CADA UNO DE LOS PRODUCTORES DEL GRUPO GAMO

Establecimiento	Superficie
1	3606
2	2570
3	11.346
4	1000
5	4880
6	11.950
7	10.250
8	5203
9	1907

## 5. Interrogantes y cuestionamientos

Si consideramos que:

- **Territorio** es el espacio donde se manifiestan y dirimen los conflictos económicos, sociales, políticos y culturales, donde se lucha por las conquistas de los respectivos intereses y donde se disputa el poder político y económico —variable que sintetiza la diversidad social, económica y política del proceso de desarrollo a escala mundial, nacional y local—;<sup>(15)</sup>
- **Identidad del territorio** es lo que permite dar sentido y contenido a un proyecto de desarrollo de un espacio determinado, a partir de la convergencia de intereses y voluntades;<sup>(16)</sup>
- **Desarrollo rural** es el conjunto de acciones y prácticas públicas y privadas dirigidas a atender las necesidades de los productores y familias rurales de menores recursos para mejorar su calidad de vida;<sup>(17)</sup>

(15) MANZANAL, MABEL, "Regiones, territorios e institucionalidad del desarrollo rural", en Manzanal, Neiman y Latuada (coords.), *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorio* 2006, CICCUS, Bs. As., pp. 21/50.

(16) MANZANAL, M.; ARQUEROS, M.; ARZENO, M. y NARDI, M., "Desarrollo territorial en el norte argentino. Una perspectiva crítica", [en línea] <http://www.eure.cl//articulos/586/desarrollo-territorial-en-el-norte-argentino-una-perspectiva-critica/>

(17) MANZANAL, MABEL, "Desarrollo, Poder y Dominación. Una reflexión en torno a la problemática del desarrollo rural en Argentina", en Manzanal y Villarreal (orgs.) *El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorios del norte argentino*, Bs. As., CICCUS, 2009, pp. 17/44.

¿Existen en estos territorios conflictos o luchas por el poder? ¿Se hacen evidentes? ¿Se tomaron en cuenta en las acciones emprendidas estas disputas?

En el primer caso planteado, el de la Asociación de Productores Minifundistas de Ayacucho y Belgrano, si bien no es explícita, se da relevancia a la concepción de **territorio**: el establecimiento de relaciones de poder subyace, de alguna manera, en la descripción de las circunstancias que rodean a los actores sociales y en la actuación de todas las instituciones presentes en el **territorio** (desde el PSA hasta las escuelas). En el caso del grupo GAMO, quienes relatan la experiencia no reconocen en el territorio **interacción social o conflictos entre las relaciones de poder** establecidas en el mismo: es como si no estuvieran presentes en el territorio otros actores.

En la enunciación del modelo de DRT, Schejtman y Berdegú hacen hincapié en que su objetivo final es reducir la pobreza rural.<sup>(18)</sup> ¿Es este el objetivo buscado por la Asociación de Productores Minifundistas de Ayacucho y Belgrano (en adelante APMdeAyB), quienes de acuerdo a lo relatado, buscan mejorar la calidad de vida de todos los actores sociales del territorio y, por consiguiente, mejorar las condiciones imperantes en el mismo, crear alternativas productivas, integrar a las familias dentro de las Explotaciones Agropecuarias Pequeñas (EAPs), establecer mercados que extiendan las reglas de juego a todos los productores de la zona, estén o no asociados?

Estos objetivos, ¿se cumplen en el otro caso? Si analizamos la composición del grupo GAMO, ¿encontramos entre sus integrantes “pobres rurales”? Al repasar las acciones emprendidas por el grupo, solo encontramos acciones destinadas a mejorar sus ingresos, a posicionarse económicamente como productores, pero ninguna de estas estaba destinada a mejorar la calidad de vida de los empleados rurales o de los habitantes de la zona, salvo incrementar la oferta laboral, pero solo como consecuencia del incremento en la renta de los integrantes del grupo.

“La participación activa de los actores locales es la base del desarrollo de los territorios, esto significa que los sujetos deben hacerse cargo de los problemas que los aquejan y son ellos los que deben comprometerse a

---

(18) SCHEJTMAN, A. y BERDEGUE, J., “Desarrollo territorial...”, *op. cit.*



buscar soluciones". Tales son las conclusiones vertidas por quienes analizan el progreso del grupo.<sup>(19)</sup>

Pero, ¿la participación descrita comprende acciones de conjunto para reducir la pobreza rural o solo para incrementar los beneficios obtenidos? ¿No es esta una especie de sinergia por la cual se mejoran las condiciones de intercambio al actuar como un equipo, como en el caso de las compras comunitarias, que consiguen reducir los precios de los insumos por el incremento en la cantidad; o la reducción de los costos, en el caso del alquiler de un campo para la cría y engorde de todos los animales del grupo, al compartirlos o aumentar la escala?

El discurso del DTR conduce inexorablemente al logro de una transformación productiva e institucional, donde exista interacción y concertación de los actores locales entre sí, donde estos puedan articularse competitiva y sustentablemente a la economía del territorio. Entonces ¿existe en los casos planteados esta transformación? ¿Se la ha buscado? En el trabajo realizado por la APMdeAyB, conjuntamente con otras instituciones presentes en el territorio, se busca establecer conexiones con otras asociaciones de productores, crear ferias y/o mercados regionales donde puedan interactuar y establecer intercambios con todos los productores de la región, y fortalecer las estructuras y condiciones de las mismas. ¿Contribuye esto a mejorar su competitividad en el territorio? ¿Es este el objetivo deseado por la asociación?

En contraste, en el trabajo realizado por el grupo GAMO, cuando se habla de establecer o mejorar la interacción entre las instituciones, se hace hincapié en la posibilidad de aprovechar las líneas de créditos o los diferentes programas ofrecidos por las distintas instancias gubernamentales destinados a obtener financiamiento para **sus** establecimientos. ¿Encontramos, en los casos relatados, la intención de modificar las condiciones imperantes para "todos" los habitantes de la región, o la de establecer políticas públicas que mejoren las pautas de producción o intercambio para "todos" los productores del territorio?

En este punto, nos cuestionamos acerca de la verdadera finalidad de los programas de DTR prescritos: ¿están destinados a remediar la situación de algunos territorios, o simplemente son funcionales a las instituciones que los propenden?

(19) PÉREZ PINTO, *Grupo Gamo...*, op. cit.

## 6. Análisis crítico de los estudios de casos

El análisis comparativo de los estudios de caso presentados muestra la ambigüedad de interpretación en cuanto al concepto de desarrollo rural.

Así, en el caso del grupo GAMO, los actores participantes de la experiencia no son representativos de los sectores rurales más vulnerables de la región. De hecho, Pérez Pinto,<sup>(20)</sup> que describe dicha experiencia, sostiene "... La actividad económica más destacada en la zona noroeste en la actualidad es la ganadería bovina extensiva, sobre pastizales naturales. Estos sistemas de producción ganadera se caracterizan por tener establecimientos en donde la superficie media de los mismos no superan las 1000 hectáreas (89,90% de los casos)...". De esta manera, el caso, en nuestra interpretación, se transforma en una estrategia de intervención del INTA en apoyo fundamentalmente de tipo "técnico" para intentar resolver un problema de rentabilidad de un grupo de productores aquejados por la progresiva degradación del principal recurso natural (pastizal natural) de los sistemas ganaderos de la región. La experiencia es exitosa desde el punto de vista productivo. Ahora bien, la pregunta que *prima facie* nos surge es: ¿este es el tipo de estrategia de intervención que se requiere para intentar resolver los problemas de los actores rurales más vulnerables de la región? La respuesta es que esto solo no alcanza. Los problemas que atraviesan a los campesinos de estos departamentos son mucho más complejos. La matriz de los mismos está vinculada a un sistema productivo con anclaje en los agronegocios que avanza inexorablemente sobre todos los rincones de nuestro país. De esta manera, emergen situaciones de conflicto que permanecían tácitas, a saber: tenencia de la tierra, economías de escala, agudización de problemas ambientales, entre otras. Así, en este contexto se describe el caso de la APMdeAyB, anclado en productores representativos de la media de los actores rurales de la región.

En este caso, en la estrategia de intervención de la misma institución (INTA), lo que se pone de manifiesto es una de las virtudes destacadas en la discusión teórica de este trabajo sobre los PDR, que es el enorme compromiso contraído por los técnicos que trabajan en el territorio con la problemática peculiar de este sector de actores sociales. Las posibilidades de vehiculizar un mejoramiento en las condiciones de vida de los campesinos se vincula con la imperiosa necesidad de generar espacios de acción

---

(20) *Ibid.*

común en donde converjan sus intereses. Así, la acción de los técnicos en terreno sobrepasa la cuestión de asesoramiento de tipo productivo para abarcar otras dimensiones que implican un proceso de aprendizaje compartido.

De esta manera se intenta aunar la evolución y la variedad en la producción para garantizar el consumo familiar y generar un excedente, que pueda ser vertido en canales de comercialización alternativos (ferias y mercados comunales entre otros). Todo esto en el marco de favorecer procesos donde la solidaridad y el desarrollo conjunto sean los ejes vertebradores.

La situación descripta para la asociación de productores minifundistas de Ayacucho y Belgrano es transversal a otras reuniones de campesinos de la provincia de San Luis, como es el caso de la Asociación Campesina del Valle del Conlara.<sup>(21)</sup>

En definitiva, el escenario de contraste evidenciado en los casos de estudio expuestos marca de manera palmaria el derrotero seguido en nuestro país por el sector agropecuario. Por un lado, actores capitalistas que intentan adaptarse al sistema para no ser expulsados del mismo. Por otro, aquellos que resisten el embate defendiendo sus intereses colectivos. Se trata de objetivos diferentes, de "formas de vida" diferentes. Sin embargo, en ambos casos se hace mención a estrategias de desarrollo rural desde el territorio.

## 7. Reflexión final

Los casos expuestos evidencian, desde la praxis, que en los territorios rurales conviven actores sociales con intereses disímiles. Tales intereses, en el caso de las asociaciones de pequeños productores, en nada se asemejan a los objetivos estructurales del discurso del DTR. El mismo surge en el contexto de la agudización de un patrón productivo netamente extractivista anclado en la producción destinada al exterior, y alejado de los principios que guían la soberanía alimentaria. Su objetivo central está en sintonía con el esqueleto ideológico del sistema imperante, en tanto y en cuanto, al no dimensionar las relaciones de poder hacia el seno de los territorios invisibiliza las situaciones de conflicto siendo funcional a los sectores dominantes.

(21) ARANDA, DARÍO, "La postal del modelo", en *Mu*, n° 65, 16/05/2013, [en línea] [www.lavaca.org](http://www.lavaca.org)

Así, coincidimos en la necesidad de un modelo alternativo. No está claro cuál debe ser; lo que a nuestro entender es evidente es que las situaciones de profunda inequidad que imperan en la matriz del sector rural no se resolverán con la lógica del sistema actual. Quienes se transformarán en la vanguardia de este nuevo modelo seguramente surgirán de los actores sociales diseminados en los diferentes territorios de nuestro país que, como en el caso de los campesinos de la provincia de San Luis, muestran caminos diferentes en la concepción del desarrollo rural.



# Transformaciones de la relación Estado-sociedad civil en clave socioterritorial

## La experiencia vecinalista en la ciudad de Río Cuarto, Córdoba

MARÍA BELÉN ROLFI<sup>(1)</sup> y FLORENCIA PRINCIPI<sup>(2)</sup>



### 1. Introducción

En las últimas décadas, la relación entre Estado y Sociedad Civil se ha convertido en objeto de un arduo debate académico, a la vez que ha irrumpido con fuerza en los diseños de política pública, con énfasis en su etapa de implementación. En este contexto, cobra una centralidad creciente el análisis de procesos participativos protagonizados por organizaciones de la sociedad civil, en ámbitos locales.

---

(1) Licenciada en Ciencia Política, egresada de la Universidad Nacional de Río Cuarto. Becaria Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Beca Interna de Posgrado Tipo II. Doctoranda en Administración y Política Pública por el Instituto de Investigación y Formación en Administración Públicas (UCN). Docente Auxiliar de Primera Categoría del Departamento de Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Económicas Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de San Luis.

(2) Licenciada en Ciencia Política, egresada de la Universidad Nacional de Río Cuarto. Profesora Interina del Instituto Superior Nuestra Señora del Carmen. Maestranda en Sociedad e Instituciones de la Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales de Universidad Nacional de San Luis. Becaria de la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional de San Luis.

Es así como el espacio —y, en términos más concretos, los territorios— se han transformado en una categoría analítica y en una realidad sociológica ineludible. Es que en el marco de la crisis del régimen de acumulación *fordista* se producen una serie de ajustes espacio-temporales, de manera tal que el espacio que había sido interpretado como una categoría menor frente a los análisis históricos se convierte en parte de las nociones explicativas de los fenómenos sociales contemporáneos. De este modo, “a finales de los setenta y más en los ochenta del siglo XX, asistimos a una nueva especialización de las ciencias sociales”.<sup>(3)</sup> Esta etapa se caracteriza por la proliferación de enfoques teórico-metodológicos que “describen el recorrido y la convergencia de diferentes áreas del conocimiento, en tanto aportan nuevas miradas que fructifican en lo interdisciplinario y transdisciplinario, y en nuevos métodos, sujetos a un permanente debate, experimentación, ampliación de dominios, y sistematizaciones”.<sup>(4)</sup>

De acuerdo con esta breve introducción, el presente capítulo tiene por objeto el análisis de las principales transformaciones que han acontecido en la relación Estado-sociedad civil, desde una perspectiva socio-territorial, inscripta en contextos urbanos. Tomando en consideración tal objetivo, a lo largo de la comunicación se plantearán algunas distinciones conceptuales transversales al “giro espacial” que vienen experimentando las ciencias sociales. Para ello, se contextualizarán los procesos de reforma del Estado en el marco de la globalización y se avanzará sobre sus implicancias para el estudio de prácticas participativas que se desarrollan en escalas subnacionales. Con la intención de llevar adelante una reflexión situada, se presentará como caso de estudio el de las asociaciones vecinales de la ciudad de Río Cuarto (Córdoba), a partir de una reseña que introduce una perspectiva crítica de los alcances del barrio entendido como comunidad y una propuesta analítica en la que se pretende problematizar sobre dicha concepción mediante la inclusión en el debate de las categorías de territorio y lugar.

(3) LINDON, ALICIA y HIERNAUX, DANIEL, “Compartir el espacio: Encuentros y desencuentros de las ciencias sociales y la geografía humana”, en *Los giros de la geografía humana. Desafíos y horizontes*, México, Anthropos, Universidad Autónoma Metropolitana, 2010, p. 278.

(4) GUIGOU MARDERO L., NICOLÁS y BASINI, JOSÉ, “Ciudades en perspectivas, un estudio socio-espacial sobre Manaus y Montevideo”, en Romero Gorski, Sonia (ed.), *Anuario 2010-2011 Antropología Social y Cultural en Uruguay*, Uruguay, Nordan-Comunidad, 2011, p. 141.

## 2. La producción social del espacio: una discusión conceptual

Es conocido que el espacio se presenta como el objeto de estudio constitutivo de la geografía. Pero a pesar de existir un amplio acuerdo al respecto, la definición del término no ha estado exenta de dificultades, puesto que su ontología ha generado un debate teórico que se mantiene hasta la actualidad. Desde las posturas más tradicionales, el espacio es entendido como un mero sustrato material, desconociendo aspectos simbólicos y emotivos que son fundamentales a la hora de emprender un análisis exhaustivo sobre el mismo. De hecho, "el papel del espacio en relación a la sociedad ha sido frecuentemente minimizado por la geografía (...) se puede decir que esta se interesó más por la forma de las cosas que por su formación".<sup>(5)</sup> En los últimos años los giros que han experimentado los estudios geográficos confirman que "... lo espacial debería ser abordado no simplemente como producto de procesos sociales (esto es el espacio como 'socialmente construido'), sino también como parte de la explicación de tales procesos (esto es, lo social como 'espacialmente producido')".<sup>(6)</sup>

Desde el punto de vista metodológico, la noción de espacio contiene un alto nivel de abstracción. Ello puede advertirse si se analiza la ya clásica definición que al respecto propone Milton Santos. El autor lo conceptualiza como "un conjunto indisoluble, solidario y también contradictorio, de sistemas de objetos y sistema de acciones, no considerados aisladamente, sino como el contexto único en el que se realiza la historia".<sup>(7)</sup> El carácter del término justifica los esfuerzos que los geógrafos han realizado por operacionalizar dicha categoría a través de nociones como las de paisaje, región o territorio. En cuanto a esta última, existe un amplio acuerdo en lo que respecta a la centralidad que ha asumido en los últimos tiempos y que podría explicarse por la apropiación interdisciplinaria que se ha hecho de este concepto, permitiendo estudiar las nuevas realidades del mundo social en el contexto actual de la globalización.<sup>(8)</sup>

(5) SANTOS, MILTON, *De la Totalidad al Lugar*, Barcelona, Oikos-Tau, 1996, pp. 17/167.

(6) AUYERO, JAVIER, "La geografía de la protesta", en *Revista Trabajo y Sociedad*, n° 4, vol. III, marzo-abril 2002, [en línea] <http://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/AuyeroEspacial.htm>, consultado el 30/08/2013.

(7) SANTOS, MILTON, *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*, María Laura Silveira (trad.), Barcelona, Ariel, 2000.

(8) LLANOS HERNÁNDEZ, LUIS, "El concepto de territorio y la investigación en ciencias sociales", en *Revista Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, vol. 7, n° 3, sept.-dic. 2010, [en línea] <http://www.colpos.mx/asyd/volumen7/numero3/asd-10-001.pdf>, consultado el 15/06/2013.

De este modo, el territorio ha sido abordado por múltiples enfoques, incluso al interior de los estudios geográficos. En esta área disciplinar una de las perspectivas que ha tenido mayor aceptación es la que formuló, en la década del 80, el geógrafo alemán Claude Raffestin. El autor realizó una crítica a la “geografía unidimensional”, o sea, a la idea del territorio definido exclusivamente como poder estatal, planteando una perspectiva alternativa anclada en una concepción foucaultiana de poder que podría sintetizarse tomando en consideración algunos de los elementos de análisis propuestos por los geógrafos brasileños Sergio Schneider e Iván Peyré Tartaruga: “... [El] poder no se adquiere; es ejercido a partir de innumerables puntos (...) [Las] relaciones de poder no están en posición de exterioridad con respecto a otros tipos de relaciones (económicas, sociales, etc.), pero son inmanentes a ellas”; y donde “hay poder hay resistencia y sin embargo, o por eso, esta jamás está en posición de exterioridad en relación al poder”.<sup>(9)</sup>

Entre los autores latinoamericanos, Mabel Manzanal conceptualiza al territorio abordándolo en un doble sentido: como producción social del espacio y como expresión de relaciones de poder.

[Desde el punto de vista metodológico, un estudio pormenorizado acerca del territorio debe incluir una dimensión **descriptiva**], que permita dar cuenta del “modo diferenciado en el que se construye el territorio, considerando la práctica social de los actores”. Estas prácticas socio-espaciales dan cuenta del tipo de espacio-territorio construido y de las particulares formas que asumirá, en el mismo, el desarrollo y la desigualdad social. [Desde un análisis **explicativo**] se podrían encontrar, además, las razones de esa producción social del espacio, surgiendo otra mirada que avanza sobre niveles de indagación de mayor profundidad y abstracción, internándose en las razones más ocultas e invisibles. Es entonces que el territorio aparece relacionado con el ejercicio del poder: el territorio sintetiza relaciones de poder espacializadas.<sup>(10)</sup>

(9) SCHNEIDER, SERGIO y PEREYRE TARTARUGA, IVÁN, “Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales”, en Manzanal, Mabel; Neiman, Guillermo y Latuada, Mario (coords.), *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorio*, Bs. As., CICCUS, 2006, p. 79.

(10) MANZANAL, MABEL, “Territorio, Poder e Instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio”, en Manzanal, Mabel; Arqueros, Mariana y Nussbaumer, Beatriz (comps.),



Es posible advertir que las perspectivas consideradas hasta aquí para analizar el territorio privilegian su dimensión estructural (aspectos económicos y/o políticos), colocando en un segundo plano al sujeto como agente social. Es por ello que resulta necesario introducir una nueva categoría con la intención de dar cuenta del entorno y la cotidianeidad de los actores sociales. Nos referimos a la idea de lugar. El mismo podría definirse como aquel espacio que revaloriza las experiencias de los individuos al visibilizar una acumulación de sentidos o acumulación de significados que se manifiestan a través de prácticas situadas, expresándose en una potencialidad creada por la existencia humana y/o las relaciones sociales.<sup>(11)</sup>

En el mismo sentido, Rogério Haesbaert, retomando algunas categorías del pensamiento de Henri Lefebvre, introduce la idea de “espacios apropiados” y “espacios dominados”, una diferenciación que puede ser relacionada con los conceptos de territorio y lugar. Por un lado, los territorios apropiados serían aquellos utilizados para servir a las necesidades y a las posibilidades de una colectividad. Este tipo de territorios demuestran una apropiación simbólica y de identidad, además de funcional; por lo tanto, una apropiación que solo puede tener inicio en el lugar de cada individuo. Por otro, los territorios dominados serían aquellos espacios transformados, casi siempre cerrados; son espacios puramente utilitarios y funcionales, que responden a una racionalidad instrumental.<sup>(12)</sup>

Incorporar la idea de lugar desde una mirada complementaria con la de territorio nos permite avanzar hacia perspectivas de síntesis superadoras de los imperialismos clásicos de la teoría social, que otorgan preeminencia de manera excluyente en el análisis de la realidad al sujeto o al objeto.<sup>(13)</sup>

---

*Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos, entre la cooperación y el conflicto*, Bs. As., CICCUS, 2007, p. 33.

(11) TORRES, FERNANDA, “Territorio y lugar. Potencialidades para el análisis de la constitución de sujetos políticos. El caso de un movimiento de desocupados de América Latina”, en *Revista Geograficando*, año VII, N° 7, 2011, [en línea] [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.5099/pr.5099.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.5099/pr.5099.pdf), consultado el 30/08/2013.

(12) HAESBAERT, ROGÉRIO, “Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad”, en *Revista Cultura y Representaciones Sociales*, año VIII, n° 15, 2013, [en línea] <http://www.revistas.unam.mx/index.php/crs/article/view/41590/37807>, consultado el 04/03/2014.

(13) Teorías como el Funcionalismo y el Estructuralismo desde siempre han tendido a pensar el binomio “estructura social-acción humana” desde una perspectiva holística que deviene en un imperialismo del objeto, ya que concibe a la estructura como una construcción material que existe al margen de los individuos y constriñe sus comportamientos. En sentido contrario, los enfoques individualistas hacen hincapié en la acción del sujeto, aislando de las dimensiones estructurales, dando lugar al imperialismo del sujeto, propio de

Parfraseando a Anthony Giddens, se trata de reflexionar sobre la relación existente entre integración social e integración sistémica, o lo que es igual, "... la naturaleza de una interacción en situaciones de co-presencia y la conexión entre estas y los influjos 'ausentes' que conciernen a la explicación de una conducta social".<sup>(14)</sup>

### 3. Estado y sociedad civil: una compleja articulación

Como ya ha sido mencionado, el espacio desde finales del siglo XX se ha convertido en una categoría relevante para la comprensión y explicación de la acción social. En tal sentido, Milton Santos en sus producciones más recientes hace alusión "al retorno del territorio".<sup>(15)</sup> De hecho, es posible afirmar que "desde 1990 comienza una continuada referencia al deber ser de los territorios en discursos académicos y políticos".<sup>(16)</sup> Es así que "la geograficidad se impone como condición histórica",<sup>(17)</sup> lo que no implica que tal circunstancia redunde en la construcción de instrumentos y herramientas para el análisis de la nueva realidad.

Es que la recuperación del concepto de territorio desde la praxis política y el debate académico emerge en un escenario complejo, atravesado por procesos de globalización excluyente, que desterritorializan las relaciones de producción al tiempo que generan nuevas territorialidades. Sumado a ello, el modelo socioeconómico y cultural que impuso el neoliberalismo se constituyó por una acumulación de "simples ideogramas, racionalizacio-

---

la hermenéutica y de las sociologías comprensivas. Ambos puntos de vistas se presentan en la teoría social como insuficientes, ya que proporcionan explicaciones parciales y reduccionistas de los fenómenos que estudian. Para superar estas dos "ambiciones imperiales" es que se adhiere a teorías síntesis, las cuales proponen, en términos generales y desde sus propias improntas, un análisis interactivo y contingente de la acción, considerando a esta y a la estructura como elementos ya no excluyentes en la comprensión de los fenómenos, sino dinámica y conflictivamente entrelazados (Ver GIDDENS, ANTHONY, *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*, Etcheverry, José Luis (trad.), 2ª ed., Bs. As., Amorrortu, 2011, p. 40).

(14) GIDDENS, ANTHONY, *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*, op. cit., p. 173.

(15) SANTOS, MILTON, "O retorno do território", en *Revista OSAL: Observatorio Social de América Latina*, año VI, N° 16, junio, 2005, CLACSO, Bs. As., [en línea] <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal16/D16Santos.pdf>, consultado el 31/07/2013.

(16) MANZANAL, MABEL, op. cit., p. 16.

(17) SANTOS, MILTON, "O dinheiro e o território", en *Revista GEOgraphia*, vol. 1, n° 1, septiembre, 1999, [en línea] <http://www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/view/2/2>, consultado el 03/09/2013. La traducción nos pertenece.

nes tendientes a ocultar, detrás de la supuesta inexorabilidad del ‘sentido común neoliberal’, una opción política-económica muy clara a favor de los sectores más concentrados del capital”.<sup>(18)</sup>

La trampa ideológica que supone la globalización pensada en clave neoliberal es difícil de superar, puesto que reivindica un orden discursivo que legitima acríticamente los procesos en curso. Sin embargo, autores como Boaventura de Sousa Santos defienden la posibilidad de construir, a través de la articulación de las luchas sociales, “otra globalización” que sea contrahegemónica. En palabras de Santos, “estas nuevas concepciones se hacen urgentes, ya que tenemos que revalorizar lo local, **desglobalizarlo** en relación a la globalización neoliberal (que lo globaliza decodificándolo como local) y transformarlo en semilla de una globalización alternativa”.<sup>(19)</sup>

Un proyecto político semejante debe ser protegido ante aquellos discursos y prácticas neoconservadoras que generan una reificación de “lo local”, reduciéndolo a una discusión de escalas, que desconoce el sistema de actores involucrados y su conciencia territorial, a partir de lo cual se promueve la creación de mecanismos institucionales que pretenden ser participativos, pero que se diseñan al margen de las características específicas de los lugares. Peter Evans denomina a este tipo de procedimientos “monocultivo institucional”,<sup>(20)</sup> expresión que introduce una mirada crítica acerca de la imposición superficial o ejercicio de trasplante de un conjunto de reglas, desconociendo para ello un sistema doble de fuerzas arraigadas en las estructuras profundas de

(18) BORÓN, Atilio, “Pensamiento único y resignación política: los límites de una falsa coartada”, en Borón, Atilio; Gambina, Julio C. y Minsburg, Naum (comps.), *Tiempos violentos. Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*, Bs. As., CLACSO- EUDEBA, 1999, p. 237.

(19) CHAVARRIA, MIGUEL y GARCÍA, FERNANDO, “Otra globalización es posible. Diálogo con Boaventura de Sousa Santos”, en *Revista ICONOS*, N° 19, mayo, 2004, [en línea] <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50901912>, consultado el 24/07/2013.

(20) Con esta expresión, Peter Evans pretende dar cuenta de “la imposición de políticas basadas en versiones idealizadas de las instituciones anglo-americanas, cuya aplicabilidad se asume que trasciende contextos y culturas nacionales. Los decepcionantes resultados de este monocultivo sugieren que se debería tomar el giro institucional en una dirección que pudiera incrementar, en lugar de disminuir, el *imput* y la experimentación locales” (EVANS, PETER, “Desarrollo y cambio institucional: los escollos del monocultivo y las potencialidades de la deliberación”, en *Revista SAAP*, vol. II, n° 3, agosto, 2006, [en línea] <http://www.saap.org.ar/esp/docs-revista/revista/pdf/2-3/evans.pdf>, consultado el 31/07/2013).

las sociedades receptoras: las que se basan en los valores y las que se basan en el poder.<sup>(21)</sup>

Siguiendo esta línea argumental, se torna necesario relacionar “participación” y “territorio” sin descuidar los sentidos e intencionalidades que emergen en torno a estos conceptos que han cobrado protagonismo, al tiempo que han perdido especificidad. La politóloga brasilera Evelina Dagnino ha presentado en sus escritos más recientes<sup>(22)</sup> la idea de “desplazamientos semánticos” o “dislocaciones de sentidos”. Tales categorías le permiten dar cuenta de la lucha que se ha desplegado en torno a la significación de conceptos como el de “sociedad civil” y el de “participación”, que confluyen de manera controversial en los discursos de proyectos políticos divergentes. Como señala Dagnino, los modelos neoliberal y democrático-participativo utilizan un discurso participacionista y de revalorización simbólica de la sociedad aparentemente parecido, pero en el que subyacen sentidos completamente diferentes. A este tipo de laberinto semántico la autora ha denominado “confluencia perversa”.

Dicho término alude precisamente al hecho de que los gobiernos y diversos actores sociales, impulsan proyectos políticos distintos usando las mismas palabras, lo que provoca —naturalmente— una gran confusión conceptual y política. “Esta confusión también se expresa como una mezcla, en la práctica, de elementos de manipulación política y de utilización completamente estratégica de la participación, con elementos que pueden considerarse innovadores y democratizantes”.<sup>(23)</sup>

(21) PORTES, ALEJANDRO, “Instituciones y Desarrollo: una revisión conceptual”, en *Cuadernos de Economía*, vol. XXV, n° 45, 2006, [en línea] [www.scielo.org.co/pdf/ceco/v25n45/v25n45a02.pdf](http://www.scielo.org.co/pdf/ceco/v25n45/v25n45a02.pdf), consultado el 31/07/2013.

(22) Para una revisión más amplia de la propuesta teórica de esta autora, ver: DAGNINO, EVELINA, “On Confluences and Contradictions: the Troubled Encounters of Participatory and Neoliberal Political Projects”, en *Actas del XXIII Congress of the Latin American Studies Association (LASA)*, Dallas, Texas, 2003, [en línea] <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2003/DagninoEvelina.pdf>, consultado el 03/09/2013; “Sociedad civil, participación, ciudadanía”, en García Delgado, Daniel (comp.) *Sociedad Civil. Erasmus, Revista para el diálogo intercultural*, año VI, n° 2, junio 2004, ICALA, Río Cuarto, Córdoba, Argentina, pp. 285/306; DAGNINO, EVELINA, OLVERA, ALBERTO J. y PANFICHI, ALDO, “Introducción: Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina”, en *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, FCE, CIESAS, Universidad de Veracruz, 2006, pp. 15/90.

(23) SERMEÑO, ÁNGEL, “Límites y posibilidades de la ciudadanía y la representación en el proyecto de ampliación y profundización de la democracia en América Latina. Entrevista a Alberto Olvera”, en *Revista Adamios*, vol. V, n° 10, abril 2009, [en línea] [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-00632009000100007&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-00632009000100007&script=sci_arttext), consultado el 30/06/2012.

## 4. El asociativismo vecinal en la ciudad de Río Cuarto: el barrio como comunidad

### 4.1 Una aproximación al problema

El capitalismo, en el período que está siendo analizado, destruye su antiguo centro nacional y, con ello, genera una serie de cambios económicos, políticos y culturales que, desde mediados de los 90 trajo aparejada una creciente deuda social, cuyas consecuencias estallaron en el territorio, puesto que la fuerte descomposición de la sociedad salarial implicó un proceso de transición que convirtió a los barrios en “nuevas fábricas”.<sup>(24)</sup> Fue así como emergieron experiencias asociativas comunitarias, cuyo objetivo fue crear nuevos continentes organizativos de los sectores desocupados, —devenidos en una “no clase”—,<sup>(25)</sup> que resignificaron a partir de iniciativas microsociales, ya no el empleo, sino el trabajo en sus diversas manifestaciones, tomando como eje organizativo a sus lugares de residencia; es decir, generando una reafiliación de estos grupos sociales por una vía territorial.<sup>(26)</sup>

Estos espacios organizativos emergentes han coexistido en tensión con organizaciones comunitarias tradicionales que median entre las instituciones municipales y los vecinos, canalizando demandas y necesidades barriales. Tal es el caso de las asociaciones vecinales de la ciudad de Río Cuarto. Como una primera aproximación a nuestras unidades de análisis podríamos caracterizar a estas entidades barriales como la instancia más próxima a la población y, el nivel más elevado de organización formal autorizado para representar los intereses de los vecinos de determinado sector o jurisdicción. En cuanto a su origen, estas unidades surgieron en un contexto de desarrollo industrial y urbano, asociadas a las ideas de progreso y justicia distributiva.

### 4.2 Contexto y devenir

En cuanto a las características de Río Cuarto es posible señalar que se presenta como un espacio urbano intermedio, situado al sur de la provincia de Córdoba, siendo la segunda ciudad en importancia económica e institucional de dicha jurisdicción. En lo referente a su historia asociativa,

(24) SAVAMPA, MARISTELLA y PEREYRA, SEBASTIÁN, *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, 3ª ed., Bs. As., Biblos, 2009.

(25) ROSANVALLON, PIERRE, *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*, Bs. As., Manantial, 2004.

(26) MERKLEN, DENIS, *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*, 2ª ed., Bs. As., Gorla, 2010.

ha desarrollado en los últimos cincuenta años una intensa actividad fomentista y vecinalista que se extiende hasta nuestros días. De hecho, los antecedentes inmediatos de la experiencia asociativa vecinal riocuartense fueron las sociedades de fomento —que, en el sur cordobés, se fundaron a principios del siglo XX, siendo consecuencia de un incipiente crecimiento urbano—. Ello permitía que los habitantes de Río Cuarto —nativos y extranjeros— pudiesen desplegar desde la horizontalidad de los vínculos la defensa de intereses e inquietudes diversas.<sup>(27)</sup>

Estas experiencias, desde mediados de la década del 50 del siglo XX, cristalizaron institucionalmente, impulsadas por el contexto de urbanización e industrialización típico de este período, teniendo como correlato político-institucional al Estado keynesiano de Bienestar. Frente a un escenario de fuerte centralización administrativa a escala nacional, estas organizaciones barriales accionaban, por intermedio de petitorios y gestiones directas, para alcanzar el progreso material y cultural de sus respectivos barrios. De hecho,

los vecinos durante buena parte del siglo XX, mediante el ejercicio del derecho de petición ante las autoridades, instalaban una demanda para el sector, mostraban un problema de la realidad urbana: las posiciones diferenciales en el goce de los bienes públicos frente a las cuales se reaccionaba con una conciencia de la desigualdad, y en consecuencia, la búsqueda de su reparación.<sup>(28)</sup>

Cabe aclarar que la reconstrucción historiográfica del período que se extiende entre la década del 50 y nuestros días es parte de un proceso investigativo en curso. A los fines de este trabajo, se considera relevante destacar otro hito en la historia del vecinalismo local. Nos referimos al “Programa de Descentralización de Servicios”, experiencia inédita de reforma del Estado que data de mediados de la década del 80. Esta iniciativa ha consistido en un proceso de desconcentración de prestaciones

(27) BASCONZUELO, CELIA, “La experiencia del vecinalismo en Río Cuarto. Actores, discursos y prácticas en sus orígenes”, en *Actas de las I Jornadas Nacionales de Historia Social*, La Falda, Córdoba, 2007, [en línea] [http://cehsegreti.com.ar/historia-social/1/mesas%20ponencias/Mesa%2012/Ponencia\\_Basconzuelos.pdf](http://cehsegreti.com.ar/historia-social/1/mesas%20ponencias/Mesa%2012/Ponencia_Basconzuelos.pdf), consultado el 30/08/2013.

(28) BASCONZUELO, CELIA, “La participación ciudadana en el ámbito municipal y el camino de los derechos. Las peticiones barriales en Río Cuarto a principios del siglo XX”, en Celia, Basconzuelo; Morel, Teresita; y Susen, Simón (eds.) *Ciudadanía territorial y movimientos sociales. Historia y nuevas problemáticas en el escenario latinoamericano y mundial*, Río Cuarto, Argentina, ICALA, 2010, pp. 13/26.

públicas municipales,<sup>(29)</sup> que se transfirieron para que fueran ejecutadas por las organizaciones vecinales en coordinación con el Estado subnacional.

Esta cronología nos permite advertir las transformaciones experimentadas por el Estado y el impacto en su relación con la sociedad civil, proceso que se muestra dinámico, a la vez que se manifiesta como un fenómeno relacional. A pesar de los cambios acontecidos, existe un elemento que se mantiene constante: el barrio como articulador de la identidad vecinal y generador de un universo simbólico específico. En tal sentido, es posible constatar, en los registros narrativos de los dirigentes vecinales y en la propia normativa que regula su actividad, una apelación al barrio como comunidad. En lo que sigue, haremos referencia a las implicancias teóricas y políticas de tal conceptualización.

## 5. Repensando la idea de comunidad. Entre el territorio y el lugar

### 5.1 Acerca de la comunidad. Sus implicancias teóricas y políticas

Una aproximación teórica a la idea de comunidad resulta una tarea compleja que excede las posibilidades del presente trabajo, puesto que se trata de una categoría considerada como idea-unidad de la sociología o bien un concepto límite que discute la ontología misma de las relaciones sociales, reuniendo para ello los lineamientos de la tradición clásica del pensamiento social con sus formulaciones más contemporáneas.<sup>(30)</sup> Sin embargo, en las últimas décadas, el problema de la comunidad se ha reactualizado a partir de su incorporación en los discursos políticos, institucionales, de grupos sociales diversos y mediante sus múltiples tratamientos disciplinares. Siguiendo la trayectoria de dicho concepto, Eric Hobsbawm ha advertido que “la palabra ‘comunidad’ nunca se ha usado de forma más indiscriminada y vacía que en las décadas en que las comunidades en sentido sociológico se hicieron difíciles de encontrar en la vida real”.<sup>(31)</sup>

(29) Entre las principales actividades que integran el esquema de co-gestión de servicios se incluyen talleres de oficio, talleres recreativos, programas de alfabetización y apoyo escolar, coordinación de jardines maternos y comedores comunitarios. En lo que respecta a los servicios urbanos, las asociaciones vecinales ejecutan el riego de calles de tierra, desmalezado, limpieza de terrenos baldíos, etc.

(30) BIALAKOWSKY, ALEJANDRO, “Comunidad y sentido en la teoría sociológica contemporánea: las propuestas de A. Giddens y J. Habermas”, en *Papeles del Centro de Estudios sobre la Identidad Colectiva*, vol. II, n° 53, marzo, 2010, [en línea] <http://www.identidadcolectiva.es/pdf/53.pdf>, consultado el 20/06/2013.

(31) BAUMAN, ZYGMUNT, *Comunidad*, 3ª ed., Madrid, Siglo XXI, 2008.

Desde una perspectiva histórica, fue Ferdinand Tönnies<sup>(32)</sup> quien, a fines del siglo XIX, introdujo el par conceptual “comunidad-sociedad” con una mirada dicotómica. Este autor entendió que el primer término hacía alusión a una forma genuina y perdurable de la convivencia —la comunidad representaba un todo social basado en la interacción cara a cara en un determinado sustrato territorial—, mientras que la sociedad suponía un colectivo sostenido en intereses comunes fundados en una racionalidad instrumental.

Tomando en consideración la densidad teórica que reviste la idea de comunidad y sus variados usos es que pretendemos circunscribir su análisis a los estudios urbanos y, en particular, reflexionar sobre las implicancias resultantes de su asociación con la idea de barrio. En tal sentido, son esclarecedores los aportes que al respecto hiciera Robert Redfield,<sup>(33)</sup> quien desde una perspectiva funcional-culturalista definió a la comunidad en términos esencialistas, naturales, cerrados y ahistóricos. El autor denominó a los grupos que —suponía— revestían tales características “sociedad *folk*”, noción que terminó por convertirse en un tipo ideal de organización social.

Por su parte, el antropólogo argentino, Ariel Gravano, advirtió sobre la necesidad de reflexionar “en qué medida este modelo *folk* no está encubiertamente al acecho por debajo de ciertas valoraciones y conceptos sobre la vida vecinal o barrial de las sociedades urbanas complejas”.<sup>(34)</sup> Es decir, resulta de interés indagar acerca de la vigencia de aquella idea del barrio como comunidad unitaria y auto-contenida en la que subyace la intención de neutralizar cualquier posibilidad de conflicto.

Una comunidad tal es capaz de exhibir un entendimiento compartido entre sus miembros que no es presentado como parte de un proceso de negociación colectivamente alcanzado. En palabras de Bauman “... [tal entendimiento] no precisa ser buscado, y no digamos laboriosamente construido, o ganado en una lucha: ese entendimiento ‘está ahí’, ya hecho y listo para usar, de tal modo que nos entendamos mutuamente ‘sin palabras’...”.<sup>(35)</sup>

(32) TÖNNIES, FERDINAND, *Comunidad y asociación*, Granada, Comares, 2009, p. 248.

(33) REDFIELD, ROBERT, “La Sociedad *Folk*”, Gregorio Rosas Herrera (trad.), en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 4, n° 4, 1942, [en línea] [http://sgpwe.izt.uam.mx/files/users/uami/nivon/soc\\_folk.pdf](http://sgpwe.izt.uam.mx/files/users/uami/nivon/soc_folk.pdf), consultado el 20/06/2013.

(34) GRAVANO, ARIEL, *El barrio en la teoría social*, Bs. As., Espacio, 2005.

(35) BAUMAN, ZYGMUNT, *op. cit.*, p. 4.



En el caso de las asociaciones vecinales, su dinámica en el espacio barrial se encuentra influida por su permanencia en el tiempo y en el territorio, sumado al tratamiento que han recibido desde la autoridad estatal al ser reconocidas y reguladas normativamente, todo lo cual ha convertido a sus dirigentes en interlocutores válidos y referenciales para los gobiernos locales y portavoces del conjunto de los habitantes de un sector. Como resultado de ello, frente a determinadas problemáticas urbanas, el municipio pretende reducir la conflictividad apelando a estos actores, con la intención de invisibilizar puntos de vista divergentes en torno a políticas barriales. A largo plazo, el ejercicio de estos mecanismos de "selectividad estratégica"<sup>(36)</sup> terminan por encapsular los territorios, interviniendo contextos cada vez más heterogéneos, como si pudiesen definirse desde una supuesta homogeneidad, intentando simplificar las complejas vinculaciones que atraviesan el binomio barrio-ciudad, como así también tratando de acotar la multiplicidad de organizaciones socio-territoriales con el fin de alcanzar una mejor gestión del conflicto.

Por otro lado, tanto los funcionarios públicos como los propios vecinalistas definen como correctos y adecuados aquellos comportamientos basados en la solidaridad y la colaboración, por lo que el conflicto se entiende como una desviación. "Se espera de [los vecinos] un comportamiento similar al de una comunidad *folk*, donde el sentimiento de defensa de lo colectivo prime sobre lo individual".<sup>(37)</sup>

De hecho, un examen poco atento o reflexivo de los espacios de sociabilidad barrial puede dar cuenta de la dinámica de relaciones propias de los barrios como parte de las pautas interactivas de una comunidad: la presencia de organizaciones que representan a los distintos sectores barriales se muestra, en muchos casos, como sinónimo de autonomía y capacidad

(36) LA SERNA, CARLOS, "La transformación del Estado-Nación . El caso argentino en el periodo 2011-2011", trabajo en prensa. Tomando como marco referencial la concepción sobre el Estado desarrollada por Bob Jessop es posible definir a la selectividad estratégica como parte de la arquitectura y de la acción específica estatal que se expresa en "normas y reglas de primer orden y se constituye en el eje de articulación del Estado con la economía y la sociedad civil, operando a partir de la diferenciación y clasificación implícita o explícita de los otros, impidiendo o facilitando el ingreso de actores del más diverso tipo a los derechos y beneficios generados por las políticas", privilegiándose de este modo ciertas identidades, estrategias y horizontes espacio-temporales afines con determinados proyectos políticos.

(37) CRAVINO, CRISTINA, "El barrio concebido como comunidad. Reflexiones acerca de algunos supuestos presentes en la focalización territorial de políticas asistenciales", en *Cuaderno Urbano Espacio, Cultura, Sociedad*, n° 4, diciembre, 2004, [en línea] [http://www.infohabitat.com.ar/web/img\\_d/est\\_06072009200444\\_n06072009200027.pdf](http://www.infohabitat.com.ar/web/img_d/est_06072009200444_n06072009200027.pdf), consultado el 13/08/2013.

de decisión colectiva. No obstante, una mirada a las conflictualidades internas, a las disputas por la representación, a la presencia de múltiples organizaciones de base que toman problemas parciales —guarderías, comedores, etc.— o que compiten por obtener seguidores-feligreses (además de recursos económicos) nos muestra que no existe una representación pura e indisputada al interior de los territorios.<sup>(38)</sup>

En el caso del asociativismo vecinal de la ciudad de Río Cuarto, el nuevo rol que estas organizaciones asumieron como consecuencia de la desconcentración de servicios mencionada, suma complejidad al análisis. La actividad vecinal comenzó a ser ponderada de acuerdo con la capacidad que demostraban los dirigentes barriales para administrar sus emprendimientos. Es posible registrar la incorporación de un lenguaje económico-financiero en los discursos de los dirigentes vecinales y una reducción de las acciones reivindicativas, ya que el nuevo esquema de prestación de servicios públicos impulsó a estas organizaciones sociales a estrechar sus vínculos con el municipio. Así, la participación ha asumido la forma de un procedimiento en el que su potencial transformador se relativiza al ser asociado a la racionalización administrativa. Se trataría, entonces, de coordinar mecanismos y criterios de representatividad de los ciudadanos de un modo que sea funcional a este tipo de estructura racional-legal.<sup>(39)</sup>

## 5.2 Territorio y lugar. Entre el poder y la identidad

Retomando las categorías conceptuales presentadas en la primera parte de este trabajo, es posible problematizar sobre la asimilación del barrio a la idea clásica de comunidad, si se coincide que en su interior se despliegan relaciones sociales inscriptas en contextos más amplios que no escapan a las condiciones generales de las sociedades complejas. El barrio es lugar y territorio, por lo que está abierto en iguales dosis y según procesos sociales concretos a la colaboración y al conflicto,

Es así como el sentimiento de pertenencia territorial crea espacios comunitarios adaptados a la sociedad moderna, diversificados e insertos de diferentes formas en la sociedad global. De ma-

(38) *Ibid.*

(39) ECHAVARRÍA, CORINA, "Ciudadanos y procedimientos democráticos: tensiones y contradicciones", en *Revista Controversia*, n° 191, diciembre 2008, [en línea] <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/cinep/20100929085752/ciudadanosyprocedimientos.pdf>, consultado el 12/04/2012.

nera tal que la oposición sociedad-comunidad está sobrepasada, puesto que las comunidades actuales se encuentran lejos de revestir las mismas características que las descritas por Tönnies.<sup>(40)</sup>

De acuerdo a lo dicho hasta aquí, el barrio se manifiesta como territorio y expresa abiertamente o subrepticamente relaciones de poder espacializadas. En lo que refiere a nuestro caso de estudio, el barrio podría conceptualizarse como el espacio material y simbólico capaz de dar cuenta de la gestión de las diferentes asociaciones vecinales, al tiempo que como portador de identidad se construye por oposición, en alteridad. Cada barrio expresa un estilo, manifiesta “quiénes hacen bien las cosas” y quiénes no. Se constituye, además, en motivo de disputa político-partidaria, es parte de los sectores que caminan los candidatos en períodos electorales, quienes realizan recorridos selectivos e intencionados, según aseguran los dirigentes vecinales.

El barrio, en tanto territorio, asume significaciones diferenciales según se esté haciendo referencia al centro o a la periferia, “al fondo” de la ciudad; expresiones que ponen de manifiesto la existencia de fronteras sociales y simbólicas extendidas. “Es posible advertir como toda ciudad es una proyección de los imaginarios sociales sobre el espacio. Su organización espacial le otorga un lugar privilegiado al poder al explotar la carga simbólica de las formas (el centro opuesto a la periferia, ‘lo alto’ opuesto a ‘lo bajo’, etc.)”.<sup>(41)</sup> El barrio es el sustrato físico contenedor de la sede de la asociación vecinal, de “mi vecinal”, así expresan algunos dirigentes barriales su compromiso con el trabajo comunitario, lo que en más de una ocasión termina por cristalizar en formas paternalistas de liderazgo.

Pero al reflexionar sobre la faz reivindicativa también presente en las prácticas participativas vecinales, emerge la lucha de estas organizaciones por visibilizar la periferia de la ciudad, lo que permite introducir la idea de barrio como expresión del lugar. Este también puede ser conceptualizado lugar si reconocemos que es dador de identidad, colabora en el proceso de apropiación por parte de los sujetos sociales de las características socio-económicas y culturales de los diferentes sectores de la ciudad. Según los autores catalanes Vidal Moranta y Pol Urrútia “... por medio de la

(40) KLEIN, JUAN LUIS, “Iniciativa local y desarrollo: respuesta social a la globalización neoliberal”, en *Revista EURE*, vol. XXXI, n° 94, diciembre 2005, [en línea] [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612005009400002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612005009400002&script=sci_arttext), consultado el 20/08/2013.

(41) BACZKO, BRONISLAW, *Los imaginarios sociales. Memorias y esperanzas colectivas*, Bs. As., Nueva Visión, 2005.

identificación simbólica, las personas y el grupo se reconocen en el entorno, y mediante procesos de categorización del 'yo', las personas y los grupos se auto-atribuyen las cualidades de su entorno como definitorias de su identidad (...) el entorno explica dimensiones del comportamiento más allá de lo que es meramente funcional".<sup>(42)</sup>

El barrio es lugar, puesto que se piensa colectivamente y se acciona a partir de sus propias especificidades. El registro de narrativas que dan cuenta de situaciones de vulnerabilidad social o la condición obrera de una determinada porción del ejido urbano puede interpretarse en tal sentido, a la vez que pone de manifiesto prácticas solidarias que conviven en tensión con las relaciones de poder mencionadas. Las asociaciones vecinales de la periferia de la ciudad prestan servicios como son los jardines maternos o comedores comunitarios, estipulando horarios y modalidades que se ajustan a las necesidades de los vecinos de sus barrios, generando actividades orientadas a niños y adolescentes con la intención de mantenerlos alejados de los riesgos sociales que experimentan cotidianamente. Así, el barrio como lugar se construye a partir de una complejidad de relaciones (flujos y fronteras, territorios y vínculos) ello implica que 'un lugar', un territorio, no puede ser algo simple, cerrado y coherente.<sup>(43)</sup> El barrio es parte constitutiva y expresión de la nueva cuestión social, de las transformaciones en el mundo del trabajo y de las reconfiguraciones que el Estado, asediado por la globalización, plantea a la sociedad civil, como así también de aquellas expresiones sociales que encuentran en los ámbitos barriales oportunidades para desafiar los límites impuestos.

## 6. A modo de conclusión

A lo largo de estas páginas se ha pretendido problematizar sobre las transformaciones que han sucedido en las últimas décadas en lo que respecta a la relación Estado-Sociedad Civil. Tales reajustes han tenido especial impacto a escala local al tiempo que han sido fuertemente con-

(42) VIDAL MORANTA, TOMEU y POL URRÚTIA, ENRIC, "La apropiación del espacio: una propuesta teórica para comprender la vinculación entre las personas y los lugares", en *Anuario de Psicología*, vol. XXXVI, n° 3, diciembre 2005, [en línea] <http://www.raco.cat/index.php/AnuarioPsicologia/article/viewFile/61819/81003%26a%3Dbi%26pagenumber%3D1%26w%3D100>, consultado el 20/08/2013.

(43) MASSEY, DOREEN, "Lugar, identidad y geografías de la responsabilidad en un mundo en proceso de globalización", en *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, n° 57, España, 2004, [en línea] <http://publicacions.iec.cat/repository/pdf/00000019/00000025.pdf>, consultado el 20/08/2013.

dicionados por procesos de globalización, lo que confirma la inevitable vinculación entre los fenómenos locales y los globales. Frente a este escenario, categorías como las de territorio y participación han asumido una especie de omnipresencia en los debates académicos y políticos pero, al tiempo que fueron ganando protagonismo, experimentaron también una pérdida de precisión conceptual.

En tal sentido, el principal propósito de esta comunicación ha sido presentar un recorrido capaz de dar cuenta de la intencionalidad de los conceptos y de los procesos acontecidos. Develar su intención implica entender que todo modelo teórico está condicionado por un conjunto de valoraciones que recortan e influyen en la realidad que se pretende describir. Es por ello que el mencionado esclarecimiento semántico de las categorías analizadas no tiene como objeto convertirse en un ejercicio meramente discursivo, sino que pretende ser una práctica política tendiente a reconocer el "qué", el "quién", el "cómo" y el "para quién" de la participación, de la descentralización y de los propios territorios. Este tipo de reflexión pretende constituirse en un camino tendiente a articular dimensiones teóricas y prácticas, puesto que analizar aisladamente los conceptos de sus usos termina por instrumentalizarlos.

A partir de tales consideraciones, el caso de las asociaciones vecinales de la ciudad Río Cuarto se presentó con la intención de comprender los múltiples sentidos que puede asumir una experiencia de articulación entre el Estado y un conjunto de organizaciones de la sociedad civil que tienen a su territorio-lugar como fuente de identidad, de cooperación y de conflicto. En este escenario, es posible dimensionar que la apelación a lo local como espacio de reconstrucción de lazos solidarios frente a los riesgos impuestos por la globalización perversa, no es una condición dada o preexistente. Como hecho contingente e histórico, debe formar parte de un proyecto político, social y cultural que, para su concreción dependerá de la capacidad creativa de los sujetos intervinientes y de su propia conciencia territorial.





# El nuevo orden jurídico ambiental y sus manifestaciones







# Introducción al nuevo orden jurídico ambiental y sus manifestaciones políticas e institucionales

MARTA SUSANA JULIÁ<sup>(1)</sup>



## 1. Introducción

La Reforma constitucional de 1994 en Argentina constituye un cambio sustancial en el orden jurídico, político e institucional en materia ambiental, el que se inicia con la incorporación de la problemática ambiental en el art. 41. Ello puede observarse en las distintas transformaciones que provoca en la estructura del Estado, en las instituciones ambientales de los distintos niveles de gobierno, en la formulación y ejecución de políticas ambientales, en las nuevas leyes de presupuestos mínimos ambientales y en su interpretación y aplicación por parte de las administraciones ambientales.

El eje de la propuesta es analizar las dimensiones teóricas y prácticas de los procesos de implementación del nuevo orden jurídico ambiental en la

---

(1) Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho (UNC). Doctora en Derecho y Ciencias Sociales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (UNC, 2005). Profesora Extraordinaria (Visitante) en el dictado de la asignatura Medio Ambiente y Legislación de los Recursos Naturales en la Carrera de Ciencias Jurídicas Villa Mercedes desde 2011. Investigadora Categoría "II" del Programa de Incentivos (Ministerio de Educación, Secretaría de Políticas Universitarias). Integrante del Registro de Expertos de la CONEAU a partir de 2013. Secretaria de Educación Ambiental del Instituto Superior de Estudios Ambientales (ISEA), dependiente de la Secretaría de Ciencias y Tecnología de la UNC.

Argentina actual. Para ello, se requiere reflexionar respecto del desarrollo teórico de los marcos jurídicos, políticos e institucionales de la gestión ambiental en Argentina; los procesos de formulación y ejecución de políticas ambientales y su expresión normativa; las distintas relaciones entre los diferentes niveles de gobierno y las nuevas relaciones sociales que surgen a partir del marco normativo actual.

A los fines de presentar algunos aspectos sobre los que hemos hecho hincapié,<sup>(2)</sup> y sin pretender agotar lo abordado, en el marco del presente artículo hacemos referencia, en primer lugar, a la problemática ambiental y el estado de situación ante la Reforma de 1994 a la Constitución Nacional. En segundo lugar, analizaremos la Reforma en sí misma a la luz de la problemática ambiental actual y la opinión de algunos autores. En tercer lugar, nos centraremos en cómo entender el sistema jurídico político e institucional argentino y en el porqué de la idea de un nuevo orden: el nuevo orden como un proceso en desarrollo. El nuevo orden, a nivel nacional, se plantea comprender los efectos e impacto jurídicos que se producen en la paulatina modificación y adaptación del sistema, sin perder de vista que tiene sus propias implicancias para las provincias y los municipios.

## 2. La problemática ambiental y el estado de situación ante la Reforma de 1994

El desarrollo de la temática ambiental en las últimas décadas es innegable en todos los ámbitos disciplinarios y en los diferentes sectores de la sociedad, lo que se manifiesta jurídicamente en la enorme producción legislativa que se ha llevado a cabo en varios países.

En Argentina, las últimas décadas delinearon y otorgaron un perfil jurídico, institucional y administrativo a las gestiones ambientales en los distintos niveles de gobierno como consecuencia del desarrollo en la temática durante los años 70 y 80. Ello hizo que, en un primer momento, desde los ámbitos provincial y municipal, se avanzara en numerosos aspectos, hasta que, con la Reforma de 1994, se realiza el reconocimiento ambiental.

(2) Nuestro análisis está vinculado a contenidos que fueron diseñados y desarrollados en el curso de posgrado que se refiere en la introducción de este libro y a numerosos artículos donde hemos abordado desde distintas perspectivas las temáticas que son objeto de trabajo. Asimismo, cabe señalar que parte de lo tratado en el curso referido, e incluido en algunos de los puntos de este artículo, se ha presentado para publicar en la *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba* bajo el título "El nuevo orden en materia ambiental en el sistema jurídico, político e institucional Argentino".

El material normativo ambiental existente en el sistema político institucional provincial al momento de la Reforma, puede ser caracterizado como extenso, diverso y difuso. En ese marco, cada jurisdicción avanzó en forma diferenciada de acuerdo a las situaciones de cada lugar. En tal sentido, cabe señalar que:

- aquellas provincias que realizaron reformas en sus constituciones provinciales incorporaron la temática ambiental en sus textos de acuerdo al momento histórico (si realizaron las reformas anteriores a los noventa, abrigaron con un concepto de ambiente que no incluye el desarrollo sustentable como marco; tal el caso de las Constituciones de las provincias de Córdoba, La Rioja, Catamarca, Tucumán, entre otras);
- las provincias que dictaron leyes generales de ambiente a partir de la formulación de sus políticas ambientales y del avance en la definición de las temáticas que integran la materia: instrumentos, mecanismos, entre otros. En este caso, le otorgaron un marco normativo a la gestión ambiental gubernamental;
- las jurisdicciones que dictaron normas en temáticas ambientales sectoriales como aire, suelo, flora, fauna, agua, etc. o relativas a la preservación, en materia de protección de los recursos, en procesos o actividades degradantes, entre otros.

A todo ello debemos agregar, a nivel provincial, las regulaciones antiguas vinculadas a los elementos que forman parte del ambiente, actividades y acciones que hoy se consideran ambientales, y que cada jurisdicción ha regulado y modificado a través del tiempo.

El estado de la situación normativa a nivel nacional antes de la Reforma constitucional presenta un panorama que podríamos sintetizar de la siguiente manera: 1) la legislación de fondo que regula temas vinculados al ambiente (legislación civil, penal, minera, entre otras); 2) la legislación especial que reguló en numerosas normas, con distintos objetivos y en una variedad de temáticas y actividades (aire, suelo, agua, áreas naturales, preservación, protección de distintos recursos, entre otras) en distintos momentos; y 3) la incipiente legislación con objetivos propiamente ambientales, que es previa a que se tenga atribuciones para dictar los presupuestos mínimos.

La coexistencia de normas de relevancia ambiental en el sistema, provenientes de distintas épocas y dictadas con objetivos diferentes, bajo formas o modalidades distintas —como son las leyes especiales que requieren las adhesiones de las provincias y otras incluidas en la legislación común— han conformado un panorama bastante difuso del material

normativo ambiental con que se encuentra el sistema en el momento de la Reforma constitucional.

En este aspecto, la mixtura de lo viejo con lo nuevo en materia ambiental es una verdad que se mantiene en el tiempo y una nota característica del derecho ambiental como tal.<sup>(3)</sup>

### 3. La Reforma de la Constitución Nacional de 1994

En el sistema argentino, la incorporación de la cláusula ambiental en la Constitución, por una parte, y el dictado de las leyes de presupuestos mínimos ambientales, por otra, han modificado el esquema jurídico ambiental existente, configurando cambios verdaderamente significativos.

Las provincias y municipios, en sus ámbitos y competencias, han generado su legislación ambiental propia, la que deben integrar, adecuar y complementar a la de presupuestos mínimos nacionales y al mandato constitucional.

La Reforma constitucional, con la inserción de la cláusula ambiental, da lugar al surgimiento del nuevo orden jurídico político e institucional en materia ambiental.

La inexistencia previa de referencias a la temática ambiental en el sistema jurídico a nivel constitucional significa la inclusión de una temática nueva y, al mismo tiempo, un nuevo orden interno en el sistema, en tanto la problemática se relaciona con diferentes sectores del mismo.

La incorporación de la cláusula ambiental en la Constitución, que se lleva a cabo en la Reforma de 1994, se establece en el Capítulo sobre "nuevos derechos" y, particularmente en el art. 41, donde se incorpora un concepto amplio de ambiente. En esto acordamos con Horacio Etchichury en que "el sentido del art. 41 está todavía en discusión. Aunque esto ocurre con cualquier texto constitucional, aquí la novedad de la cuestión y la formulación abierta de la cláusula favorecen el debate. Cada interpretación puede tener una incidencia enorme en la vida política y económica del país. Por ello la discusión resulta animada y constante".<sup>(4)</sup>

---

(3) JAQUENOD DE ZSÓGÖN, SILVIA, *El Derecho Ambiental y sus principios rectores*, Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, 1989.

(4) ETCHICHURY, HORACIO, *Tres enfoques sobre el desarrollo del medio ambiente*, Córdoba, Lerner, 2006, p. 17.

Hemos destacado que la definición de “lo ambiental” en la Constitución, y el alcance y significado de la temática, van a tener una enorme trascendencia jurídica para el propio sistema jurídico, político e institucional, y que está definiendo qué comprende, cuáles son los derechos y deberes, de quiénes, qué temáticas está involucrando el concepto de ambiente, cuál es el rol de las autoridades y el mandato que se les impone, entre los principales aspectos.

La competencia en materia ambiental tuvo una primera discusión conceptual y política acerca del significado y alcance de los presupuestos mínimos y el contenido, situación que apareció en un primer momento como muy clara hasta la sanción de las primeras leyes, lo que reinstaló su discusión.

La definición de competencias en materia ambiental establece una clara relación en el sistema sobre las atribuciones y facultades legislativas en los distintos niveles de gobierno (art. 41, párr. 3).

Los aspectos que sí quedan para el debate son: el concepto y alcance de presupuestos mínimos, las indefiniciones del término y la diversidad de interpretaciones de los autores al respecto.<sup>(5)</sup>

Teniendo en cuenta los importantes cambios que se han operado, las leyes de presupuestos mínimos ambientales plantean algunos interrogantes, como los siguientes: cuál es su jerarquía en el sistema; qué relación tienen las leyes de presupuestos mínimos con los Códigos de fondos —ya que los Códigos tienen una vinculación más clara con leyes generales o especiales—; cómo interpretarán los jueces los conflictos entre normas, teniendo en cuenta que la Ley General de Ambiente fija un conjunto de principios a tener en cuenta.

Dicha situación fue la que llevó al Consejo Federal de Medio Ambiente (en adelante, COFEMA) a convocar a especialistas para que establecieran posiciones y den respuestas a muchas de las preguntas formuladas.<sup>(6)</sup> Los informes de los autores convocados remarca la diversidad de interpretaciones al respecto.

Las tareas de aplicación e interpretación, como las de fiscalización y control de las normas ambientales, son las que van delineando, en un primer

(5) JULIA, MARTA S., “Reflexiones y aportes para la Construcción de teoría en Derecho Ambiental”, en *Anuario VIII del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UNC, 2005.

(6) MOYANO, WALSH, CAFFERATTA y SILVA, 2003.

momento, algunos de estos interrogantes y promueven la necesidad de elaborar las respuestas hasta tanto se consolide el nuevo orden que defina el sistema jurídico, político e institucional.

#### 4. El sistema y la idea de un nuevo orden

La pregunta inicial que nos guía es ¿cómo surge el nuevo orden ambiental? El surgimiento del nuevo orden está directamente vinculado con la Reforma de la Constitución Nacional de 1994 que inserta la denominada cláusula ambiental, en la que se manifiesta qué y cómo se incorpora la dimensión ambiental o la problemática ambiental en el sistema jurídico político e institucional en Argentina.

Para comprender por qué usamos la idea de un nuevo orden, es necesario observar y comprender al sistema jurídico, político e institucional de Argentina en tanto sistema; analizar el funcionamiento y comprender qué sucede cuando se incluye o se le agrega algo: cómo afecta la dinámica, qué efectos se producen, qué cambios, cómo se desarrolla el proceso de incorporación e integración de nuevos aspectos.

Antes de iniciar el análisis de la Reforma constitucional, vamos a realizar algunas precisiones para observar y abordar lo ambiental en el marco de un sistema jurídico determinado, haciendo referencia a la mirada desde el derecho.

En primer término, el derecho como disciplina plantea, en relación a la problemática, varias cuestiones.

Por una parte, una definición de “lo ambiental” como objeto que, para el derecho, es el ambiente: dónde empieza y dónde termina lo ambiental, cómo lo definimos y qué aspectos tenemos en cuenta. Es decir, el concepto de ambiente incorporado en el art. 41 nos va a permitir interpretar y comprender el alcance de “lo ambiental” en el sistema.

Esto nos lleva a pensar en la tarea de conceptualizar lo ambiental —sus elementos, sus relaciones, sus vinculaciones— y analizar cómo queda incorporado en el sistema jurídico, político e institucional; una discusión que juristas, jueces y especialistas debieron sostener y definir a través de la implementación de la cláusula ambiental.

La percepción de la problemática ambiental desde el derecho ha sido abordada, por una parte, desde una mirada tradicional que entendió lo ambiental como una posible nueva rama del derecho y avizoró las dificul-

tades de lo ambiental para conformarse como tal respetando las estructuras tradicionales; y por otra parte, desde las distintas áreas del derecho, incorporando lo ambiental de manera sectorial: constitucional ambiental, administrativo ambiental, penal ambiental, etc.

Nosotros planteamos una nueva perspectiva ambiental del derecho donde se privilegie lo ambiental sobre lo normativo.<sup>(7)</sup>

La temática ambiental se presenta como un área nueva para conocer y profundizar, al tiempo que aparece el concepto de un nuevo saber: el “saber ambiental”, al que se define como “un saber emergente que atraviesa y problematiza los paradigmas actuales de conocimiento”.<sup>(8)</sup>

Así, se delinea un espacio que se transforma para enfrentar las demandas que impone este nuevo conocimiento, y que va a generar tensiones y conflictos con las áreas y divisiones tradicionales de las disciplinas.

Aparecen nuevos espacios de discusión, disciplinares o no, formales o no, con aspiraciones interdisciplinarias u holísticas. Entre ellos encontramos a la política ambiental, la historia ambiental, la química ambiental, el derecho ambiental, por citar algunos ejemplos.

Nos preguntamos qué desafíos le ha planteado la temática ambiental al derecho:

- Adquirir un conocimiento pluridisciplinario para comprender los fenómenos ambientales que deben enfrentarse y los principales conceptos, términos y definiciones que estos involucran.
- Comprender los problemas complejos, observar y percibir desde el derecho el tipo de necesidades y requerimientos de este tipo de problemas: cómo ubicarlos, cómo observar su contexto y su trascendencia.
- Incorporar de manera progresiva y adecuada los principales conceptos de las distintas áreas de conocimiento en las diferentes temáticas en las que se va indagando y profundizando desde el derecho.
- Reconocer e incorporar la actualización existente en avances tecnológicos, técnicos y desarrollos científicos de las temáticas, que son objeto de regulación.

(7) JULIA, MARTA S., “Reflexiones y aportes para la Construcción de teoría en Derecho Ambiental”, *op. cit.*

(8) LEFF, ENRIQUE, *Saber ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*, México, Siglo XXI, 1998.

Todo ello, ha dado lugar no solo a las nuevas formas de abordaje y comprensión de un sinnúmero de problemas vinculados al ambiente, sino también a nuevas relaciones jurídicas.

Debemos agregar que, en forma paralela, se han desarrollado procesos donde el derecho ha tenido un importante rol en el enfrentamiento de problemas ambientales:

- La creación y puesta en marcha de nuevos espacios institucionales, donde la normativa ha sido variada y los modelos de gestión, ensayados en diversos momentos.
- La incorporación de la dimensión ambiental en la estructura del Estado. En este proceso, las normas de creación y puesta en marcha de los espacios y la regulación de los diferentes problemas, en el marco de las atribuciones existentes en el sistema, configuró un escenario previo a la Reforma muy interesante.
- El dictado de normas propiamente ambientales que configuraron al derecho ambiental actual. Los legisladores de los diferentes niveles generaron normas ambientales generales direccionadas a proteger, preservar o defender espacios, sectores, especies, áreas, etc. con objetivos propios de la temática ambiental.
- El desarrollo de la gestión ambiental, que implicó un diseño y organización normativa específica con la incorporación de aspectos como la información, la participación ciudadana y nuevas vías de resolución de conflictos para la administración en su rol de fiscalización y control.

La propuesta que nos permita reflexionar de manera adecuada sobre la situación y los procesos que se encuentran en curso en el sistema jurídico político e institucional en Argentina requiere algunos aspectos a destacar.

Observar el sistema jurídico como un sistema significa atender tanto a su organización y funcionamiento propio, sus reglas y principios, sus jerarquías, prioridades, como a las normas que se van incorporando al sistema y generando nuevos impactos y verdaderos rompecabezas, que son necesarios armar.

## 5. El nuevo orden ambiental nacional

El orden jurídico puede concebirse como “una secuencia temporalmente ordenada de sistemas normativos”, según Anchurón y Buling. Un sistema normativo es, por lo tanto, un conjunto de normas referido a un momento temporal”.<sup>(9)</sup> Nos parece interesante incluir la aproximación que realizan estos autores, quienes trabajan la temática ambiental sobre el orden jurídico.

(9) BEC, EUGENIA y FRANCO, HORACIO, *Presupuestos mínimos de protección de protección ambiental*, Bs. As., Cathedra Jurídica, 2010, p. 245.



Hacemos referencia a un “nuevo orden”, en tanto se inserta al sistema jurídico algo que no estaba explícitamente regulado y, con su incorporación constitucional, se produce un impacto distinto dentro del sistema.

Hacer referencia a un nuevo orden jurídico, político e institucional en materia ambiental en Argentina significa, en principio, un doble posicionamiento: por una parte, concebirlo como un sistema conformado e integrado por componentes jurídicos, políticos e institucionales que se relacionan e interrelacionan con el resto del sistema. Por otro lado, asignarle al derecho cierto significado, ya que es un elemento del sistema, parte de la política ambiental, un componente estructurante y parte esencial de la gestión ambiental gubernamental.

Al mismo tiempo consideramos importante observarlo como un proceso en construcción que va configurándose con las formulaciones y ejecuciones de las políticas ambientales que se diseñan, los mecanismos jurídicos e institucionales que se utilizan y los efectos que se producen en el sistema.

Cada autor establece enfoques o perspectivas de análisis desde las cuales abordar el nuevo orden. En este sentido, la aproximación a la problemática permite utilizar distintos conceptos de derecho, de sistemas jurídicos, de procesos de estructuración de normas, etc.

En un trabajo previo,<sup>(10)</sup> siguiendo a Pierre Bourdieu, planteamos que se puede afirmar que, desde una mirada sociológica, el derecho constituye una realidad social existente en dos aspectos inseparables y simultáneos: es discurso, en tanto conjunto de proposiciones y es un espacio social donde se producen y negocian esos discursos.

El discurso jurídico no es un simple discurso más presente en el campo social; es un discurso que goza de autoridad jurídica como forma —por antonomasia— del poder simbólico. El poder simbólico se presenta, en palabras de Pierre Bourdieu, como aquel “poder para hacer que algo, que previamente solo existía en un estado implícito, exista en estado objetivado, público y formal”.<sup>(11)</sup> Es un poder propio del campo jurídico

(10) JULIÁ, MARTA S. y FOA TORRES, JORGE, “Derecho y Políticas Públicas Ambientales. Hacia un enfoque ambiental y discursivo de lo jurídico”, en *Revista Perspectivas en Políticas Públicas*, Universidad Nacional de Lanús, año 1, n° 2, enero-junio, 2012, pp. 123/137.

(11) BOURDIEU, PIERRE, *Poder, derecho y clases sociales*, 2ª ed., Barcelona, Desclée de Brouwer, 2001, p. 124.

el objetivar ciertos enunciados a través de la codificación, dar forma, instituir y nombrar, otorgar jerarquía y poder de coerción, oficializar y universalizar. Es que entre lo más específico del espacio jurídico se halla aquel interés por dotar de neutralidad, universalidad y desinterés al discurso jurídico y, a través de ello, lograr la legitimación y consenso social sobre determinadas concepciones impuestas por uno u otro grupo o clase social.

En tal sentido, la cláusula ambiental introducida por la Reforma constitucional de 1994 constituye un acto político y jurídico que, mediante la jerarquización del derecho humano al ambiente sano, abrió paso a la objetivación de un nuevo orden jurídico-ambiental.

En el contexto de la Reforma constitucional, si bien constituye una discusión marginal, se define en el sistema jurídico, político e institucional un concepto de ambiente, distribuciones de competencias, derechos y deberes en la materia que van a caracterizar la construcción del orden ambiental.

Podemos afirmar que, a partir de la Reforma constitucional, se genera un nuevo escenario político en donde la dinámica de cambio, el debate y los conflictos ambientales van tomando un perfil propio y central. La producción doctrinaria y jurisprudencial ha sido incesante en la temática ambiental en general y en la interpretación de la cláusula ambiental en particular.

Así, autores que trataban la temática de los recursos naturales —como Valls, Pigretti— o las temáticas ambientales —como Sabsay, di Paola, Nápoli, Cafferatta, entre otros— realizan sus análisis y consideraciones, tanto como otros autores que para su interpretación adoptan una mirada constitucional —como Qurioga Lavié, Bidart Campos, Lago, entre numerosos que opinan y profundizan en el tema—.

En el contexto de la Reforma constitucional no había consensos acerca de la problemática ambiental en el sistema, ni sobre la distribución de las competencias, ni en las relaciones e interrelaciones entre las jurisdicciones frente a los problemas ambientales y tampoco en el propio concepto de ambiente objeto de derecho.

En este aspecto se plantea que “sobre la base de este derecho a un ambiente sano podemos y debemos diseñar todo un nuevo marco jurídico, con derechos y obligaciones que enriquecerán nuestra sistema jurídico

y constituirán el marco jurídico para las actividades económicas para las generaciones presentes y futuras".<sup>(12)</sup>

Este nuevo orden se expresa a partir de sus consecuencias que, con un efecto cascada y el transcurrir de los años, han producido diferentes impactos, tanto en las administraciones provinciales y en la nacional como en los sistemas jurídicos de cada jurisdicción y en sus políticas.

En tal sentido, señala Esaín:

... con la Reforma de 1994, se ha adoptado un novedoso sistema tripartito, pues el Constituyente recepta para las tres funciones de nuestro estado diferentes niveles de descentralización. Mientras que para la función de legislar se regularon diferentes competencias concurrentes y complementarias, lo que implica la posibilidad de que ambos ordenes —federal y local— legislen sobre la misma materia: protección del ambiente.<sup>(13)</sup>

El autor realiza un interesante análisis de algunas de las modificaciones que planteamos en el sistema y, en lo que se refiere a la gestión administrativa ambiental, nos dice:

Para la función de administrar el constituyente a abrevado un parcelamiento de funciones mucho más complejo aún, combinando diferentes mecanismos y herramientas del federalismo de concertación, donde el prisma de los principios de subsidiariedad y pensar globalmente y actuar local, los que han sido hoy receptados en el art. 4° de la ley general de ambiente —ley 25.675— a través del principio de solidaridad y cooperación.<sup>(14)</sup>

Estos impactos no se han traducido solamente en meras adaptaciones armónicas o en la creación aislada de nuevas áreas y regulaciones sino, centralmente, en el surgimiento de nuevos y complejos conflictos entre niveles jurisdiccionales del Estado, o entre este y el sector privado, o entre áreas de una misma jurisdicción.

(12) RODRÍGUEZ, CARLOS, "El Derecho Ambiental y el art. 41 de la Constitución Nacional", en *Revista de Derecho Ambiental*, LexisNexis, julio-septiembre, 2005, p. 54.

(13) ESAÍN, JOSÉ, "Federalismo ambiental: la competencia judicial en materia ambiental", en *Revista de Derecho Ambiental*, LexisNexis, diciembre, 2005, p. 2.

(14) *Ibid.*

## 6. Las leyes de presupuestos mínimos y el nuevo orden

La incorporación de normas ambientales como leyes generales o leyes orgánicas constituyó la configuración inicial de la normativa propiamente ambiental en distintos países.<sup>(15)</sup> Si bien en sus comienzos se establecieron principios y prohibiciones generales de carácter declarativo y con pocas sanciones —una característica que primó en las leyes generales provinciales, por ejemplo—, en su evolución se fueron complementando con distintas normas a través del tiempo.

Algunos países desarrollaron sus normas generales u orgánicas en materia ambiental y sus normativas específicas, en algunos casos, sin contar con la incorporación a nivel constitucional.<sup>(16)</sup> En Argentina se dictó la Ley General con posterioridad a la Reforma constitucional (ocho años después) como Ley de Presupuestos Mínimos.

Al poco tiempo de la incorporación de la temática ambiental a nivel constitucional se plantea que “la Nación pone las bases (contenidos mínimos) y luego las provincias complementan dichas bases con leyes locales reglamentarias que atienden las peculiaridades provinciales de protección ambiental”.<sup>(17)</sup>

Nuestra posición plantea que en el sistema argentino la incorporación de la cláusula ambiental en la Constitución por una parte, y el dictado de las leyes de presupuestos mínimos ambientales por otra, han modificado el esquema jurídico-ambiental existente, configurando el nuevo orden ambiental a nivel nacional.

El texto de la Ley General de Ambiente —ley 25.675— viene a corroborar la idea del nuevo orden jurídico ambiental que planteamos con la Reforma constitucional, al incorporar en su art. 3° lo siguiente:

ARTÍCULO 3°.- La presente ley regirá en todo el territorio de la Nación, sus disposiciones son de orden público, operativas y se utili-

(15) PNUMA, *Informe sobre el desarrollo ambiental latinoamericano. Su aplicación después de 10 años de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el desarrollo*, México, 2001, p. 12.

(16) *Ibid.*, p. 15.

(17) QUIROGA LAVIÉ, HUMBERTO, “El estado ecológico de derecho en la Constitución Nacional”, en LL 1996-B, sección Doctrina, pp. 950/960.

zarán para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia, la cual mantendrá su vigencia en cuanto no se oponga a los principios y disposiciones contenidas en esta.

Si bien la palabra "operativas" fue observada, el resto del texto, al declararla de orden público y señalar que se utiliza para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia, implica un enorme cambio en el sistema en todo lo relativo a la temática ambiental. La Ley General está por encima del resto del marco normativo ambiental vigente y es el modelo para interpretarlo aplicando los principios establecidos en el art. 4º, que claramente son propios de la problemática.

Así, el principio de congruencia, preventivo y precautorio, a modo de ejemplo, viene a instalar en forma definitiva una manera de entender los problemas ambientales y, por lo tanto, de comprender el funcionamiento del sistema jurídico, político e institucional ambiental.

ARTÍCULO 5º.- Los distintos niveles de gobierno integrarán en todas sus decisiones y actividades previsiones de carácter ambiental, tendientes a asegurar el cumplimiento de los principios enunciados en la presente ley.

El profundo cambio que planteamos en todo el sistema jurídico político e institucional lo podemos percibir en el art. 5º de la ley cuando establece que en todos los niveles de gobierno, en todas sus decisiones y actividades (por lo tanto, en sus distintas funciones: ejecutiva, legislativa y judicial), las previsiones de carácter ambiental deben estar integradas, en orden a cumplir los principios enunciados en la ley.

De esta forma, el impacto de la temática ambiental en el sistema es enorme: por un lado, la cláusula ambiental, la Ley General y cada norma nueva que se incorpora produce su impacto en el sistema, pero por el otro, todo el sistema está condicionado a no oponerse a los principios y contenidos de la Ley General.

Se ha destacado la trascendencia de haber incorporado un conjunto de principios que guían y deben ser tenidos en cuenta a la hora de interpretar y aplicar la normativa ambiental. En este sentido, se asevera que "en consecuencia, la adopción de ciertos principios rectores en derecho ambiental, tanto en nuestra Carta Magna reformada como en la ley general de ambiente, vino a suplir las posibles lagunas. Debemos tener presente

también al abordar este tema que estos principios jurídicos-ambientales son de imprescindible aplicación a las situaciones ambientales".<sup>(18)</sup>

Las primeras leyes de presupuestos mínimos que se sancionaron desde julio de 2002 hasta enero de 2004 (leyes 25.612, 25.670, 25.675, 25.688 y 25.831) configuran una modalidad en el tratamiento y sanción de las normas caracterizados por un contexto histórico, político e institucional que las diferencia de las demás. Los momentos de crisis político institucional y la recuperación marcan la agenda de aquella etapa.

De todas maneras, se realizaron en algunas de ellas procesos de reglamentación de manera consensuada en el marco del COFEMA. En este sentido, cuando se estaba desarrollando este proceso, se afirmó:

se ha comenzado a atravesar un proceso de reglamentación que ha dado una participación real a las jurisdicciones locales, últimas ejecutoras de las normas de presupuestos mínimos, lo cual permite identificar los intereses y necesidades locales, estableciendo bases de un nuevo tipo de relación entre los diferentes niveles gubernamentales.<sup>(19)</sup>

Hay un segundo momento en el dictado de leyes de presupuestos mínimos que se da a partir del dictado de la ley 26.331, a fines de 2007; luego, se dicta la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para Control de Actividad de Quema y, luego, el Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de Glaciares y Ambiente Paraglaciario, con sus particularidades en los procesos de discusión y sanción de cada una.

Las leyes de presupuestos mínimos vigentes en la actualidad son las siguientes: la Ley de Gestión Ambiental de Aguas (ley 25.688), la Ley de Gestión y Eliminación de PCBs (ley 25.670), la Ley General de Ambiente (ley 25.675), la Ley de Información Pública Ambiental (ley 25.831), la Ley de Gestión de Residuos Domiciliarios (ley 25.916), la Ley de Gestión de Residuos Provenientes de Actividades Industriales y de Actividades de Servicios (ley 25.612), la Ley de Preservación del Bosque Nativo (ley 26.331), la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para Control de

---

(18) CORIA, SILVIA, "La importancia de los principios rectores en el derecho ambiental", en *Revista Derecho Ambiental*, LexisNexis, abril-junio, 2005, p. 20.

(19) NONNA, SILVIA, "Principios de reglamentación de las leyes de presupuestos mínimos de ambiente", LexisNexis, n° 0, noviembre, 2004, p. 78.

Actividad de Quema (ley 26.562) y el Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de Glaciares y Ambiente Paraglaciario (ley 26.639) —estas dos últimas leyes, ya referidas—.

Cada una de las leyes dictadas ha generado polémicas, discusiones y ha abierto problemáticas para llevar a cabo las tareas de implementación. Probablemente, la más aplicada o la que más avanzó en su implementación es la ley 26.331, sobre ordenamiento territorial del bosque nativo.

## 7. Los efectos en las jurisdicciones provinciales

El nuevo orden jurídico ambiental inexorablemente llega a las jurisdicciones provinciales. El proceso de implementación de las leyes de presupuesto mínimo va generando las adaptaciones al sistema por parte de las provincias, lo que se manifiesta en un proceso lento. De acuerdo a las temáticas, se observan diferentes modalidades en su implementación.

Si bien es claro el mandato constitucional en cuanto a que las provincias tienen la facultad de complementar las leyes de presupuestos mínimos ambientales y siempre pueden exigir más (aunque nunca menos del mínimo), no ha sido una tarea simple la comprensión de este nuevo tipo de normas que se han insertado en el sistema.

La sanción de la Ley General de Ambiente ratificó, en alguna medida, la trascendencia de la temática, las obligaciones de las provincias y municipios de adecuarse a la ley e integrar, en todas sus decisiones y actividades, previsiones de carácter ambiental, tendientes a asegurar el cumplimiento de los principios enunciados en la ley (art. 5º, ley 25.675).

Si bien la ley 25.675 se sancionó en 2002, las provincias participaron en las distintas instancias de coordinación de las políticas ambientales convocadas por el COFEMA, pero poco se avanzó en la sistematización de los marcos normativos a la nueva realidad del sistema.

Es recién a partir de la ley 26.331, de diciembre de 2007, cuando las provincias deben realizar actividades concretas de complementación de los presupuestos mínimos fijados por la Ley de Bosques Nativos. En efecto, la política formulada en la Ley de Bosques Nativos contiene un conjunto de requerimientos para las provincias que las obligan a adaptar sus normas a las exigencias mínimas y uniformes fijadas. Es por ello que, para ordenar territorialmente los bosques nativos —objetivo de la ley 26.331—,

las provincias deben: realizar sus ordenamientos territoriales de bosques nativos a través de procesos participativos y concluir con la sanción de una ley. También debe fijar la autoridad de aplicación de la ley 26.331 en su territorio.

Las exigencias de la propia ley y el proceso de implementación en las provincias —que aún se encuentra en curso— generaron la ocupación por parte de cada jurisdicción de realizar las adecuaciones necesarias en sus marcos normativos tendientes a ordenar territorialmente sus bosque; una situación que hasta ese momento no se había producido con otra ley.

Cada ley de presupuesto mínimo ambiental que se incorpora al sistema jurídico produce un efecto sobre todo el sistema ya que las provincias deben considerar al presupuesto regulado como el mínimo exigible y adaptar sus normas al mismo. Ello mismo también recae sobre los municipios en las diferentes provincias que deben cumplir las normas provinciales y nacionales vigentes en cada temática ambiental.

Hasta el presente, los efectos que se han producido se pueden observar a nivel administrativo—por ejemplo, cuando la falta de cumplimiento del mínimo excluye a las jurisdicciones a acceder al fondo destinado al ordenamiento territorial de bosques (situación de las provincias de Córdoba y de Corrientes)—, como también en los procesos tendientes a verificar el cumplimiento y adaptación al mínimo que realiza cada jurisdicción.

Otros efectos son las instancias de conflictos con la aplicación de la ley que llegan a la Justicia, lo que paulatinamente va definiendo algunos aspectos para la interpretación y aplicación de los presupuestos mínimos ambientales en el marco del sistema jurídico, político e institucional en Argentina.

## 8. Reflexiones finales

Un hecho a destacar es que, a 19 años de la Reforma constitucional, el proceso de construcción del nuevo orden jurídico ambiental se encuentra en pleno desarrollo. Se puede observar claramente la existencia del proceso en sí mismo y la conformación de este nuevo orden en materia ambiental.

El impacto de la cláusula ambiental ha sido destacado por los autores como, al tiempo que en las referencias doctrinarias y jurisprudenciales se ha ido delineando el alcance y significado de la interpretación del art. 41.

Todo ello da lugar a una labor de construcción teórica y metodológica que permite comprender tanto el desarrollo jurídico, político e institucional en



materia ambiental en Argentina como su manifestación en el territorio, en sus distintas jurisdicciones provinciales.

Las nuevas leyes de presupuestos mínimos —aparecidas diez años después de las primeras sanciones—, van consolidando el sistema y los mecanismos para la interpretación y aplicación de la normativa ambiental, configurando así el mínimo de exigencias ambientales en Argentina.

Si bien es posible seguir sumando leyes de presupuestos mínimos, el mayor desafío actual es la implementación de las políticas ambientales existentes en el territorio, que han sido formuladas en la Constitución y en las leyes de presupuestos mínimos ambientales.

La tarea de las provincias y de los municipios en la materia consiste en la complementación o adaptación de sus marcos normativos al nuevo orden. En forma permanente en cada temática ambiental, las provincias y los municipios van a desarrollar tareas de aplicación de políticas en complementación con los mínimos fijados, y siempre ampliando las exigencias necesarias y adecuadas a cada región o lugar.

Conocer y comprender el nuevo orden ambiental es una tarea para todos los operadores legales (abogados, fiscales, jueces, funcionarios) y para los ciudadanos, quienes tienen que reconocer, informarse, participar y exigir en materia de derechos ambientales.





# Políticas públicas ambientales: perspectivas de análisis

JORGE FOA TORRES<sup>(1)</sup>



El surgimiento de la causa ambiental global contemporánea puede ser ubicado hacia finales de los años 60 e inicios de los 70 en base a ciertos hitos fundacionales tales como la Primera Cumbre de la Tierra de Estocolmo (1972), la conmemoración en los EEUU del primer “Día de la Tierra” (1970) y la edición del reporte “Los Límites del Crecimiento”. Informe al Club de Roma sobre el Predicamento de la Humanidad (1972). Pero no será sino hacia mediados de los 80 y en la década de los 90 cuando la causa ambiental adquirirá amplio consenso y obtendrá el compromiso de gran parte de los Estados, incluyendo a los países del Sur y, entre ellos, a los latinoamericanos. En Argentina, la emergencia de un nuevo orden ambiental nacional a partir de la Reforma constitucional de 1994 tendrá un impacto sumamente gravitante.

En ese marco, la profusión de políticas, normativas y regulaciones “ambientales” de todo tipo se transformó en un fenómeno global. Por tal motivo es que en otros trabajos comenzamos a hablar del “auge del proceso de ecologización” de los mercados y Estados latinoamericanos en los

---

(1) Abogado (UNC) y Doctor en Ciencia Política por el Centro de Estudios Avanzados (UNC). Docente de la Licenciatura en Ambiente y Energías Renovables de la UNVM. Coordinador del Programa de Investigación “Integración Sudamericana” del CEA-UNC. Fue becario doctoral del CONICET.

años 90 y hasta nuestros días.<sup>(2)</sup> Al mismo tiempo, nacen, se desarrollan y transforman los esfuerzos académicos por estudiar, describir, analizar y criticar a las políticas de cariz ambiental llevadas adelante por los Estados en sus diferentes niveles. En tal contexto crece, además, el interés por dar cuenta de los supuestos, fundamentos y modalidades en que tales estudios se llevan adelante.

La importancia de esto último reside no solo en los intereses propios de la actividad investigativa, sino en la posibilidad pedagógica de acercar ciertos resultados de investigaciones de largo aliento a quienes recientemente o de manera tangencial se acercan a la temática, a los fines de presentar un cuadro de situación o diagnóstico de los estudios de políticas ambientales lo suficientemente completo y, a la vez, accesible como para facilitar la comprensión de los diversos aspectos implicados en tales análisis.

Con el propósito de sistematizar y ordenar el conjunto de estudios se elaboraron cuatro tipologías: la de los estudios técnico-económicos,<sup>(3)</sup> el del enfoque de derechos,<sup>(4)</sup> el del análisis crítico de políticas<sup>(5)</sup> y el análisis político-discursivo de políticas.<sup>(6)</sup> Cabe aclarar que las mismas no pretenden

(2) FOA TORRES, JORGE, *Lógica del riesgo y patrón de desarrollo sustentable en América Latina: Políticas de gestión ambientalmente adecuada de residuos peligrosos en Córdoba*, tesis doctoral CEA-UNC, 2014 (inédito).

(3) Entre otros, DEL FAVERO, G. y KATZ, R., "Gestión Ambiental en Chile", en Larraín y Vergara (eds.), *La transformación económica de Chile*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos, 2001; TOLMOS, RAÚL, "Desafíos y propuestas para la implementación más efectiva de instrumentos económicos en la gestión ambiental de América Latina y el Caribe: el caso de Perú", en *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, CEPAL, n° 80, 2004, pp. 1/47; ALMAGRO VÁZQUEZ, F. y VENEGAS-MARTÍNEZ, F., "Crecimiento y desarrollo con sustentabilidad ambiental. Un enfoque de cuentas ecológicas", en *Economía y Sociedad*, n° 23, vol. 14, 2009.

(4) Entre otros, ABRAMOVICH, VICTOR, "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo", en *Revista de la CEPAL*, n° 88, 2006, pp. 35/50; DI PAOLA, M. EUGENIA, *Normas e indicadores ambientales: de la teoría a la realidad. Estudio de caso en la República Argentina*, Bs. As., FARN-Banco Mundial, 2006.

(5) Entre otros, TERÁN, JUAN F., *Las quimeras y sus caminos. La gobernanza del agua y sus dispositivos para la producción de pobreza en los Andes ecuatorianos*, Bs. As., CLACSO, 2007; ALVARADO MERINO, G., "Políticas neoliberales en el manejo de los recursos naturales en Perú: el caso del conflicto minero de Tambogrande", en *Gestión ambiental y conflicto social en América Latina*, Bs. As., CLACSO, 2008, pp. 67/103.

(6) Entre otros, HAJER, MAARTEN, "Coalitions, Practices, and Meaning in Environmental politics: From Acid Rain to BSE", en David Howarth y Jacob Torfing (eds.), *Discourse Theory in European Politics*, Reino Unido, Palgrave, 2005, pp. 297/315; FOA TORRES, JORGE, "Una evaluación crítica de los estudios de políticas públicas ambientales. Hacia un análisis discursivo y de crítica a la ideología de las políticas", en *Pensamento plural*, n° 9, Pelotas, Brasil, 2012, pp. 98/129, [en línea] <http://www.ufpel.edu.br/isp/ppgcs/pensamento-plural/edicoes/09/78-265-1.pdf>; FOA TORRES, JORGE, "La dimensión jurídico-normativa en los estudios de políticas públicas

abarcar el inmenso universo de análisis de políticas ambientales, sino abordar los que fueron considerados como más relevantes y representativos. Asimismo, la distinción entre cada uno de ellos no responde a criterios taxativos y tajantes siendo posible hallar estudios que incorporan elementos heterogéneos; sin embargo, aquí la finalidad estuvo puesta en remarcar los aspectos diferenciales.

A continuación, abordaremos diferentes ejes con el objeto de marcar los puntos, a nuestro criterio, más salientes a la hora de comparar los diferentes enfoques: los supuestos epistemológicos en juego, el modo general de entender o abordar los problemas ambientales, el rol o la concepción acerca del Estado y su derecho y la forma más usual en que se llevan adelante sus indagaciones. Por último, se presentará un cuadro síntesis de lo expuesto.

## 1. Supuestos epistemológicos

Cada investigación implica necesariamente la asunción de ciertos supuestos o fundamentos que sirven de base y tiñen al análisis posterior. En el primer caso, el de los supuestos, cierta concepción acerca del modo de conocer la realidad social suele manifestarse de manera implícita. En cambio, los fundamentos suelen aparecer de manera explícita situándolos usualmente el investigador ni bien inicia su exposición. En uno u otro caso, su identificación nos permite, a la vez, relativizar y precisar el punto de vista desde el cual se habla, con lo cual nuestro propio posicionamiento epistemológico a la hora de evaluar los estudios de políticas ambientales se basa en la consideración de cada perspectiva en términos siempre sesgados, particulares (pero no por ello carentes de rigor, sistematicidad o potencialidad explicativa) de abordar la realidad social. De tal modo, no es nuestro interés fijar un orden jerárquico de prelación científica entre enfoques, sino distinguir sus especificidades que los hacen capaces tanto de iluminar como de perder de vista.

En el caso que nos convoca, la perspectiva técnico-económica (en adelante, TE) tiende a suponer un acceso **inmediato** a la realidad sin mediaciones y, por ende, aceptar como dadas las reglas y condiciones de mercado.

---

ambientales: Una evaluación crítica desde la teoría política del discurso", en *Perspectivas em Políticas Públicas*, n° 12, Minas Gerais, Brasil, 2013, pp. 55/109; y FOA TORRES, JORGE, *Lógica del riesgo y patrón de desarrollo...*, op. cit.; GRIGGS S., HOWARTH D., "Populism, Localism and Environmental Politics. The Logic of the Stop Stansted Expansion Campaign in the United Kingdom", en *Planning Theory*, n° 7, 2008, pp. 123/145.

En cambio, el análisis crítico de políticas (en adelante, ACP) y el análisis político-discursivo (en adelante, APD) se fundan en el **carácter socialmente construido de la realidad social** y ponen énfasis en aquellas mediaciones significativas o de sentido que impiden un acceso directo y último a la realidad. En tal sentido, la realidad social para estas dos corrientes es siempre el resultado de construcciones simbólicas, discursivas, ideológicas y políticas.

Asimismo, tanto la TE como el enfoque de derechos (en adelante, EDD) hacen hincapié en las instancias socio-políticas de **consenso**, colaboración y cooperación a la hora de conducir sus problemas de investigación, mientras que la ACP tiende a poner el ojo en los **conflictos** socio-ambientales y las disputas de sentido en torno a ellos. Por su parte, el APD se ordena a partir de la noción de **antagonismo social** como elemento vertebrador de la realidad socialmente construida. Ello implica partir de entender a lo social como un terreno imposible de ser suturado o cerrado en última instancia y, por ende, constitutivamente dividido y marcado por lo político y las disputas de poder.

## 2. ¿Qué son los problemas ambientales?

Como veremos, tales supuestos y fundamentos epistemológicos de partida se proyectan decisivamente hacia los demás momentos de la tarea heurística en cada caso. Frente a la pregunta que encabeza este apartado, la perspectiva TE tiende a responder sin vacilaciones que los problemas ambientales son esencialmente externalidades negativas de la economía de mercado, es decir una cuestión de costos de contaminación escasa o nulamente incorporados a las operaciones económicas de quienes los provocan. El EDD los aborda en tanto falta de adecuación de comportamientos sociales a las reglas de conducta establecidas por el derecho ambiental. En cambio, el ACP y el APD los enfocan como construcciones sociales de sentido situadas en el marco de ciertos contextos y de ningún modo fijadas en última instancia por tal o cual saber técnico experto.

Esto se expresa claramente a la hora de identificar la manera en que la contaminación ambiental suele ser vista por cada enfoque. El EDD tiende a abordarla de manera individualizada como objeto de la persecución y el castigo estatal, el TE como consecuencia de una ineficaz regulación de las fallas del mercado, mientras que el ACP y el APD proponen una mirada más global, ya sea en tanto expresión del modo de producción que le da sustento, en el primer caso, o como síntoma de la predominancia de específicas lógicas sociales de sentido, en el segundo.

### 3. El Estado y el derecho

En este caso la peculiaridad del EDD es que habitualmente incorpora al derecho internacional y/o al nacional al marco de intelección u horizonte teórico. Ello implica una fuerte tendencia a abordar la realidad en términos de la oposición ser/deber ser y a visualizar al Estado como sujeto obligado (al cumplimiento de ese deber ser) de un supuesto pacto contractual con la ciudadanía. Por su parte, la TE ve al Estado como un articulador de las fuerzas del mercado en términos de garante de las reglas de juego para la construcción de mercados de competencia perfecta. Y, a su vez, identifica en el sector privado empresarial al motor de las políticas de gestión ambiental. En este caso, el derecho tiene por misión suturar las fallas de mercado, internalizar los costos ambientales y fundarse, principalmente, en evaluaciones técnicas de riesgo y análisis costo-beneficio.

En ocasiones, el ACP se acerca a lo estatal en tanto instrumento para la imposición del modo de producción imperante y, por lo tanto, visualiza a su derecho como un elemento más de la realidad socialmente construida, es decir, como objeto de análisis para desentrañar sus funciones concretas y, habitualmente, ocultas o no explícitas.

Sin embargo, el APD hace foco en el Estado en tanto espacio social de disputa política de significados acerca de los problemas ambientales y sus posibles soluciones. Es un campo siempre abierto y marcado por los conflictos y antagonismos sociales y por las luchas por sobredeterminar el sentido de sus prácticas. En ese marco, lo jurídico puede ser visto como un elemento de alto valor ideológico en cuanto terreno privilegiado en el que se articulan diferentes esfuerzos por sostener las lógicas sociales dominantes e impedir la emergencia de lógicas alternativas.

### 4. Método y técnicas de investigación

Las diferencias hasta aquí expuestas se hacen patentes y claras cuando identificamos los habituales objetos de indagación de cada perspectiva: para la TE, los instrumentos económicos de gestión ambiental y la promoción de su desarrollo y expansión. Para el EDD, las instancias supuestamente capaces de garantizar o reclamar al Estado el fiel cumplimiento del derecho ambiental —el acceso a la información pública ambiental, el acceso a la justicia ambiental, la participación ciudadana, los niveles de

cumplimiento de las normas en cuestión—. Para el ACP los problemas de investigación en materia de políticas ambientales suelen girar en torno de la identificación de conflictos socioambientales y las consecuentes situaciones de exclusión de ciertos sectores poblacionales del acceso a los recursos naturales. Por último, para el APD el foco está puesto en la identificación de temas ambientales emblemáticos y relevantes susceptibles de habilitar el estudio de los modos dominantes (y de los alternativos) en que son significados los problemas ambientales y sus soluciones en determinado contexto histórico y espacial. Mientras que para el ACP las propuestas de políticas no suelen formar parte de sus proyectos, para la APD, en virtud de la concepción de Estado que abona, son perfectamente posibles y, aún más, deseables tareas de investigación.

La TE y el EDD tienden a utilizar metodologías cuantitativas tales como encuestas, cálculos costo-beneficio y construcción de indicadores de gestión ambiental. Para la ACP y la APD el énfasis está puesto en la comprensión y crítica de los problemas de investigación a través de entrevistas en profundidad, análisis de fuentes documentales, entre otras.

## 5. A modo de cierre

Como se señaló al comienzo de estas breves líneas, no ha sido aquí el objetivo presentar en profundidad el “mapa” de los estudios de políticas ambientales, sino tan solo explicitar esquemática y didácticamente algunos de sus aspectos más destacados. Tampoco se ha intentado fijar una relación jerárquica entre ellas aunque es innegable mi cercanía e identificación con la última de las propuestas esbozadas. En tal sentido, cabe aquí explicitar que los estudios de raigambre latinoamericana y nacional acerca del Estado y sus políticas se consideran como vitales a la hora de la construcción y defensa de una soberanía estatal que, tal cual señalamos en otros lugares,<sup>(7)</sup> se ha visto permeada en los países del Sur al calor del auge y la expansión de la causa ambiental global y la transnacionalización de la economía global, en tanto procesos íntimamente vinculados.

---

(7) FOA TORRES, JORGE, *Lógica del Riesgo y Patrón de Desarrollo Sustentable...*, op. cit.



**CUADRO 1: PERSPECTIVAS DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTALES**

Perspectivas / Aspectos - variables	Perspectiva técnico-económica	Enfoque de derechos	Análisis crítico de políticas	Análisis político-discursivo de políticas
Qué son los problemas ambientales	Externalidades negativas Fallas de derechos de propiedad	Falta de adecuación de comportamientos sociales al derecho ambiental	Construcciones sociales situadas en relación a ciertos contextos políticos, económicos y tecnocientíficos	Construcciones políticas basadas en la exclusión de lógicas alternativas
Supuestos: acceso a la realidad conflicto/ cooperación	Acceso inmediato Reglas y condiciones de mercado como objetos dados Privilegio a colaboración y consenso	Distinción tajante entre ser y deber ser Privilegio consenso en aplicación normativa Derecho como marco de intelección	Carácter socialmente construido de la realidad No hay acceso inmediato sin mediaciones simbólicas Énfasis en conflicto	La realidad es de orden discursivo e ideológico Lo político es ontológico La realidad es ideológica Énfasis en antagonismo
Rol del Estado y entidad del mercado	Articula de fuerzas del mercado Produce condiciones para mercados de competencia perfecta Prioriza al sector privado en la gestión ambiental	"Sujeto obligado" en relación contractual	En ocasiones el Estado tiende a ser visto como instancia de opresión Estado en relación de dependencia con las FF de mercado	En sentido amplio: no como se autopresenta normativamente ni como referencia administrativa Como espacio de desenvolvimiento de conflictos y antagonismos
Papel y lugar del derecho ambiental	Instrumento clave en la generación de reglas para un juego de final abierto De fuerte contenido tecnocientífico y que exprese los resultados de cálculos costo - beneficio	Parte fundamental de marco teórico Criterio para la elaboración de dimensiones y variables de análisis Derecho internacional y nacional no solo para orientar las políticas, sino además para su descripción y medición	No determina en última instancia a la totalidad social	Aspecto de alto valor ideológico en el estudio

Política, territorio y medio ambiente

Infojus - Sistema Argentino de Información Jurídica

Perspectivas / Aspectos - variables	Perspectiva técnico-económica	Enfoque de derechos	Análisis crítico de políticas	Análisis político-discursivo de políticas
Contaminación ambiental	Consecuencia de una regulación inadecuada del mercado	Transgresión a la normativa que debe ser individualizada y castigada	Expresión de sistema que le da sustento	Abordaje sintomático de los deterioros ambientales
Objetos específicos de estudio más usuales	Instrumentos económicos de gestión ambiental	Acceso a la justicia ambiental Acceso a la información ambiental Participación ciudadana Cumplimiento de derecho ambiental	Poblaciones y sectores excluidos del acceso a recursos	Procesos emblemáticos dentro de las PPA
Metodología y procedimientos metodológicos	Relevamiento de comportamientos de agentes del mercado (empresas) Cuantitativa Encuestas Cálculos costo-beneficio	Relevamiento de mecanismos de GA Construcción de indicadores Cuantitativo Encuestas	Comprensión de procesos Entrevistas en profundidad Análisis documental Instancias de interpretación crítica	Comprensión de procesos Entrevistas en profundidad Análisis documental Instancias de interpretación crítica
Propuestas de PPA	Desarrollo de instrumentos económicos de GA	Desarrollo y mejora de mecanismos que garanticen el cumplimiento de la ley	No suele presentar	Factibles y deseables

Fuente: elaboración propia

# El nuevo orden jurídico ambiental y la tutela del patrimonio cultural: metamorfosis del derecho clásico

MARÍA EUGENIA PÉREZ CUBERO<sup>(1)</sup>

*“La cultura es la sonrisa con fuerzas milenarias,  
ella espera mal herida, prohibida o sepultada  
que venga el señor tiempo y le ilumine otra vez el alma”*  
**León Gieco, “La cultura es la sonrisa”, 1981**



## 1. Introducción

En la Reforma del año 1994 se incorpora la cláusula ambiental al orden jurídico constitucional argentino en el art. 41 CN. Se configura, así, el inicio de la inserción definitiva de la dimensión ambiental en el sistema normativo.

El concepto de “ambiente” hace referencia concreta al “derecho a gozar de un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para

---

(1) Abogada (UNC). Escribana (UES XXI); Doctoranda en Ciencias Políticas (CEA-UNC, Córdoba). Maestranda en Derecho Ambiental y Urbanístico (Universidad de Limoges, Francia). Especialización en Derecho Ambiental y Tutela del Patrimonio cultural, Universidad Nacional del Litoral, Pasante en PROICO 50612 (FCEJS), UNSL.

que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras ...”.

El nuevo marco de intelección comprende un aspecto ético de la noción de desarrollo humano sustentable que sirve para la conceptualización del derecho al ambiente. Con ello, aparecen nuevas situaciones jurídicas que pueden pensarse desde una lógica de acceso al goce de un derecho individual a un medio ambiente sano y equilibrado; o bien, desde el uso colectivo del ambiente regulado conforme a las necesidades sociales.

Tal reconocimiento del derecho subjetivo presenta su correlato y/o contrapartida en el deber de preservarlo que, como deber intergeneracional, pesa sobre todos los habitantes para no comprometer el desarrollo del nuevo sujeto reconocido: las generaciones futuras.

La conceptualización del ambiente como derecho-deber permite emerger un nuevo orden jurídico ambiental en la escala nacional. Por ende, se considera al sistema normativo como una verdadera red de regulaciones, aplicable a la situación objeto de estudio.

El sistema se integra también con la obligación de las autoridades públicas de una utilización racional de los recursos naturales. Es de remarcar el amplio concepto que implica el deber, de los distintos Poderes y en cada una de las áreas de gobierno, de **“preservar el patrimonio natural y cultural”** y la diversidad biológica.

El derecho positivo a un “medio ambiente sano” que irrumpió en el mundo jurídico debió buscar caminos formales para traducirse a la realidad empírica. Se normativizaron, entonces, vías de acceso. Se trata de derechos instrumentales que sirven para garantizar la promoción y defensa del nuevo bien jurídico sustancial protegido.

La educación ambiental y los sistemas de información pública, que garanticen una participación informada, fueron los instrumentos seleccionados que vienen a integrar y perfeccionar el microsistema del derecho ambiental. Esas herramientas legales fueron plasmadas como instrumentos de la política y la gestión ambiental en los incs. 4 y 5, respectivamente, del art. 8° de la Ley General del Ambiente —25.675—, del año 2002.

Por ende, en el complejo sistema jurídico argentino existen aspectos ambientales a nivel constitucional en las leyes de fondo y leyes especiales, en las nuevas leyes de presupuestos mínimos, en las leyes provinciales y en ordenanzas municipales.

Bajo este marco de interpretación del fenómeno socio-cultural-ambiental se inserta el entramado de normas que, analizadas en su conjunto y contexto, expresan las políticas y constituyen instrumentos de su ejecución. Por ello, se intenta desentrañar el complejo entretejido para una comprensión cabal en toda su magnitud y extensión espacio-temporal.

Procura el presente artículo **indagar en algunos aspectos de la metamorfosis que el derecho clásico decimonónico debió afrontar frente a la creciente recepción legislativa de la tutela jurídica del patrimonio cultural.** El presente planteo se efectuará desde la perspectiva ambiental del nuevo orden jurídico en el sistema constitucional argentino.

El planteo inicial se aprecia mejor desde un eje signado por la racionalidad preventiva, e incluso precautoria, que circunda al derecho ambiental. El enfoque transmuta el del derecho tradicional o clásico y, por ende, modifica la óptica de visión, reflejándose ese objetivo político (prevención o precaución) como fuerza centrípeta hacia adentro del régimen jurídico, con un enfoque sistémico en las distintas escalas.

Antes de explicitar el objetivo general reseñado *ut supra* se delimita el marco conceptual, el contexto de significación del derecho en tanto discurso jurídico, cuanto traducción del vínculo sociedad-cultura. Posteriormente, se circunscribe el referente normativo, como perspectiva de análisis de aquel discurso jurídico del patrimonio cultural.

Ello permitirá vislumbrar diferentes concepciones de lo jurídico que denotan la necesidad fáctica (no meramente declarativo-formal) de un diálogo/encuentro intercultural en condiciones de equidad, para dar paso a la construcción de un sistema jurídico plural respetuoso de la diversidad cultural y etnográfica de nuestro país.<sup>(2)</sup>

(2) A partir de la presentación del *Anteproyecto de Código Civil y Comercial de la Nación y sus fundamentos*, a cargo de la Comisión integrada por los doctores Ricardo Luis Lorenzetti (Presidente), Elena Highton de Nolasco y Aída Kemelmajer de Carlucci, en cumplimiento de los objetivos y plazos señalados por el decreto presidencial 191/2011, se introdujeron aspectos valorativos que inspiraron su labor legislativa, entre ellos:

- 1) Código con identidad cultural latinoamericana;
- 2) Constitucionalización del derecho privado;
- 3) Código de la igualdad;
- 4) Código basado en un paradigma no discriminatorio;
- 5) Código de los derechos individuales y colectivos;
- 6) Código para una sociedad multicultural;
- 7) Código para la seguridad jurídica en las transacciones comerciales.

## 2. Delimitación conceptual de la noción de patrimonio cultural

Procede este acápite a delinear un diseño conceptual en torno a la noción de “patrimonio cultural”. Para ello, se deslindarán ambas nociones, comenzando por la idea de patrimonio.

Por un lado, en el marco de referencia de la concepción civilista, se define la noción de “patrimonio” como una universalidad jurídica de derechos reales (conjunto de bienes) y personales (obligaciones) de una persona, la que se identifica claramente como su titular. Así lo contempla el art. 2312 del Código Civil *in fine* y en la nota del codificador. Por otro lado, la frontera de dicha noción comprende una realidad que pretende ser captada bajo el influjo del presente artículo, y así la definición trasunta una especie de **extensión** elástica para ser aplicada a bienes históricos y culturales, más recientemente a la naturaleza, y finalmente en forma más general, al medio ambiente como noción sistémica.<sup>(3)</sup>

A simple vista, puede diferenciarse la amplitud de este último concepto de “patrimonio común”, en relación al anterior, ya que no posee un valor pecuniario determinado, no tiene necesariamente un propietario y el titular de los derechos no está bien identificado.

A su vez, el “patrimonio común” que alega la Carta Suprema como derecho fundamental representa un interés colectivo en la preservación de la riqueza natural y cultural; así como una integración de saberes, conocimientos ancestrales, tradicionales (transmitidos e intercambiados a lo largo del tiempo), y colectivos (no descubrimientos individuales) que se integran para dar vida a una cosmovisión ético-filosófica.<sup>(4)</sup>

El derecho debe enfrentar las múltiples causas, relaciones e interrelaciones que provocan problemas complejos, y como disciplina social debe integrarse no solo en su propio ámbito, sino también con el ámbito natural, incorporando la visión del nexo sociedad/naturaleza en la comprensión de los fenómenos socio-naturales y todas sus implicancias.<sup>(5)</sup>

(3) TRIGO REPRESAS F. y LÓPEZ MESA M., *Tratado de la Responsabilidad Civil*, Bs. As., La Ley, 2004, t. III, pp. 600/604.

(4) AGOSTO, PATRICIA, “Saberes Ancestrales. Destrucción, negación y disputa”, en Claudia Korol, *Resistencias populares a la recolonización del continente*, Bs. As., Centro de Investigaciones y formación de los Movimientos Sociales Latinoamericanos, América Libre, 2010, pp. 45/76.

(5) JULIÁ, MARTA S., *El abordaje jurídico de problemas ambientales*, La Ley, 2008, anuario n° 11, disponible en Biblioteca Virtual CLACSO, [en línea] <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Argentina/cijs-unc/20110618045020/sec11001c.pdf>

Al modificar el derecho ambiental, la visión de las situaciones jurídicas protegidas las deja huérfanas de los casilleros clásicos y emprende su incasante búsqueda de espacios, sorteando soluciones de corte individualista<sup>(6)</sup> para transitar hacia la adaptación de sus instituciones de base.<sup>(7)</sup>

Esta adaptación debe dirigirse hacia la solución de problemáticas desde el paradigma de la complejidad de una organización viva que emerge de procesos físico-químicos terrestres, de modo que el principio rector sea el de identidad humana, unidad múltiple (*unitas multiplex*) o identidad común bioantropológica; lo que significa que como entidad planetaria y biosférica, en busca de la autoperpetuación de la especie humana, debe proteger y preservar el hábitat natural-cultural para transmitirlo a generaciones venideras.<sup>(8)</sup>

A continuación, a la par de la definición de patrimonio, se adiciona el adjetivo "cultural" que fija el plano conceptual para dimensionar la problemática.

Atento a la heterogeneidad de bienes culturales tutelados, teniendo en cuenta que dentro de esa noción se identifica el patrimonio histórico, arquitectónico, paleontológico, artístico, paisajístico e intangible, muchas veces se adoptan a nivel legislativo definiciones descriptivas y ejemplificadoras. No obstante, bajo el esfuerzo sistematizador por constituir una "noción jurídica unitaria" de la categoría "patrimonio cultural", puede decirse que es considerado como el conjunto de bienes que representan simbólicamente una identidad.

Esto significa que el criterio fundamental para definir los referentes simbólicos materiales o inmateriales de cada cultura no va a estar dado por la antigüedad ni la originalidad (aunque a veces ambas sean sobrevaloradas, confundidas como valor de autenticidad), sino que lo fundamental reside en la eficacia simbólica, es decir la "capacidad del símbolo para expresar de forma sintética y emocionalmente efectiva una relación entre ideas

(6) En este sentido, es dable destacar que la incorporación de la perspectiva ambiental en el proyecto de reforma del Código Civil y Comercial tiene como objetivo un intento por armonizar el eje mercantilista y desarrollista, propios de la época de sanción del Código Civil (25/09/1869), con la nueva cláusula ambiental establecida en el art. 41, donde la actividad productiva se direcciona a un modelo de desarrollo que haga viable la vida en el planeta en el presente y en el futuro, logrando así un desarrollo sustentable.

(7) PÉREZ CUBERO, M. EUGENIA, "Reconocimiento de posibles soluciones legales al deterioro ambiental", en *III Congreso Internacional sobre Cambio Climático y Desarrollo Sustentable*, Universidad Nacional de La Plata, Acta Bioquímica Clínica Latinoamericana, 2011.

(8) MORIN, EDGAR y KERN, ANNE B., *Tierra-Patria*, Barcelona, Kairós, 1993.

y valores".<sup>(9)</sup> Ante tal perspectiva de significación del **patrimonio como construcción social**, cabe reflexionar sobre el accionar de la comunidad científica. A ella se encomendó la difícil tarea de proteger y conservar dicho patrimonio cultural, sin embargo, hasta el momento ha resultado difícil conectar con la diversidad de formas de expresión cultural e identitaria de las comunidades locales,<sup>(10)</sup> quienes no siempre se ven reconocidas en el pasado promocionado como reivindicación histórica.

Esto nos conduce a establecer matizaciones en la concepción occidental-liberal sobre el modo de entender lo cultural y sus conflictos. Es decir, ya no como ejercicio abusivo de una agresión sistemática sobre cosmovisiones tradicionales —sea en aspectos físicos, psicológicos y morales, como en un nivel cognitivo o cultural—,<sup>(11)</sup> sino que, desde esta mirada, surge un encuentro a modo de hibridación entre procesos multiculturales.

Esta realidad, por ejemplo, trajo aparejada la relevancia de una dimensión cultural imperante por sobre los procesos identitarios de los pueblos indígenas que los empujó a la necesidad de superar el carácter subalterno al que habían sido arrojados. Como marca Ordoñez, "... los indígenas no han aceptado la invitación a desaparecer",<sup>(12)</sup> por eso las repúblicas de América Latina se vieron obligadas a dictar políticas activas para "integrar" esas sociedades con los rasgos culturales específicos que las caracterizan.<sup>(13)</sup>

Desde este nivel de análisis debe erradicarse cualquier comprensión de lo cultural como algo completo, cerrado o aporético.<sup>(14)</sup> Es necesario avanzar de una concepción estática de la cultura en tiempo y espacio

---

(9) Ver Prats, L., "Antropología y patrimonio", citado por GARCÍA LÓPEZ, ANGÉLICA, "Patrimonio cultural: Diferentes perspectivas", en *Arqueoweb. Revista sobre arqueología en Internet*, n° 2, serie 9, 2008.

(10) *Ibid.*

(11) MARTÍNEZ DE BRINGAS, ASIER, "Los pueblos indígenas ante la construcción de los procesos multiculturales. Inserciones en los bosques de la biodiversidad", en Mikel Berraondo, *Pueblos indígenas y derechos humanos*, Instituto de Derechos Humanos, serie Derechos Humanos, Bilbao, Universidad de Deusto, 2006, vol. 14, pp. 85/108.

(12) SANDOVAL VILLAROEEL, CARLOS, "Algunas observaciones sobre la relación entre las instituciones indígenas y los derechos humanos", en *Revista del Instituto de Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma del Estado de México*", n° 10, México DF, 1994, pp. 145/159.

(13) ORDOÑEZ CIFUENTES, JOSÉ E., "Restitución de la armonía cósmica: Propuesta jurídica de los Pueblos Originarios de Abya Ayala", en *Revista Latinoamericana de política, filosofía y derecho Crítica Jurídica*, n° 30, 2010, pp. 37/85.

(14) ORDOÑEZ CIFUENTES, JOSÉ E., *ibid.*



hacia la construcción del concepto de diversidad cultural como noción cambiante. Los expertos lo denominan “generación de vínculo entre la sociedad y su patrimonio”, puesto que es la sociedad la que da, en última instancia, valoración al mismo; luego esta valoración puede ser apoyada desde la Administración Pública a través de una gestión mediadora.<sup>(15)</sup> Dicha gestión mediadora entre patrimonio y sociedad podrá ser expresada en términos de las ciencias políticas.

La protección del patrimonio cultural ha pasado a formar parte integrante de la riqueza material y espiritual mundial. El entorno natural, el patrimonio cultural tangible, movable e inamovable, junto con el patrimonio cultural inmaterial o intangible, representan valores que contribuyen a la educación y a la cultura social de la colectividad. Tienen, asimismo, un impacto económico importante.<sup>(16)</sup>

Queda plasmada la complejidad conceptual que gira en torno a la naturaleza del bien cultural. La diversidad de significados que se encuentra en las connotaciones político-discursivas subyace en la legislación vigente de Argentina, con lo cual, y como se verá, coexisten conceptos poco claros, incompletos o reduccionistas a través de ejemplificaciones o descripciones de los bienes que componen el patrimonio cultural.<sup>(17)</sup>

### 3. Circunscripción del referente normativo

Esta segunda instancia de análisis plantea adentrarse en la **arquitectura normativa** donde se inserta la temática bajo estudio para contextualizar el marco preceptivo de recepción legislativa. Si bien en nuestro país desde 1853 pueden encontrarse leyes que protegen diversos bienes culturales, “dicha normativa no da cuenta de la protección del patrimonio como problemática de las ciencias jurídicas, sino que se trata de la protección de bienes que pueden ser considerados culturales, pero de modo asistemático”.<sup>(18)</sup>

(15) LEVRAND, NORMA, “Política legislativa vs. Diversidad Cultural: el desafío de proteger nuestro Patrimonio cultural”, en Sozzo Gonzalo, *La protección del Patrimonio cultural. Estudios sociológicos para su construcción*, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, 2009, pp. 61/62.

(16) JIRASEK, PAVEL y HARRAS, HANS-JÜRGEN, *La protección del patrimonio cultural*, en *Noticias del ICOM —International Council of Museums—*, Sesiones Paralelas, n° 4, serie 22, 2004, [en línea] [http://icom.museum/fileadmin/user\\_upload/pdf/ICOM\\_News/2004-4/SPA/p22\\_2004-4.pdf](http://icom.museum/fileadmin/user_upload/pdf/ICOM_News/2004-4/SPA/p22_2004-4.pdf)

(17) BERROS, M. VALERIA y LEVRAND, NORMA, “Apuntes sobre la construcción del concepto normativo de patrimonio cultural en Argentina”, en Sozzo Gonzalo, *La protección del Patrimonio cultural. Estudios sociológicos para su construcción*, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, 2009, pp. 105/124.

(18) BERROS, M. VALERIA y LEVRAND, NORMA, *ibid.*

Demarcando una línea histórica a grandes rasgos, en 1940 se sanciona la Ley de Creación de la Comisión Nacional de Museos y de Monumentos y Lugares Históricos (ley 12.665); en 1985, la Ley sobre Política Indígena y Apoyo a la Comunidades Aborígenes (ley 23.302); en 1993 la Ley Federal de Educación (ley 24.195), que enumera como objetivos de la política educativa: el fortalecimiento de la identidad nacional atendiendo a las idiosincrasias locales, provinciales y regionales, y el derecho de las comunidades aborígenes a preservar sus pautas culturales y al aprendizaje y enseñanza de su lengua.

Continuando con una misma línea argumental de protección del acervo cultural, la Reforma constitucional de 1994 estableció en el art. 41, párr. 2º, tal como fuera adelantado, la obligación de las autoridades de proveer a la preservación del patrimonio natural y cultural, enunciando a este último del mismo modo que ya lo había realizado la Constitución de 1949, es decir, como un derecho fundamental.

Al efectuar un desglose del segmento citado del dispositivo normativo, se vislumbra que las adjetivaciones empleadas definen al ambiente en una **simbiosis dialéctica** (naturaleza/cultura). El término “patrimonio” se relaciona, entonces, con la noción clásica del derecho civil de los bienes y de la persona, pero supone también una extensión del mundo privatista, expresando un valor colectivo inherente a una universalidad de bienes, con independencia de su estatus jurídico. Porta una riqueza no patrimonial, sino de orden natural y cultural, legada por antecesores que debe transmitirse a generaciones futuras.<sup>(19)</sup>

Es posible ver aquí una primera aproximación a la metamorfosis evidenciada en el derecho clásico, en orden a la protección del patrimonio natural y cultural; mutación que actualmente encuentra un interesante anclaje positivo con la reforma del Código Civil, tratándose de nuevas regulaciones legales que recogen jurisprudencia dominante. Esto significa que la sociedad argentina tiene el derecho fundamental a la protección y el disfrute del patrimonio cultural, del cual el patrimonio artístico, museológico y urbano son una especie.

La configuración de estos bienes colectivos pone un freno a la hegemonía del otro polo del sistema jurídico, el reconocimiento de derechos

---

(19) QUIROGA LAVIÉ, H.; BENEDETTI MIGUEL A. et al, *Derecho Constitucional Argentino*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2001, t. I, pp. 292/343.

fundamentales individuales: el derecho de propiedad y libertad contractual. Esa conflictualidad exige recurrir a métodos de ponderación o eualización de intereses entre derechos situados en un mismo nivel.<sup>(20)</sup> De allí la importancia del Título Preliminar del Nuevo Código para un estudio sistemático.

Resulta preciso efectuar algunas disquisiciones en torno a la noción de “universalismo abstracto de los derechos humanos”, donde subyace como fundamentación argumental que los derechos son inherentes a nuestra naturaleza humana y que nos constituye en sujetos de dignidad; lo que lleva a construir derechos atemporales y aculturales que se descubren y formulan en un momento dado y valen para siempre y para todos.<sup>(21)</sup>

A la luz de estas ideas, se ignora la inevitable condición cultural e histórica de toda realidad humana siendo que, según precisiones de antropólogos como Geertz,<sup>(22)</sup> “los humanos somos seres culturales, animales que nos completamos como humanos gracias a la cultura”. Ahora bien, otro dato de relevancia a tener presente es que ese ser cultural que somos no se expresa en una única cultura común, sino que muy por el contrario, nos concretamos como seres culturales en múltiples culturas diferenciadas.

Cabe precisar que a pesar de la incorporación de la protección del patrimonio cultural en la cláusula constitucional del art. 41, donde puede interpretarse que es un micro bien dentro del macro bien ambiente, la legislación cultural específica mantiene su respectiva estructura institucional por separado.<sup>(23)</sup>

Significa ello que, a pesar de lo contemplado en la cláusula constitucional, en la práctica se mantienen diferenciadas institucionalmente las funciones

(20) SOZZO GONZALO, “El derecho fundamental al patrimonio cultural en estado gaseoso (la narrativa de los casos jurisprudenciales como solvente)”, en *La protección del Patrimonio cultural. Estudios sociológicos para su construcción*, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, 2009, pp. 105/124.

(21) ETXEBERRIA, XAVIER, “La tradición de los derechos humanos y los pueblos indígenas: una interpelación mutua”, en Mikel Berraondo, *Pueblos indígenas...*, op. cit., pp. 85/108.

(22) GEERTZ, CLIFFORD, *La interpretación de las culturas*, Barcelona, Gedisa, 1988.

(23) La ley 25.197/1999 —Régimen del Registro del Patrimonio Cultural—, en concordancia con la idea de proteger el patrimonio que legamos a las generaciones futuras, lo entiende de manera amplia, comprensiva del entorno natural. Brinda así dos tipos de definiciones convergentes, como patrimonio cultural-natural y como patrimonio-cultura propiamente dicho, que comprende bienes culturales histórico-artísticos. La ley 25.743/2003 —de Protección del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico Nacional—; y por último la ley 25.750/2003 —de Preservación de Bienes y Patrimonios Culturales—.

de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y las que competen al Ministerio de Cultura de la Nación Argentina, encargado este último de “difundir, promover y estimular la actividad cultural en todas sus formas y democratizar el acceso a los bienes culturales”.<sup>(24)</sup>

De hecho, allí radica la distinción entre dos posturas científico-jurídicas en permanente tensión que excede los objetivos del presente dilucidar, razón por la cual continuamos con la exposición normativa de la reforma que dispuso, en su art. 75, inc. 17 —aprobado por unanimidad en la Convención Constituyente y sin discusión en el recinto— como atribución del Congreso de la nación garantizar el respeto a la identidad y el reconocimiento de la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos.

La misma disposición, en el inc. 19, estableció la facultad de dictar leyes que “protejan la identidad y pluralidad cultural, la libre creación y circulación de las obras de autor, el patrimonio artístico y los espacios culturales y audiovisuales”.

Ambos incisos son portadores de un plexo de derechos especiales que pretende reparar cada una de las necesidades históricas insatisfechas tanto de los pueblos indígenas como de las comunidades locales. Esta visión constitucional sobre el componente indígena completa la noción de “Estado ecológico de derecho” en su versión latinoamericana.<sup>(25)</sup> Ello se vincula a que ninguna cultura indígena se considera dueña de la naturaleza, y su traducción es la no percepción de ella como mera mercancía, sino que la conciben como parte integrante de su vida pasada, presente y futura a la que le deben respeto.<sup>(26)</sup>

De lo dicho puede colegirse que la preexistencia indígena, en el sentido de reconocer su anterioridad a la formación de la categoría jurídico-política de Estado-nación argentino, es una preferencia ecológica explícita tanto para el presente como para el futuro de la sociedad nacional. Implica reconocer a la sociedad argentina como multiétnica y pluricultural,

---

(24) CISELLI, GRACIELA, “El patrimonio cultural: entre la identidad y el ambiente”, en *Revista e-rph*, n° 9, España, 2011.

(25) Para profundizar sobre el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano que recepta a la naturaleza como sujeto de derechos ver PÉREZ CUBERO, M. EUGENIA, “Debates éticos, filosóficos y jurídicos en torno a la subjetivización de la Naturaleza”, Ponencia VIII Conferencia Latinoamericana de Crítica Jurídica, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2013.

(26) QUIROGA LAVIÉ, H.; BENEDETTI, MIGUEL A. *et al*, *op. cit.*, pp. 292/343.

teniendo en cuenta no solo el aporte cultural y artístico español e inmigratorio, sino el que el poder constituyente reconoció y, por ende, no se puede desconocer la preexistencia de los pueblos indígenas, dando lugar a una alquimia que entrelaza conocimientos, técnicas, saberes, creencias y mitologías del pasado en el presente.

Cabe aclarar aquí que los artículos reseñados se estructuraron en consonancia con los postulados de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), considerando que tanto el dominio natural como el cultural son parte de un único patrimonio que compone la herencia de las generaciones futuras.<sup>(27)</sup> De este modo, la amplitud protectoria de las normas ambientales debería utilizarse para ampliar la protección legal mínima o **piso protector** del patrimonio cultural.

Asimismo, mediante el inc. 22 del artículo en cuestión, la Constitución Nacional estipuló que los tratados tienen jerarquía superior a las leyes. Es decir, que aquellos instrumentos internacionales de derechos humanos y ambiente que están incorporados en la enumeración del primer párrafo del inciso tienen jerarquía constitucional; ello adquiere gran trascendencia porque consolida el sistema dualista y, por ende, la influencia de las convenciones internacionales en materia de patrimonio cultural.<sup>(28)</sup>

Mediante este rastreo meramente exploratorio se observa que el reconocimiento del valor de la protección del patrimonio cultural tuvo su génesis en el derecho internacional y un proceso de ratificación en el derecho constitucional. A tal red debe hilarse el régimen protectorio en el nivel administrativo, concurriendo la competencia de nación, provincia y municipios, en torno a la construcción jurídica de la noción de "patrimonio cultural".

(27) BERROS, M. VALERIA y LEVRAND, NORMA, *op. cit.*

(28) A modo meramente informativo se enuncian las convenciones ratificadas por Argentina: en 1954, en La Haya, en el seno de Unesco se suscribe la Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de conflicto armado; el dato temporal de su sanción nos alumbra sobre el contexto mundial. Luego, en 1970, se adopta la Convención sobre las Medidas que deben Adoptarse para Prohibir e Impedir la Importación, Exportación y Transferencia de Propiedad Ilícita de Bienes Culturales. En 1972 se dicta la Convención sobre Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, lineamientos que son seguidos en la Reforma constitucional de 1994.

En 2002 Argentina ratifica un documento regional adoptado en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) denominado Convención sobre Defensa del Patrimonio Arqueológico, Histórico y Artístico de las Naciones Americanas, y en 2003, regresando a una escala global, se promulga la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, valorando la representación compleja que evoca el patrimonio cultural con sus bienes intangibles (usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas) y los elementos tangibles de que se valen aquellos, tales como instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que le son inherentes.

En tal sentido, la provincia de San Luis prevé en su normativa estadual la Ley II-0052-2004 (5455) del Digesto, bajo el epígrafe II —que incluye educación, cultura, ciencia y técnica—. La ley provincial adopta un sistema de protección de bienes culturales y, del mismo modo, la tutela del patrimonio arqueológico y paleontológico.

También la ciudad documenta la evolución de su personalidad urbana mediante la conformación identitaria del espacio, ya que el espacio de la ciudad precede a su ser. La ciudad de hoy preserva y restaura la ciudad de ayer: monumentaliza y patrimonializa la ciudad pasada, al mismo tiempo que la deconstruye. He aquí el patrimonio cultural local.

Recordamos, así, que la ordenanza 138-ASCE/O/2007 del Honorable Consejo Deliberante de la Ciudad de Villa Mercedes declara al complejo cultural, recreativo y turístico Calle Angosta, “Patrimonio Arquitectónico, Histórico y Cultural Municipal”. A nivel institucional, prevé la normativa herramientas de gestión: el Programa Municipal del Patrimonio Histórico, Cultural y Arquitectónico y la Comisión Evaluadora de Preservación del Patrimonio Histórico.

Sin embargo, no constituye un instrumento de control y seguimiento suficiente para llenar la significación territorial y simbólica de un sitio que conjuga innovación funcional y tradición histórica; extremos que deben estar presentes para no perder de vista, ni ignorar, el valor patrimonial que significa el edificio como patrimonio de valor histórico industrial que documenta actividades sustanciales en la cultura urbana de una zona de la ciudad y que, por lo tanto, contribuyen a la comprensión de la microhistoria.

#### 4. Metamorfosis de la lógica jurídica clásica

La ciudad “... opera como la sustitución de la naturaleza por otro espacio-tiempo, otra pulsación y otra realización [que] comenzó por la obra en construcción y solo puede vivir en ella (...) una sola cultura —que deja por ello de ser simplemente una cultura— reemplaza de manera casi integral la evolución por la transformación, e incluso por la metamorfosis o la revolución”. Esta cultura es la que Jean Luc Nancy ha denominado “ciudad” (*cité*). Vecindario de lo desconocido, la ciudad se abre por todas partes a la expansión de un universo desensamblado donde la figura de la ciudad desaparece o se metamorfosea: la ciudad se construye al deconstruirse.<sup>(29)</sup>

(29) NANCY, JEAN-LUC, *La ciudad a lo lejos*, Bs. As., Manantial, 2013, pp. 11 y 49.

A esta altura puede evidenciarse que la ciencia jurídica no ha logrado conformar aún una concepción compleja y holística sobre la protección del patrimonio cultural, y ello debido a que su tratamiento normativo ha respondido a evocaciones de una verdadera lucha de intereses, donde el Estado privilegia en cada momento histórico determinados testimonios de la sociedad para conformar la identidad nacional del ser argentino.

Esto nos da pie para pasar al último tramo del presente que propone desenrañar las modificaciones operadas en los principios y presupuestos del derecho clásico en función de la incorporación de la tutela del patrimonio cultural.

“La temática ambiental implica un cambio en la lógica jurídica clásica y una mutación axiológica desde el punto de vista del derecho en general”.<sup>(30)</sup> Ello es así debido a que el advenimiento de la idea de derechos colectivos o supraindividuales que recaen sobre bienes comunes provoca un giro copernicano en el ámbito del derecho privado.<sup>(31)</sup>

La desagregación y clasificación son ideas rectoras del derecho tradicional que permite inmovilizar el objeto de estudio; sin embargo, el derecho ambiental se caracteriza por la movilidad de interrelaciones que debe captar y que generan perplejidad. Primera barrera a superar: paso del objeto de estudio a sistemas complejos como centro de análisis.<sup>(32)</sup>

Frente a una perspectiva tradicional y fragmentaria, emerge una nueva perspectiva jurídica ambiental como forma de entendimiento, y que distintos autores presentan como una nueva forma de leer el derecho con gafas ambientales o una nueva lectura con mirada ambiental.<sup>(33)</sup>

El derecho ambiental, signado por una naturaleza dual como derecho individual y colectivo al mismo tiempo, podría indagar y abordar la problemática

(30) CAFFERATA, NÉSTOR, “Los principios y reglas del derecho ambiental”, en Programa Regional de Capacitación en Derecho y Políticas Ambientales, Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), [en línea] <http://www.pnuma.org/deramb/documentos/VIProgramaRegional/3%20BASES%20DERECHO%20AMB/7%20Cafferata%20Principios%20y%20reglas%20del%20der%20amb.pdf>, consultado el 11/06/2012.

(31) SOZZO, GONZALO, “El arca cultural: entre lo público y lo privado, un proyecto democratizador de la propiedad privada”, en *La protección del Patrimonio cultural. Estudios sociológicos para su construcción*, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, 2009, pp. 105/124.

(32) PÉREZ CUBERO, M. EUGENIA, “Debates éticos, filosóficos y jurídicos en torno a la subjetivización de la naturaleza”, *op. cit.*

(33) JULIÁ, MARTA S., *La tutela jurídica del ambiente desde una perspectiva ambiental del derecho*, Córdoba, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (UNC), [en línea] <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/refade/article/view/5970/6867>, consultado el 20/07/2013.

desde una mirada superadora conformada por la combinación de diversos saberes; es decir, articulando elementos de derecho público y derecho privado, derecho nacional e internacional y debiendo acudir a conocimientos que trascienden la esfera de lo jurídico.

El derecho de propiedad y los derechos colectivos se sitúan en un mismo nivel dado el carácter de normas fundamentales y la estructura de principios como mandatos de optimización, lo que significa que deben desarrollarse en la mejor medida posible; ello exige recurrir a métodos de ponderación para resolver esa conflictualidad existencial.

El modelo del poder propietario, como derecho subjetivo máximo, solo posee límites intrínsecos en el ejercicio regular. A su vez, el límite al derecho de propiedad privada está puesto en no dañar el derecho de propiedad privada de otro individuo titular (relaciones de vecindad, civilidad). Este modelo ha cedido paso a una concepción de cooperación para tutelar bienes colectivos. Se correlaciona con un modelo dialógico público/privado donde la limitación del derecho de propiedad se realiza para poder consolidar, en la mayor medida posible, otros intereses colectivos como lo son los ambientales y culturales.<sup>(34)</sup>

Ello trae aparejado la evolución de una mirada de los derechos privados y subjetivos hacia un contexto de lo colectivo, donde el principio estructurante de dicho paradigma parte de la preeminencia del bien colectivo sobre los demás bienes individuales porque se sitúa en la esfera social y es presupuesto de la convivencia.<sup>(35)</sup>

Se plantea un nuevo escenario de conflictos entre bienes pertenecientes a la esfera colectiva (como el ambiente y la cultura) y bienes individuales, afirmándose que los derechos individuales tienen además de una función social, una función ambiental y cultural. Esta mirada ha sido introducida en el derecho positivo mediante la Reforma constitucional.

De este modo, del modelo de la **propiedad-derecho** individual se dio paso al modelo de la **propiedad-función**, lo que simboliza que el derecho del propietario cumple una función para con el colectivo social en su conjunto. Es decir, que la propia situación de pertenencia traduce un contenido obligacional positivo para el sujeto titular de la propiedad.

---

(34) JULIÁ, MARTA S., *ibid.*

(35) LORENZETTI RICARDO L., *op. cit.*



Este cambio en el esquema jurídico supone lo que el presente artículo propone denominar “**metamorfosis del derecho clásico**”. Frente a necesidades que demandan las exigencias actuales de un derecho herético, dinámico y en evolución, de acuerdo a las diferentes miradas sobre la relación ontológica entre ser humano, naturaleza y cultura, el sistema va mutando y transformando el significante de esa relación.

Es importante tener presente que “las leyes no solo producen insustituibles efectos disciplina, dotes de las conductas en que inciden, sino que son a la vez cauces informativos y medios pedagógicos, que ayudan a formar opinión con lo que se realimenta el proceso induciendo la introducción de nuevos perfeccionamientos normativos”.<sup>(36)</sup>

Se sostiene en la doctrina que los nuevos derechos constitucionales ambientales son operativos o ejecutivos con el valor que le confiere la Norma Fundamental, y no meras normas programáticas, abstractas o etéreas declaraciones políticas.

Esto ha sido reafirmado por la jurisprudencia del Alto Tribunal en la emblemática causa<sup>(37)</sup> “Mendoza, B. Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Daños y perjuicios derivados da la Contaminación ambiental del río Matanza Riachuelo”, del 08/07/2008, donde afirmó que el reconocimiento de estatus constitucional del derecho a un ambiente sano no configura una mera expresión de buenos y deseables propósitos supeditados en su eficacia a una potestad discrecional de los poderes públicos, sino que constituye la precisa y positiva decisión del constituyente.

## 5. Reflexión final

Las ciencias naturales concibieron al hombre como ser biológico, mientras que las ciencias humanas lo van reconociendo como ser psíquico y socio-cultural; sin embargo, los compartimentos de las ciencias impidieron una concepción compleja y holística que aglutine los tres caracteres: ser biológico, psíquico y socio-cultural. Esa perspectiva es la mirada que la conciencia ambiental, en el sentido amplio del término, invita y estimula a construir con los aportes de las diversas disciplinas.

(36) RODRÍGUEZ, M. CLAUDIA y OSELLA, DIANA, *El medio ambiente y sus aspectos legales*, Córdoba, Universidad Nacional de Río Cuarto, 2011.

(37) CSJN, “Mendoza, B. Silvia y otros c/ Estado Nacional...”, fallo cit.

En virtud de la evolución normativa referida, puede afirmarse que el derecho al patrimonio cultural ha adquirido mayor positividad a medida que se han ido precisando el objeto, los sujetos y sus mecanismos de protección.

De igual modo, se avanzó en la noción de “patrimonio colectivo” comprendiendo tanto el ámbito de orden natural, como su aspecto cultural, y el resultado del accionar del hombre sobre el mundo que lo rodea. No obstante ello, no se advierte en su tratamiento normativo un acercamiento axiomático a la naturaleza compleja de la noción.

Siguiendo el criterio de Germán J. Bidart Campos, el ingreso al derecho positivo implica la vigencia o fase normológica de un derecho, que poco vale si no se logra, en paralelo, su observancia o vigencia en la fase sociológica.

Mientras otros derechos “viven” en la sociedad antes de ser “declarados”, el derecho al patrimonio cultural “se proclama” careciendo aun de plena eficacia. Ello constituye un primer escollo en el sentido de que colisiona con el derecho individual a la propiedad privada; aunque poco a poco los intereses colectivos ganan más espacios de discusión y aceptación, ello puede observarse en el nuevo Código Civil y Comercial.

Complementar ambas fases (normológica y sociológica) permitirá la consolidación de un desarrollo sostenible en el tiempo, que satisfaga las necesidades de la generación presente sin comprometer las posibilidades de futuras generaciones para satisfacer las suyas, comprendiendo las cuatro áreas: ecológica, social, cultural y económica.

Se destaca la importancia de extrapolar a la comunidad y la sociedad civil la conceptualización de patrimonio común como simbiosis armónica entre naturaleza, sociedad y cultura, contenida en la Carta Fundamental. La Constitución Nacional es el referente escrito integrado que opera como institución política en la sociedad, siendo fuente de reserva y de poder. Allí radica el efecto central educacional, aleccionador y de sensibilización que puede producir el conocimiento de la legislación ambiental y cultural para edificar una verdadera protección jurídica del principio de identidad bioantropológico.



# La protección penal ambiental

## Su implementación en la provincia de San Luis

DIEGO LEONARDO CASTILLO<sup>(1)</sup>



### 1. Introducción

El presente trabajo surge como consecuencia de los temas planteados en el curso de posgrado “El nuevo orden jurídico ambiental y sus manifestaciones políticas e institucionales”, realizado en la Ciudad de Villa Mercedes por la Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de San Luis, y es un esbozo sobre políticas públicas direccionadas hacia la protección penal ambiental en el ámbito de la administración de justicia de la provincia de San Luis. Se planteará, en primer término, la interrelación entre la Administración y el derecho penal ambiental para luego, de acuerdo a la realidad jurídico institucional de la provincia de San Luis —la cual también se delinearará—, intentar llamar la atención respecto de la necesidad de la implementación de un organismo estatal que centre su actividad en la fiscalización, investigación, instrucción y sanción de delitos ambientales.

---

(1) Abogado. Maestrando en Sociedad e Instituciones. Docente en las asignaturas de Medio Ambiente y Legislación de los Recursos Naturales, Derecho Penal I y Práctica Profesional. Miembro de la Comisión Asesora de Investigación y del Consejo Asesor del Departamento de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales (UNSL).

## 2. El nuevo orden jurídico ambiental

El carácter transversal del derecho ambiental torna muy compleja la integración de las políticas públicas emanadas de los distintos órganos estatales, tanto a nivel vertical (nación -provincia-municipio) como horizontal (de los distintos Poderes y de las distintas dependencias dentro de cada uno de ellos). Por ello, resultan trascendentales las acciones que realicen los gobiernos en orden a integrar las políticas ambientales en todas sus actividades. Como expresan las recomendaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el reto no consiste tanto en reformar la legislación ambiental vigente o generar otra nueva, sino más bien en fortalecer las capacidades para que las existentes se cumplan.<sup>(2)</sup>

En tal sentido, Marta Juliá llama la atención respecto de que la cláusula ambiental introducida por la Reforma constitucional de la República Argentina en 1994 constituye “un acto político y jurídico que, mediante la jerarquización del derecho humano al ambiente sano, abrió paso a la objetivación de un nuevo orden jurídico ambiental”.<sup>(3)</sup> Este nuevo orden jurídico ambiental da lugar a una revisión y reestructuración del organigrama tanto administrativo como judicial en todos sus niveles que tendrán, entonces, que adecuarse al mismo. Esta resulta una tarea titánica y transversal que encontrará seguramente en sus primeros tiempos innumerables contratiempos.

## 3. La Administración y el derecho penal ambiental

“La Humanidad no podrá sobrevivir sin un doble control del aprovechamiento del medio ambiente: el primer nivel de control lo ejerce la Administración, pero es indispensable que esté seguido de un nivel de control adicional y eficiente, que solo podrá ser efectuado por el derecho penal”. Con estas palabras del jurista alemán Bernd Shünemann, citadas por Guersi, Lovece y Weingarten en su obra,<sup>(4)</sup> podemos comenzar el análisis de la interrelación

(2) CEPAL, “La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades”, en *Libros de la CEPAL. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Oficina Regional para América Latina y el Caribe (PNUMA/ORPALC)*, Santiago de Chile, julio de 2002, p. 165 [en línea] <http://www.cepal.org/rio20/tpl/docs/5.DesSost.Julio2002.pdf>

(3) JULIÁ, MARTA S., “El nuevo orden en materia ambiental en el sistema jurídico político institucional argentino”, en *Revista de la Facultad*, n° 2, vol. IV, Nueva Serie II, 2013, pp. 213/224.

(4) Shünemann, Bernd, *Sobre la dogmática y la política criminal del derecho penal del medio ambiente*, citado por GUERSI, CARLOS; LOVECE, GRACIELA y WEINGARTEN CELIA, *Daños al ecosistema y al medio ambiente*, Bs. As., Astrea, 2004, p. 653.

de la Administración y la protección penal ambiental que será el primer planteo a desarrollar.

En el ámbito de la protección ambiental mucho se ha discutido sobre la intervención del derecho penal. Lejos de entrar a analizar esta cuestión, que no es el objeto de este trabajo, desde ya adelantamos que nos recostamos sobre la posición de Shünemann en cuanto consideramos que es la Administración quien debe encargarse de la defensa medioambiental y solo subsidiariamente, y en los casos en que la primera ha fracasado, deberá actuar el derecho penal. Por ejemplo, imaginemos para estos casos situaciones en los que la misma Administración encubre un accionar contaminante; o cuando grandes grupos industriales sortean la acción de la justicia administrativa pagando altísimas sanciones que, sin embargo, en cuestión de costos son aun beneficiosas frente a la opción de tener que afrontar una reestructuración de sus empresas para adecuarse a una normativa ambiental.

Está claro, entonces, que al decir de Hutchinson:

... las obligaciones de las administraciones públicas en relación a la protección ambiental, así como el principio de responsabilidad administrativa en su más amplia y protectora concepción, están en la actualidad fuera de duda. Consecuentemente lo están, como contrapartida de lo anterior, los derechos de los particulares a un ambiente adecuado, a que la Administración tome las decisiones necesarias para la protección del ambiente.<sup>(5)</sup>

Por ello, y en defensa de estos intereses, se deben tomar los recaudos necesarios para cubrir aquellas situaciones donde la tarea de la Administración sea insuficiente a los efectos de la protección ambiental.

Por lo indicado es que gran parte de la doctrina advierte la conveniencia de la protección penal del medio ambiente ya que otras ramas que encararon el problema no ofrecieron armas adecuadas para su solución. Entre ellos, podemos citar a Figueiredo Dias, quien afirma que: "Un ambiente sano constituye un valor fundamental de la comunidad, una condición indispensable para el libre desarrollo de la personalidad del individuo (...) Esa verificación sirve para legitimar la intervención del Derecho Penal".<sup>(6)</sup>

(5) MOSEET ITURRASPE, JORGE; HUTCHINSON, TOMÁS y DONNA, EDGARDO, *Daño Ambiental*, Bs. As., Rubinzal-Culzoni, 1999, vol. I, p. 207.

(6) Figueiredo Dias, Jorge, *Sobre a tutela jurídico penal do ambiente: um quarto de século depois*, citado por RUIZ LÓPEZ, CARMEN E., "Protección penal del medio ambiente. Estado de la

### 3.1. Sistemas de legislación penal ambiental y su recepción en nuestro país

En materia internacional, desde hace años existe gran preocupación en materia ambiental y entre las soluciones propuestas se encuentra la tipificación de ciertas conductas como delitos. En tal sentido, en la legislación interna de los distintos Estados el ambiente se ha constituido en objeto de custodia del derecho penal, atento a estar considerado un bien jurídico protegido, digno de ser amparado, ya sea con regulaciones generales, específicas o dispersas.

En cuanto al sistema de regulación general, existe un primer grupo de Estados que acumulan esta legislación dentro de un capítulo específico en su Código Penal (Alemania, España, entre otros).<sup>(7)</sup> En un segundo conjunto encontramos aquellos países donde existe una ley especial que contiene aspectos penales, procesales y administrativos (Brasil). Finalmente, un tercer y último grupo, que es donde podemos ubicar el caso de nuestro país, donde la legislación se encuentra dispersa ubicando parte de la misma en sus Códigos Penales y existiendo, además, leyes especiales de protección ambiental.

En la actualidad, nuestro derecho penal ambiental se encuentra disperso entre las normas del Código Penal y ciertas leyes especiales. Dentro de las normas penales podemos citar los arts. 186, 187 y 189 en cuanto se hace referencia a las conductas ilícitas contra la seguridad pública, y en su Capítulo I tipifica los delitos de incendios y otros estragos.<sup>(8)</sup> También dentro de

---

cuestión y acción civil dentro del proceso penal”, en *Daño Ambiental*, t. I, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2007, p. 102.

(7) Cabe diferenciar dentro de este grupo aquellos Códigos donde encontramos un tipo penal genérico o “delito ecológico” como en el caso del art. 325 del Código Penal Español que adopta una postura ecocéntrica de aquellas legislaciones donde encontramos tipos penales específicos regulando la protección de los distintos recursos naturales, como es el caso del sistema alemán.

(8) “ARTÍCULO 186.- El que causare incendio, explosión o inundación, será reprimido: 1º Con reclusión o prisión de tres a diez años, si hubiere peligro común para los bienes; 2º Con reclusión o prisión de tres a diez años el que causare incendio o destrucción por cualquier otro medio: a) De cereales en parva, gavillas o bolsas, o de los mismos todavía no cosechados; b) De bosques, viñas, olivares, cañaverales, algodonales, yerbatales o cualquiera otra plantación de árboles o arbustos en explotación, ya sea con sus frutos en pie o cosechados; c) De ganado en los campos o de sus productos amontonados en el campo o depositados; d) De la leña o carbón de leña, apilados o amontonados en los campos de su explotación y destinados al comercio; e) De alfalfares o cualquier otro cultivo de forrajes, ya sea en pie o emparvados, engavillados, ensilados o enfardados; f) De los mismos productos mencionados en los párrafos anteriores, cargados, parados o en movimiento; 3º Con reclusión o prisión de tres a quince años, si

nuestro Código, en el Capítulo IV encontramos los delitos contra la salud pública (arts. 200, 206 y 207).<sup>(9)</sup>

En cuanto a la normativa de protección penal contenida en leyes especiales, podemos citar la Ley de Régimen de Desechos Peligrosos (arts. 55, 56 y 57 de la ley 24.051)<sup>(10)</sup> y la Ley de Protección y Conservación de la Fauna Silvestre (arts. 24 a 27 de la ley 22.421).<sup>(11)</sup>

hubiere peligro para un archivo público, biblioteca, museo, arsenal, astillero, fábrica de pólvora o de pirotecnia militar o parque de artillería; 4° Con reclusión o prisión de tres a quince años, si hubiere peligro de muerte para alguna persona; 5° Con reclusión o prisión de ocho a veinte años, si el hecho fuere causa inmediata de la muerte de alguna persona.

ARTÍCULO 187.- Incurrirá, según los casos, en las penas señaladas en el artículo precedente, el que causare estrago por medio de sumersión o varamiento de nave, derrumbe de un edificio, inundación, de una mina o cualquier otro medio poderoso de destrucción.

ARTÍCULO 189.- Será reprimido con prisión de un mes a un año, el que, por imprudencia o negligencia, por impericia en su arte o profesión o por inobservancia de los reglamentos u ordenanzas, causare un incendio u otros estragos. Si el hecho u omisión culpable pusiere en peligro de muerte a alguna persona o causare la muerte de alguna persona, el máximo de la pena podrá elevarse hasta cinco años (artículo sustituido por art. 3° de la ley 25.189, BO 28/10/1999).

(9) ARTÍCULO 200.- Será reprimido con reclusión o prisión de TRES (3) a DIEZ (10) años y multa de PESOS DIEZ MIL (\$ 10.000) a PESOS DOSCIENTOS MIL (\$ 200.000), el que envenenare, adulterare o falsificare de un modo peligroso para la salud, aguas potables o sustancias alimenticias o medicinales destinadas al uso público o al consumo de una colectividad de personas (artículo sustituido por art. 1° de la ley 26.524, BO 5/11/2009).

ARTÍCULO 206.- Será reprimido con prisión de UNO (1) a SEIS (6) meses el que violare las reglas establecidas por las leyes de policía sanitaria animal (artículo sustituido por art. 4° de la ley 25.890, BO 21/5/2004).

ARTÍCULO 207.- En el caso de condenación por un delito previsto en este Capítulo, el culpable, si fuere funcionario público o ejerciere alguna profesión o arte, sufrirá, además, inhabilitación especial por doble tiempo del de la condena. Si la pena impuesta fuere la de multa, la inhabilitación especial durará de un mes a un año.

(10) ARTÍCULO 55.- Será reprimido con las mismas penas establecidas en el artículo 200 del Código Penal, el que, utilizando los residuos a que se refiere la presente ley, envenenare, adulterare o contaminare de un modo peligroso para la salud, el suelo, el agua, la atmósfera o el ambiente en general. Si el hecho fuere seguido de la muerte de alguna persona, la pena será de diez (10) a veinticinco (25) años de reclusión o prisión.

ARTÍCULO 56.- Cuando alguno de los hechos previstos en el artículo anterior fuere cometido por imprudencia o negligencia o por impericia en el propio arte o profesión o por inobservancia de los reglamentos u ordenanzas, se impondrá prisión de un (1) mes a dos (2) años. Si resultare enfermedad o muerte de alguna persona, la pena será de seis (6) meses a tres (3) años.

ARTÍCULO 57.- Cuando alguno de los hechos previstos en los dos artículos anteriores se hubiesen producido por decisión de una persona jurídica, la pena se aplicará a los directores, gerentes, síndicos, miembros del consejo de vigilancia, administradores, mandatarios o representantes de la misma que hubiesen intervenido en el hecho punible, sin perjuicio de las demás responsabilidades penales que pudiesen existir.

(11) ARTÍCULO 24.- Será reprimido con prisión de un (1) mes a un (1) año y con inhabilitación especial de hasta tres (3) años, el que cazare animales de la fauna silvestre en campo ajeno sin la autorización establecida en el Artículo 16, inciso a).

El actual catálogo penal se modificaría sustancialmente si se transforma en ley el Anteproyecto de reforma del Código Penal argentino, actualmente en tratamiento. Dicho anteproyecto tiene como grata novedad la incorporación de un capítulo específico de delitos ambientales, lo que daría paso a una nueva visión en cuanto a la protección penal ambiental en la Argentina.

#### 4. La Administración y la problemática ambiental en la provincia de San Luis

Queda por delante el análisis de la situación en la provincia de San Luis, donde las políticas públicas orientadas a la cuestión del medio ambiente son una de las prioridades en la agenda gubernamental, y donde es de destacar la amplia y novísima legislación ambiental con la que se cuenta ya que en el mes de diciembre de 2013 culminó una revisión legislativa que dio como resultado un nuevo digesto ambiental que, entre los principales temas, legisla sobre:

- a. Agua: al ya existente Código de Aguas de la provincia de San Luis (ley VI-0159-2004 (5546), se le agregó un Plan Maestro del Agua 2012-2025 (ley IX-0841-2013).
- b. Aire: en este ámbito se destacan la ley IX-0334-2004 (5464) sobre Recursos del Aire, con la adhesión a la ley nacional 20.284.
- c. Áreas Naturales Protegidas, Reservas y Parques: según datos del Ministerio de Medioambiente, el 23% del territorio provincial se encuentra bajo la protección de leyes ambientales en cuanto su carácter de áreas protegidas, entre ellas: el Dique Potrero de los Funes, Parque Presidente Perón, Dique la Florida, Río V, Parque Provincial Bajo de Veliz, Parque los Venados, Reserva Quebrada de Las Higuieritas, Parque de la Familia, Parque de las Naciones y Sierras Centrales.
- d. Bosques: donde se legisla sobre actividad forestal y bosques nativos.

ARTÍCULO 25.- Será reprimido con prisión de dos (2) meses a dos (2) años y con inhabilitación especial de hasta cinco (5) años, el que cazare animales de la fauna silvestre cuya captura o comercialización estén prohibidas o vedadas por la autoridad jurisdiccional de aplicación. La pena será de cuatro (4) meses a tres (3) años de prisión con inhabilitación especial de hasta diez (10) años cuando el hecho se cometiere de modo organizado o con el concurso de tres (3) o más personas o con armas, artes o medios prohibidos por la autoridad jurisdiccional de aplicación.

ARTÍCULO 26.- Será reprimido con prisión de dos (2) meses a dos (2) años y con inhabilitación especial de hasta cinco (5) años el que cazare animales de la fauna silvestre utilizando armas, artes o medios prohibidos por la autoridad jurisdiccional de aplicación.

ARTÍCULO 27.- Las penas previstas en los artículos anteriores se aplicarán también al que a sabiendas transportare, almacenare, comprare, vendiere, industrializare o de cualquier modo pusiere en el comercio piezas, productos o subproductos provenientes de la caza furtiva o de la depredación.



- e. Incendios forestales: se cuenta con legislación y reglamentación sobre incendios rurales y forestales, y se incorpora la prevención de incendios a la educación obligatoria.
- f. Energía: en esta materia se destacan el Plan Estratégico de Energía 2012-2025, el Plan Provincial Termosolar y el Proyecto energético Estación Solar “Las Quijadas”.
- g. Evaluación de Impacto Ambiental: mediante la ley IX-0876-2013 se presenta el Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental
- h. Flora y Fauna: en este espacio es de subrayar la ley IX-0317-2004 (5514) – Ley de Conservación de Fauna, Caza y Pesca, y una amplia legislación complementaria.
- i. Residuos: en esta temática cabe mencionar la adhesión de la provincia a la ley nacional 24.051 a través de ley IX-0335-2004 (5655), además de la ley IX-0312-2004 —San Luis Zona No Nuclear— y la ley IX-0871-2013 de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU).

Estando en presencia de una fuerte política ambiental provincial cabe preguntarnos, entonces, si este accionar de la Administración es suficiente para evitar conductas delictivas que lesionen el medio ambiente.

En cuanto la Administración de Justicia, cabe destacar que en el ámbito provincial, cuando se está ante la comisión de las conductas delictivas ambientales, los órganos judiciales competentes para su investigación son, según el organigrama de la Justicia puntana, los juzgados penales (en un total de siete: tres en la primera circunscripción, tres en la segunda circunscripción y una en la tercera circunscripción). A ello se le deben sumar —como fuero competente— los juzgados multifueros provinciales y los juzgados en lo correccional y contravencional (instaurados recientemente en cada una de las circunscripciones mediante ley IV-0853-2013), que se encuentran en la etapa de puesta en funcionamiento y también tienen competencia en cuestiones penales ambientales.

Dado el cúmulo de causas criminales, estos tribunales poco pueden avocarse a la investigación e instrucción de denuncias referidas a temas ambientales. A este inconveniente debe sumársele la dificultad de la complejidad de la prueba a la hora de investigar este tipo de hechos, ya que exige conocimientos técnicos, análisis interdisciplinarios e insumos costosos.

Otro factor influyente a tener en cuenta es que la sociedad puntana no coliga la relación entre sus problemas ambientales (de los cuales cree que solo deben plantearse ante el organismo administrativo correspondiente)

y la posibilidad de castigar penalmente a los responsables de esas conductas delictivas ambientales.

#### ***4.1. Las fiscalías ambientales como órganos de la administración de justicia***

Como se ha planteado en la introducción del presente trabajo, lo que se pretende es reflexionar respecto de la conveniencia de la creación de un organismo específico destinado a la protección ambiental en el ámbito de la provincia de San Luis cuya función específica sea la de fiscalizar, denunciar e investigar conductas que importen un delito ambiental.

Este tipo de organismo cuenta con referentes tanto a nivel mundial como a nivel nacional. Como referencias internacionales se pueden citar los juzgados ambientales en los Estados del Amazonas, Matto Grosso y Espírito Santo de Brasil, donde su ley penal ambiental posee un capítulo específico sobre crímenes ambientales y donde también se encuentra implementada la figura del fiscal de medio ambiente.

En España, las fiscalías ambientales disponen de tiempo específico para investigar este tipo de delitos, pero son órganos absolutamente especializados, tanto jurídica como técnicamente. En esta materia, lo que resulta primordial es dar pronta respuesta en cuanto individualizar a los autores de estos delitos, la determinación de daño o, en su caso, del peligro para el ambiente. El examen de las normas administrativas aplicables para la configuración de muchos de estos tipos penales presentan particularidades notables y no son normalmente áreas fáciles y a las que estén acostumbrados los fiscales.

A nivel nacional, hallamos como antecedente la creación de la Unidad Fiscal de Investigaciones en Materia Ambiental (UFIMA) que tiene como principal cometido generar investigaciones preliminares y apoyar las investigaciones en curso, referidas a los hechos en infracción a la Ley de Residuos Peligrosos (ley 24.051) y todos aquellos delitos que protegen la salud pública vinculados con la protección del ambiente (arts. 200 al 207), las infracciones a la Ley de Protección y Conservación de la Fauna Silvestre (ley 22.421), así como aquellos delitos conexos con la materia. Asimismo, su labor también se refiere a la obtención de datos de las distintas fiscalías y tribunales del país vinculados con la temática, como también relevar la doctrina y jurisprudencia referente a delitos ambientales, a efectos de elaborar diagnósticos de las problemáticas existentes en la materia y proponer soluciones que

desde el Ministerio puedan impulsarse; todo en el marco del mandato del art. 41 CN.

La Unidad Fiscal de Investigaciones en Materia Ambiental (UFIMA) tiene sede en Buenos Aires, pero con competencia en todo el país con puntos de enlace en el interior, a través de las fiscalías federales de Mendoza, Comodoro Rivadavia, Bahía Blanca, Paraná, Tucumán y Córdoba y coordina su acción con la Secretaría de Medio Ambiente. La provincia de San Luis depende de la fiscalía de Mendoza.

Como antecedente de la especificidad del derecho ambiental cabe citar que en la provincia de Corrientes existe un proyecto de ley impulsado por el Dr. Horacio Colombo (senador provincial) sobre la creación del Fuero Ambiental como estructura específica para la investigación de las violaciones contra el ambiente. Dentro de sus fundamentos refiere a la necesidad de un área específica para la investigación de los delitos y las infracciones ambientales.

También encontramos como referencia el proyecto de ley en la provincia de Neuquén sobre la creación de fiscalías ambientales que tienen como función la de promover y ejercer la tutela jurisdiccional del ambiente en el territorio provincial. Por su parte, en la provincia de Río Negro desde el año 2010 está aprobada la Ley de Fiscalías Ambientales.

No cabe duda que la temática de los delitos medioambientales es bastante compleja. Tampoco es fácil para los jueces y fiscales, dentro de la estructura actual, intervenir en las causas ambientales; habitualmente, se carece de medios y de peritos especializados en estos temas y es complicado producir y valorar las pruebas ambientales. Para combatir la criminalidad ambiental, identificar a los grandes contaminadores y evitar el alto nivel de impunidad de que gozan los autores de estos delitos se hace necesario, entonces, proyectar un organismo que realice múltiples e interdisciplinarias tareas, estableciéndose como nexo entre órganos de las otras esferas estatales y el Poder Judicial.

#### ***4.2. El Proyecto de Fiscalía Ambiental en la provincia de San Luis***

La propuesta final que efectúa este trabajo es la creación de una Fiscalía de Investigación Ambiental con jurisdicción en todo el territorio provincial como una primera etapa. Esto pareciera ser lo más adecuado al organigrama provincial ya que un juzgado ambiental importaría la modificación estructural de la justicia local y la adición de un nuevo fuero. La Fiscalía

daría la seguridad de la investigación preliminar, contaría con profesionales expertos y luego seguiría siendo competencia de los juzgados penales. Esta Fiscalía tendrá la posibilidad de denunciar estos delitos ante la Justicia Ordinaria Provincial, ya sea oficiosamente o ante la denuncia de particulares u organismos civiles (ONG) o estatales (Ministerio de Medio Ambiente). A esta competencia deberá sumársele la capacidad de poder, luego de esa denuncia, investigar e instruir cada causa; para ello deberá contar con cuerpos interdisciplinarios de profesionales y peritos en materia ambiental, pudiendo instituirse la colaboración o convenios con docentes e investigadores universitarios, profesionales especializados en cada temática (agua, suelo, residuos peligrosos, biodiversidad, flora, fauna, etc.). A su vez, esta Unidad Fiscal podrá expedir dictámenes y elevar sus investigaciones a la Justicia pudiendo tener entre sus funciones la de capacitar a magistrados y funcionarios del Poder Judicial en cuestiones ambientales, como así también la recopilación de doctrina y jurisprudencia.

Sin duda, toda esa tarea técnica previa será una herramienta para el magistrado al momento de avocarse a la resolución de causas de delitos ambientales. En tal sentido, para la disposición de un organismo como el descrito hace falta una decisión política, la interacción de distintos organismos públicos y privados, el compromiso de cada componente social y, así, el resultado será la sanción penal ante la conducta criminal ambiental.

## 5. Conclusiones

Luego de este desarrollo podemos concluir que ante la complejidad de las cuestiones ambientales, y dada la interrelación de la Administración y el derecho penal ambiental, es necesario que este último salga en auxilio de la primera y se constituya en un segundo nivel de control de los problemas ambientales.

Asimismo, nos interesa señalar que los antecedentes nacionales e internacionales dan lugar a que dentro de la Administración de la provincia de San Luis se encaminen políticas públicas tendientes a implementar esta defensa.

Estamos ante la imperiosa necesidad de articular instancias y fuerzas dispersas interesadas en preservar la calidad del ambiente en el ámbito de la provincia de San Luis y dar respuesta a los paradigmas ambientales actuales.



Formación  
e investigación  
sobre política,  
territorio  
y medio ambiente





# Presentación

ENRIQUE ELORZA y GLORIA TROCELLO



## 1. Acerca del Ciclo de Formación e Investigación

Las actividades comprendidas en el “Ciclo de Formación e Investigación Territorio, Medio Ambiente y Políticas”, realizadas a finales del año 2012, estuvieron integradas por una jornada de investigación y extensión —Jornada de Investigación y Extensión “Territorio, Medio Ambiente y Políticas Públicas”— cursos de posgrado, que fueron definidos a partir de los intereses comunes de los proyectos de investigación “Territorio, Instituciones y Política Económica” y “Régimen Político y Cultura Política”, ambos de la UNSL. En tal sentido, se establecieron sus contenidos y alcances teniendo en cuenta diferentes valoraciones realizadas desde los proyectos responsables de la organización, a partir de haber identificado algunas vacancias en la temática y la conveniencia de su profundización. Es por ello que surgió la necesidad de realizar esta experiencia, bajo la consideración de que el territorio, las instituciones, las políticas públicas y el derecho conforman un núcleo heterogéneo que se encuentra atravesado por múltiples dimensiones, desde lo económico, social, político y jurídico, hasta aspectos ambientales y culturales. Estas dimensiones vinculadas a las políticas públicas generalmente no se abordan en forma interdisciplinaria. Por ello, y trabajando en ese sentido multidisciplinario, se investigó para comprender cómo se constroen los territorios, identificando problemas y desafíos, valorizando las características culturales y la identidad que le son propias, dando cuenta de las potencialidades y capacidades de los actores e instituciones para aportar a su transformación.

Para efectuar ese aporte, se conformó un ciclo de actividades a fin de dar respuesta a esta vacancia identificada. Con la **Jornada de Investigación y Extensión "Territorio, Medio Ambiente y Políticas Públicas"** se propuso abrir un espacio para la reflexión y debate entre los actores sociales e institucionales que intervienen directamente en el territorio provincial-regional. De este modo, se buscó el aporte de instituciones vinculadas con el diseño e implementación de políticas a nivel municipal, provincial y nacional, mediante la intervención directa de referentes institucionales del Gobierno de la provincia de San Luis, del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, del Instituto Nacional de Tecnología Industrial, de la Municipalidad de la ciudad de San Luis, y de Universidades Nacionales.

A su vez, los **cursos de posgrado** tuvieron la finalidad de abordar diferentes modelos interpretativos acerca de la problemática del desarrollo, del territorio, de sus instituciones de regulación y del medio ambiente, teniendo en cuenta diferentes aspectos que hacen a las estructuras de poder y dominación que se van gestando en los territorios. En tal sentido, se buscó integrar distintas dimensiones de análisis: geográficas, sociales, jurídicas, políticas, económicas, y culturales. En ese espacio se procuró articular las dimensiones teóricas y prácticas de los procesos de implementación del nuevo orden jurídico ambiental en la Argentina actual. Para el dictado de estos cursos se recurrió a especialistas de la Universidad Nacional de Córdoba y de la Universidad de Buenos Aires.

## 2. La Jornada de Investigación y Extensión

Esta Jornada tuvo como invitados, en carácter de panelistas, a Jorge Raúl Díaz, Vicegobernador de la provincia de San Luis; a Ricardo Thornton, Director Regional La Pampa-San Luis del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA); a Mirta Liliana Possetto, Directora Técnica del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI); a José Roberto Espinosa, Secretario de Medio Ambiente de la Municipalidad de San Luis; y a Marta S. Juliá, Investigadora y Profesora de la Universidad Nacional de Córdoba y de la Universidad Nacional de San Luis.

Los objetivos de la Jornada fueron:

- Generar un ámbito de reflexión y debate sobre aspectos de la provincia de San Luis y la región que hacen a la problemática territorial, del medio ambiente y de las políticas públicas que se implementan desde los diferentes niveles de gobierno.



- Incorporar las experiencias y conocimientos de sus participantes a partir de sus prácticas institucionales.
- Contribuir a la formación de alumnos, docentes y graduados.
- Identificar temáticas a ser consideradas para su eventual incorporación en contenidos mínimos curriculares de grado y posgrado, y de investigaciones futuras.

Los panelistas, como referentes de cada institución, expusieron a propósito de las políticas territoriales que se implementan desde el nivel de gobierno en que participan, su alcance y sus limitaciones. También estuvo presente una especialista en materia de derecho ambiental del ámbito universitario, quien brindó un panorama respecto al estado de situación legal de la temática. Los panelistas expusieron su visión, en función de los ejes temáticos definidos en los objetivos de la Jornada, contribuyendo a visibilizar algunos desafíos presentes de la política pública y del territorio, y señalando problemas vigentes y alternativas para su abordaje. Luego de las exposiciones, se establecieron diferentes aportes e intercambio entre los panelistas y participantes, entre los que se contaban representantes de algunas organizaciones sociales del medio, docentes, alumnos, dirigentes políticos y sociales.

### 3. De los cursos de posgrado

Los cursos de posgrado se integraron a la actividad del “Ciclo de Formación e Investigación...” y se realizaron con posterioridad a la Jornada, teniendo las características que se indican a continuación.

#### *3.1. Dinámicas territoriales del desarrollo desde la perspectiva del análisis institucional, productivo y territorial*

Los responsables del curso la fueron Mabel A. Manzanal y Federico Villareal, ambos de la UBA-CONICET, y sus objetivos, los que se indican a continuación:

- Discutir y analizar, desde una perspectiva histórica, distintos modelos interpretativos acerca de la problemática del desarrollo, del territorio y de sus instituciones de regulación.
- Integrar diferentes dimensiones de análisis geográficas, sociales, políticas, económicas, institucionales, culturales.
- Caracterizar procesos y realidades territoriales del ámbito nacional y latinoamericano.

- Identificar los impactos de la crisis del sistema capitalista en el ámbito territorial, productivo y social.

El curso se realizó en función de los siguientes contenidos: Territorio y regiones: modelos interpretativos. La problemática del desarrollo y de las instituciones en el análisis teórico y político en perspectiva histórica. Los procesos históricos en la conformación del territorio nacional. Las economías regionales. El territorio en el contexto global-local. Perspectivas y escenarios futuros del desarrollo en territorios y regiones argentinas y latinoamericanas.

### ***3.2 El nuevo orden jurídico ambiental y sus manifestaciones políticas e institucionales***

A cargo de Marta S. Juliá, de la Universidad Nacional de Córdoba y de San Luis. Sus objetivos fueron:

- Profundizar en los alcances y significados de los principales conceptos ambientales vinculados al marco jurídico, político e institucional en materia ambiental en Argentina.
- Dotar de elementos conceptuales en materia jurídico, político e institucional para ubicarse y enfrentar situaciones ambientales de grupos interdisciplinarios o equipos de trabajo en diferentes gestiones ambientales.
- Reconocer el proceso de formulación y ejecución de políticas ambientales, en el marco del nuevo orden jurídico político e institucional en Argentina.
- Reflexionar en las formas de abordar problemas ambientales en el contexto jurídico, político e institucional, de los diferentes niveles de gobierno en el territorio en Argentina.
- Situar a las cuestiones ambientales como conflictos sociales e identificar de manera general sus aspectos jurídicos, institucionales y políticos más relevantes.

El curso se realizó en función de los siguientes contenidos: El sistema jurídico argentino. Significado e importancia de conocer el funcionamiento del sistema jurídico. La Constitución Nacional (impacto de la reforma de 1994). Distribución de competencias en materia ambiental en los distintos niveles y sectores que gestionan en materia ambiental. Cómo abordar problemas ambientales teniendo en cuenta diferentes contextos y conciencia de la complejidad. Política y derecho ambiental. Contextos y análisis jurídicos ambientales. La política pública ambiental. Estudio, visiones, perspectivas. Formulación de políticas públicas ambientales. Alcance y significado actual. Perspectivas. Ejemplos de formulación de políticas en temáticas e instituciones en Argentina en los casos de aguas y residuos

peligrosos. El nuevo orden ambiental y la gestión ambiental gubernamental. Formulación y ejecución de las políticas ambientales.

#### 4. Exposiciones de los panelistas de la Jornada

En la cuarta y última parte del libro se presentan las exposiciones realizadas por los invitados a participar en el panel central de la Jornada de Investigación y Extensión. A continuación, se detallan brevemente los ejes conceptuales de sus exposiciones:

Ricardo Thornton, en representación del INTA, destacó la importancia de establecer políticas de Estado a la hora de pensar y actuar sobre el territorio. Indicó que en la "región puntana-pampeana se pueden visualizar ciertas asimetrías en el desarrollo de los territorios, afirmando que no se debe a falta de esfuerzos de parte de los diferentes niveles de gobierno, sino que el inconveniente se encuentra en la discontinuidad de políticas que se vienen implementando".

Por su parte, Mirta Posseto aludió a la importancia de la presencia institucional del INTI, desde su reciente creación en el año 2007. Luego de hacer una breve reseña de las actividades y objetivos que tiene dicha institución en la región, se detuvo a comentar la importancia del desarrollo del "Proyecto de Gestión de Residuos Agroindustriales", considerando la participación que tiene el sector agroindustrial en la producción provincial. En particular, puso gran énfasis en lo difícil que es lograr un cambio cultural en la comunidad y los sectores productivos en el abordaje de este tema de preservación del medio ambiente.

A su vez José Roberto Espinosa, Secretario de Medio Ambiente de la Municipalidad de la ciudad de San Luis, presentó la evolución que ha tenido el pensamiento y normativa del medio ambiente en nuestro país. Por otra parte, puso en discusión el proceso devorador de los recursos naturales del actual sistema económico. Señaló que los pueblos latinoamericanos son víctimas del saqueo como consecuencia de la extranjerización de grandes extensiones de tierras rurales destinadas a los agro-negocios, llegando a poner en riesgo la seguridad y soberanía alimentaria. También aludió a que no debe confundirse el concepto de "progreso" con el "desarrollo sustentable".

Por su parte, Marta Juliá planteó la importancia de abordar la temática ambiental de manera integral, a fin de establecer una articulación entre

el derecho ambiental, las políticas ambientales y el territorio. Señaló también la importancia de la gestión gubernamental para la articulación de las políticas, y remarcó que los productores, ciudadanos, vecinos y miembros de la comunidad en general tienen derechos y deberes ambientales en el marco de nuestro sistema jurídico.

En el cierre, Jorge Díaz llamó la atención respecto de que todos los territorios están afectados por un problema que atraviesa a la humanidad, que es la "seguridad alimentaria, el crecimiento poblacional, y la necesidad de alimentos que hay que producir, y por sobre todas las cosas, superar la pobreza en el mundo". Por otra parte, destacó la necesidad de articular en el territorio los diferentes niveles de decisiones de las políticas que impactan en el territorio. Señaló que la provincia de San Luis tiene un nivel de retención poblacional muy importante, apuntando que esto se debe a las diferentes políticas territoriales inclusivas.

A partir de la realización de este "Ciclo de Formación e Investigación en Política Territorio y Medio Ambiente" es que han sido posibles los artículos que ahora se publican. Son sus autores algunos de los participantes de los cursos y la Jornada, e integrantes de los proyectos de investigación. También se cuenta con el aporte de los profesores que estuvieron como responsables de los cursos de posgrado.



# Una lectura —entre otras— sobre el desarrollo de los territorios<sup>(1)</sup>

RICARDO D. THORNTON<sup>(2)</sup>



Cuando fui invitado a participar de esta Jornada me vinieron dudas sobre cómo debería abordar el tema y no repetir un relato —ya conocido— por la mayoría de ustedes sobre lo que hace el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) como actor en el desarrollo local-territorial del país y, en particular, en nuestra región de San Luis y La Pampa.

Cuando hablamos de territorio/s, de nuestra región puntana-pampeana, observamos problemas de asimetría/s de desarrollo de los mismos. Esto no significa que los gobiernos provinciales, municipales y los actores territoriales público-privados no hagan esfuerzos para revertir este escenario. Entonces, ¿por qué no se logra el desarrollo equilibrado de los territorios? Adelantamos una —de entre muchas— razones de esta asimetría: es la escasa vocación en conseguir implementar **políticas de Estado**; priman las políticas del gobierno de turno. Cada cambio de gobierno nacional y/o

---

(1) Jornada de Investigación y Extensión “Territorio, Medio Ambiente y Políticas Públicas”, Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de San Luis.

(2) Ingeniero Agrónomo (UNLPlata). Doctor en Ciencias de la Información (Universidad de Navarra, España). Posdoctorado en Extensión Rural y Transferencia de Tecnología (Universidad Federal de Santa María-RS, Brasil). Director del Centro Regional La Pampa-San Luis del INTA y Profesor adjunto, cátedra de Extensión Rural, Facultad de Agronomía, UNLPam.

provincial es un acto de **refundación** nacional o provincial, con lo cual se pierde —en muchas ocasiones— el rumbo de las políticas que declarativamente son de Estado y, en casi todos los casos, están relacionadas con el desarrollo de los territorios. Existen —en ambas provincias— iniciativas interesantes de políticas públicas que con el tiempo se van vaciando de ideas y, en consecuencia, de acciones superadoras.

El mundo cambia, las verdades de antaño se modifican o dejan de ser verdades, las nuevas generaciones que son el presente pero también el futuro tienen otro/s imaginario/s sobre el “mundo”, “su mundo” y “sus verdades”. La economía globalizada y capitalista incluye y excluye, y excluye aún más cuando son endeblés y descontextualizadas las políticas de Estado. La corrupción se ha generalizado, es hoy por hoy el flagelo que acentúa las desigualdades. Ciertos valores éticos de antaño se ponen en duda, la ciencia política no termina de compatibilizar un discurso con ejemplos que reubiquen las obligaciones y derechos individuales con los colectivos. La ciencia y las tecnologías nos sorprenden diariamente con sus soportes e instrumentos para satisfacer las necesidades y demandas sociales. La familia tradicional se ha transformado en familias —plural— ensambladas, monoparentales, y otros variopintos. Es decir: los paradigmas permanecen por tiempos cada vez más acotados, pero son más intrincados de comprender. En este escenario de modernidad líquida y postmodernidad, los adultos, entiendo, seguimos en muchos casos decodificando la realidad con lógicas y retazos intelectuales del siglo XIX y/o XX.

Cuando a esta realidad la enfocamos en los territorios, las preguntas y sus consecuentes respuestas no son unívocas. Las preguntas se multiplican, las respuestas son más grises que dicotómicas. También se modifica la importancia de las preguntas y sus correlatos de respuestas según quien/es las formulan y quien/es responden.

A esta altura del siglo XXI cabe la pregunta: ¿estamos leyendo y entendiendo realmente lo que nos está sucediendo en los territorios? Pareciera que (re)construimos y/o repetimos imaginarios que refuerzan el “**circuito de comodidad simplista**” socio-político-económico que, desde mediados del siglo pasado, nos entusiasma denominar **nacional y popular**.<sup>(3)</sup> Nos

(3) En lo personal, quisiera que me expliquen el significado de **nacional y popular** en el siglo XXI y su vínculo —por ejemplo— con la modernidad líquida sostenida por Zygmunt Bauman.

acomodamos al relato ideológico dominante del momento pero con escaso o nulo interés de hacernos cargo de los **multicausales emergentes** que se van acumulando en los territorios con las decisiones contradictorias de las políticas de gobierno y su convivencia con otros actores de poder privado e intelectual. Cabe entonces otra pregunta: ¿nuestra clase dirigente política-empresarial-académica está capacitada para liderar las transformaciones que nos demanda el siglo XXI?

Los emergentes pueden o no ser coincidentes entre territorios y, si lo son, los abordajes para atenderlos no tienen receta única. Hay territorios que acuerdan un perfil de desarrollo, y se comprometen en lograrlo. Otros, no saben muy bien lo que quieren y, en consecuencia, andan a la deriva. Y unos pocos plantean una vuelta al pasado para “acomodarse” al presente. Entonces, el concepto de desarrollo y deseado bienestar humano para los territorios no es unívoco, ni estático, porque hay múltiples miradas como necesidades de diversa magnitud insatisfechas. Las necesidades y demandas de quien come todos los días, tiene techo, contención afectiva, educación, salud, acceso a infraestructura y trabajo, lógicamente, no son las mismas de quien no posee estas necesidades, o alguna de ellas, satisfechas. Estas situaciones conviven en una misma localidad sea pequeña o grande, y hasta en una misma cuadra, y la diversidad de realidades nos señala que alcanzar coincidencias y objetivos de interés común requiere, entonces, de una fuerte institucionalidad democrática. Institucionalidad como plataforma para entablar negociaciones que plasmen procesos de desarrollo territorial deseados. Institucionalidad que actualmente es muy débil, reconozcámoslo.

Deseo detenerme para reflexionar sobre nuestros jóvenes y su necesaria **militancia** —habrá que acordar con los jóvenes el sentido del término—, desde el lugar que encuentren o construyan, en el desarrollo de los territorios. Los **nativos digitales**, o casi, según el año de nacimiento, ocupan un nuevo espacio en el mundo, que es el **ciberespacio**. Cada día más intercambios se desarrollan por medios electrónicos, configurando así una arquitectura **virtual** de comunicación e información variopinta. Para los jóvenes, su base referencial de información para la toma de decisiones, ya no es la escuela formal, las legislaciones de bien común y los padres, sino las redes sociales. Ellos construyen nueva/s cultura/s, denominadas genéricamente cibercultura/s. Dichas ciberculturas tienen contenidos y plataformas de acceso.

La **cibercultura**, como tal, permeabiliza todos los sectores sociales con sus limitaciones. Marcelo Urresti<sup>(4)</sup> comenta que "... diferentes sectores sociales tienen en común la pertenencia al universo hipertextual que comparten generacionalmente, pero superado ese dato, queda claro que los usos que producen se alejan entre sí y dependen de las vicisitudes cotidianas propias del mundo de vida particular en que cada segmento de jóvenes actúa y se desarrolla"; y manifiesta la existencia de verdaderas **ciberculturas juveniles**. Estas ciberculturas van construyendo y (re)construyendo identidades particulares que contienen y diferencian a los jóvenes, los que a su vez socializan —con su lenguaje y hábitos conductuales— en sus lugares de relacionamiento público, ya sea el aula, el trabajo, la plaza, la salida de un boliche nocturno, un festival de música, su voto, o su trato entre ellos y con los mayores.

Todos hemos sido jóvenes y, como tales, fuimos parte de distintos momentos evolutivos sociales, políticos, económicos. Fuimos arte y parte de la sociedad actual que supimos conseguir y, en consecuencia nos tenemos que hacer cargo de nuestro protagonismo por acción y/u omisión de lo que hoy vivimos en los territorios. Los que somos *baby boomers* bien recordamos lo que significó para ciertos cambios sociales en nuestro país el **mix de influencias** del peronismo, Elvis Presley, los Beatles, la minifalda, la pastilla anticonceptiva, la moda informal, el arte contemporáneo, Cortázar, *El graduado*, Woodstock, *Playboy*, *Hustler*, la revolución cubana, la guerra de Vietnam, la primavera francesa, el Club del Clan, los montoneros, los golpes militares, la guerra fría, entre otros.

Ahora, bien nuestros hijos y nietos se encuentran inmersos en un país bastante distinto al de sus abuelos y/o padres, donde los íconos sociales movilizadores no son los mencionados para los *baby boomers*. Ellos también se referencian con ídolos, música, afectos, bebidas, deportes, lecturas, juegos, profesiones, modos de trabajar, conductas sociales y otros indicadores de la vida cotidiana. Se acomodan al país —que le supimos conseguir— con las fortalezas y debilidades personales de una vida corta transcurrida, pero también arropada de contextos dinámicos que van modelando las "**nuevas y aggiornadas culturas**", que les son propias.

Ciertos mandatos de los mayores ya no son aceptados por estas generaciones y así, ellos, con una franqueza que despierta sorpresa en los adultos, lo

---

(4) URRESTI, MARCELO (ed.), *Ciberculturas juveniles*, Bs. As., La Crujía, 2008, p. 8.



manifiestan y actúan en consecuencia. No nos debe molestar la franqueza de sus reacciones y comportamientos. Sí debemos prestar mucha atención a sus lógicas argumentales, pues ellos están redefiniendo —conscientes o no— la sociedad en la cual tienen la responsabilidad —generacional— de hacerse cargo y que desean como propia. Ellos se harán cargo de las asimetrías sociales de su misma generación y las venideras: los incluidos y excluidos sociales y del mercado del trabajo formal,<sup>(5)</sup> de un capitalismo que será más o menos humano con los compromisos que vayan modelando ellos mismos. Ese hacerse cargo, ya no es como antaño, "... que empiece como cadete, se haga adulto, acumule experiencia de vida para luego asumir responsabilidades". Ellos quieren el hoy, la inmediatez, y el mañana se verá cuando llegue. Ese deseo de asumir su rol social-ciudadano, pero condicionando sus obligaciones y derechos a una agenda casi personal, sensibles a temas ambientales y de justicia social, transgresores de muchas legislaciones vigentes por entenderlas "desactualizadas" y nada inclusivas, los invita a un desafío de creatividad innovadora para el bien común. En consecuencia, los puentes intergeneracionales y intrageneracionales a trabajar son acuerdos de interés común. Estos acuerdos se alcanzan con habilidades de negociación y mucha constancia en la implementación de los acuerdos. De esta manera los acuerdos se transformaran en políticas de Estado.

Finalizando, y a modo de conclusiones no acabadas, entendemos que:

1. En el desarrollo actual —las estructuras de poder— siguen insistiendo en caducas "recetas" con final predecible. Vivimos improvisando refundaciones ideológicas ya superadas por la realidad. Pensamos más en los logros de los abuelos que en los posibles necesidades y deseos de los nietos.
2. El desarrollo de los territorios en el siglo XXI no se hace ignorando los jóvenes. Es necesario darles espacios —capitalizar su ciberespacio— para pensar, debatir y actuar sin imponer planificaciones rígidas y de largo alcance. Motivarlos en la formulación de preguntas pero no manipular las respuestas. La **curiosidad** es un capital social a buscar. Entramados sociales habituados a la **curiosidad** aplicada a resolver problemas es un desafío a potenciar en los territorios y
3. El desarrollo de los territorios requiere de una consolidada institucionalidad.

(5) Convergamos que la idea del trabajo para las nuevas generaciones tiene connotaciones a tener muy presente. Bauman sostiene "... el acto de trabajar —en la actualidad— se parece más a la estrategia de un jugador que se plantea modestos objetivos de corto plazo sin un alcance que vaya más allá de dos o tres jugadas. Lo que cuenta son los efectos inmediatos de cada jugada y los efectos deben ser aptos para su consumo también inmediato". BAUMAN, ZYGMUNT, *Modernidad Líquida*, Bs. As., Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 148.



# El rol del INTI San Luis en el Desarrollo Territorial<sup>(1)</sup>

MIRTA L. POSSETTO<sup>(2)</sup>



En función de uno de los objetivos planteados para esta Jornada de “Generar un ámbito de reflexión y debate sobre aspectos de la provincia de San Luis y la región que hacen a la problemática territorial, del medio ambiente y de las políticas que se implementan desde los diferentes niveles de gobierno”, la idea de esta presentación es tratar los temas que a continuación se detallan:

- ¿Qué es el INTI? El decreto ley de creación del INTI del año 1957.
- Cambios de la institución en el transcurso de los años.
- Objetivos estratégicos del INTI.
- Proyectos del INTI San Luis relacionados con el medio ambiente y las energías alternativas en la provincia de San Luis.

---

(1) Jornada de Investigación y Extensión “Territorio, Medio Ambiente y Políticas Públicas”, Facultad de Ingeniería y Ciencias Económico Sociales, Universidad Nacional de San Luis.

(2) Ingeniera Química, Universidad Nacional de San Luis (UNSL). Magíster en Economía y Negocios (UNSL). Desde el año 2007 es Directora Técnica del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), Centro Regional San Luis. Es docente e investigadora de la Facultad de Ingeniería y Ciencias Agropecuarias UNSL en carreras de grado y posgrado. También se ha desempeñado como Auditora Provisional de QMS 2000, IRCA (Registro Internacional de Auditores Certificados), como consultora externa de empresas (2003-2007), Gerenta de Planta en empresa de fabricación de telas tejidas y no tejidas para productos higiénicos (1992-2003) e Ingeniera de Proceso en planta productora de fibras cortadas de polipropileno (1989-1992).

¿Por qué definir qué es el INTI? Porque su presencia en nuestra provincia es relativamente nueva y no todos lo conocen o tienen internalizada su función. El INTI, en la provincia de San Luis, tiene presencia desde el año 2007, año en el que las autoridades del INTI, previo a analizar los resultados de un proyecto que consistía en un estudio de mejor presencia que se realizó en todo el país, deciden instalar una Unidad de Extensión en Villa Mercedes con el acuerdo de las autoridades locales. Esta Unidad de Extensión se transforma en el año 2009 en un Centro Regional Multi-propósito que brinda servicios no solo a las Industrias, sino también a las pymes, emprendimientos productivos, Estado, ONG, etc. Es el primero de los Centros denominados "de tercera generación". El proyecto del Centro se concreta con la instalación de 3 (tres) laboratorios, dos de ellos para análisis físico-químicos y microbiológicos de alimentos y el tercero de metrología industrial. Con estos laboratorios se pretende mejorar la calidad y comercialización de alimentos y la calidad de las mediciones que se realizan. También se crean las Unidades Técnicas de Tecnologías de Gestión, Calidad, Extensión y Ambiente. El INTI es una de las instituciones que ha cambiado con el correr de los años, adecuándose a las necesidades del país y de las regiones donde se encuentra.

El decreto ley del año 1957, por el cual se crea el INTI y en el que se mencionan sus funciones, hace referencia a investigaciones y estudios con el fin de mejorar técnicas de elaboración de materias primas, desarrollar el uso de materias primas locales o más económicas o el aprovechamiento de sus productos, referido al nivel de lo que es la industria.

En la actualidad, el rol del INTI se ha diversificado: no solo asiste a las grandes industrias, sino que también se articula con otros actores presentes en las provincias/regiones para contribuir con aportes y conocimientos a la solución de problemas de la comunidad. Esto indica un cambio en el rol de la institución.

Este decreto promueve la creación de Centros de Investigación; el INTI, antes integrado por 31 Centros de Investigación y Desarrollo, 5 subdelegaciones y delegaciones regionales y 18 ventanillas distribuidas en 11 provincias, cuenta hoy con 42 Centros de Investigación y Desarrollo, 18 de los cuales son Centros Regionales.

El INTI plantea sus lineamientos de trabajo en función de los objetivos del plan estratégico industrial:

lograr una competitividad sistémica, es decir, competitividad a lo largo de la cadena y en todas las cadenas”, “potenciar cadenas productivas coordinadas e integradas en su visión hacia el mercado interno e internacional, que maximicen su capacidad de absorber ciencia y tecnología e innovación, y que aporten al crecimiento sostenido y al desarrollo deseado del país.

En función de estos objetivos, el INTI fija sus objetivos estratégicos:

- Contribuir a la reconstrucción del entramado productivo.
- Contribuir a la federalización de la industria y a la industrialización de la ruralidad.
- Promover la innovación.

¿Cómo contribuye el INTI a la reconstrucción del entramado productivo?

- Fomentando y evaluando el desarrollo de nuevos productos que reemplacen los que actualmente se importan.
- Transfiriendo la tecnología necesaria para que las pymes y/o emprendedores nacionales puedan elaborar esos productos.
- Promoviendo la implementación de tecnologías de gestión y la aplicación de programas de aseguramiento de la calidad y tecnologías limpias. El INTI siempre estuvo identificado con el aseguramiento de la calidad y la aplicación de tecnologías limpias. En cambio, las tecnologías de gestión se han incorporado al INTI hace pocos años y se pretende transferir las prácticas de tecnologías de gestión en todas las pymes de cada provincia del país, para lo cual se han creado grupos de trabajo distribuidos en los Centros y Unidades de extensión, de los cuales San Luis forma parte.
- Aplicando prácticas de gestión focalizadas en la ampliación de capacidades actuales.

¿Cómo contribuye el INTI a la federalización de la industria y a la industrialización de la ruralidad?

- Aportando y transfiriendo conocimientos y tecnología para el agregado de valor en origen.
- Estimulando la conformación de cadenas de valor o parte de ellas, para lo que se requiere un conocimiento profundo del territorio y de sus recursos, como también de un estudio de las cadenas de valor prioritarias de cada provincia y/o región.

- Estimulando la industrialización de la ruralidad mediante el agregado de valor en origen. Nuestra provincia posee potencial agrícola-ganadero que puede industrializarse en el lugar.
- Articulando con el resto de instituciones presentes.
- Creando nuevos Centros INTI, unidades de extensión u oficinas de información en todo el país.

### ¿Cómo contribuye el INTI a la promoción de la innovación?

- Impulsando la creatividad con un modelo prospectivo institucional que contenga la visión de los interlocutores territoriales en concordancia con las políticas públicas nacionales.
- Buscando promover la innovación de manera sistémica, con el objetivo de desplazar la frontera tecnológica que haya alcanzado cada empresa, sector o la nación en su conjunto.

En función de los objetivos planteados para esta jornada es importante mencionar las áreas estratégicas planteadas por el INTI en los lineamientos para un plan estratégico (2012), parte de las cuales estaban definidas en el plan estratégico del INTI (2008).

Estas áreas son:

- Prevención, identificación y remediación de problemas de medio ambiente.
- Energías renovables y uso eficiente de la energía.
- Calidad y comercialización de alimentos.
- Mayor confiabilidad de productos.
- Nuevos productos argentinos.
- Atención de la salud y discapacidad.

Dado que es un centro relativamente nuevo, inaugurado a fines del año 2009, el INTI San Luis está desarrollando las 4 (cuatro) primeras, previendo la incorporación de las dos áreas restantes en un futuro próximo.

Dado el tema de las Jornadas —“Medio Ambiente, Territorio y Políticas Públicas”— he elegido hablar sobre las áreas estratégicas relacionadas: prevención, identificación y remediación de problemas del medio ambiente y energías renovables y uso eficiente de la energía y, en particular, del Proyecto de Gestión de Residuos agroindustriales que se

está desarrollando desde INTI San Luis, con la colaboración de otros Centros del INTI.

¿Por qué este proyecto? Vimos la necesidad en la provincia de establecer un mapa de residuos agroindustriales, generar valor a través de la gestión de aquellos residuos que en la actualidad no tienen tratamiento, ya sea por falta de tecnología o de investigación respecto de posibles usos y tratamientos, y proponer estrategias de tratamiento o posibles aplicaciones para los mismos.

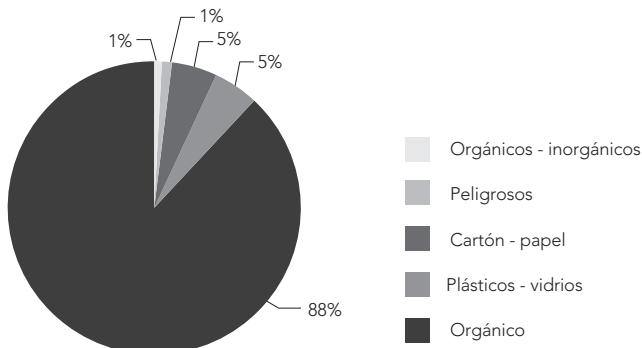
Se elige la agroindustria como sector a estudiar, porque si bien la agroindustria es en porcentaje el segundo rubro de empresas instaladas en la provincia luego del metalmeccánico, nuestro Centro Regional está orientado a alimentos.

Las etapas que se siguieron para este proyecto fueron:

- Relevamiento de empresas grandes, pequeñas y medianas: Para lo cual se elaboró una encuesta. Se relevaron 36, de las que solo 24 participaron por diferentes razones: política de la empresa, empresas cerradas por ampliación, refacción y/o mantenimiento.
- Desarrollo de la encuesta.
- Análisis de resultados.

Por tipo de residuos existentes, los datos obtenidos nos muestran que: 88% son residuos orgánicos, 5% residuos plásticos y vidrios, 5% cartón y papel, 1% residuos peligrosos y 1% conformado por mezcla de residuos orgánicos e inorgánicos, tal como se muestra en el Gráfico 1.

**GRÁFICO 1: RESIDUOS POR TIPO**



**TABLA 1: PORCENTAJES GENERADOS/ DESTINO FINAL**

Tipos	% generado	% destino final
Orgánico	88	20,20
Plástico-vidrio	5	51,29
Cartón-papel	5	3,40
Peligrosos	1	0,40
Orgánico-inorgánico	1	100

Como se observa en la Tabla 1, se plantea el objetivo del proyecto de encontrar una solución tecnológica de agregado de valor o de reducción en origen mediante la implementación de la herramienta de producción más limpia —los porcentajes de residuos de interés para el INTI son los que figuran en la columna “% destino final” en la Tabla 1—.

En la Tabla 2 se observa que el 20% de orgánicos que va a disposición final representa 2880 t/mes; plásticos y vidrios, 154 t/mes; cartón y papel, 147 t/mes; peligrosos, 35t/mes y los residuos mezcla inorgánicos/orgánicos representan 30 t/mes.

**TABLA 2: TIPO DE RESIDUO VS. T/MES**

Tipo de residuo	t/mes
Orgánico	2780
Plásticos y vidrios	154
Cartón y papel	147
Peligrosos	35
Orgánico-inorgánico	30

Lo interesante de las 2780 t/mes es la composición que presentan: okara, suspensión de maní, efluente del ensayo de aflatoxinas, cáscaras de batata, sangre de frigoríficos, cáscaras de huevo, restos de cebolla, entre otros.

En el caso de los plásticos, la composición de las 154t/mes corresponde a un 50% que se procesa y a 75 t/mes de plásticos trilaminados y plásticos especiales, que en la actualidad no tienen tratamiento porque no se encuentra disponible la tecnología o la que existe tiene un costo muy elevado o no es viable técnicamente.

Este proyecto se encaró con el aval de las empresas que aportaron información y manifestaron su interés por la búsqueda de una solución, ya que



las soluciones requieren de la investigación que un Organismo del Estado como el INTI puede llevar adelante.

Si tomamos como ejemplo los residuos orgánicos, se generan en forma simultánea varias líneas de investigación sobre el tratamiento y uso de residuos que requieren de un trabajo multidisciplinario que hace necesario articular con otras instituciones de la provincia como las universidades y el INTA. En función de esta situación es que desde el INTI Centro Regional San Luis se están buscando alternativas de tratamiento para el okara, cáscara de huevo, el efluente de ensayo de aflatoxinas y para las cáscaras de batata, en forma conjunta con otros centros del INTI.

Otra de las áreas de trabajo estratégica del INTI es la de energías renovables y uso eficiente de la energía. Desde INTI San Luis se relevó la demanda de los usuarios con relación a este tema; surgieron como relevantes la biodigestión anaeróbica y el diseño de biodigestores, su construcción, materiales de construcción, forma de operar. Para esto, se construyó un biodigestor de laboratorio que nos permite caracterizar sustratos disponibles en la provincia y determinar con estos sustratos la composición del biogás que se obtiene. Es importante destacar que los usuarios de biodigestión no son solo las grandes empresas, sino también pequeños productores rurales, colegios técnicos de la provincia que poseen plantas piloto de producción de alimentos o huertas, que pretenden procesar los residuos generados y producir energía que se utilice dentro del mismo colegio.

El proyecto de gestión de residuos se encuentra relacionado con la biodigestión, ya que algunos de estos desechos se pueden utilizar como sustrato para la alimentación de un biodigestor.

Es importante recalcar que la tendencia es no producir residuos o minimizar su producción trabajando sobre los procesos, desde el ingreso de materia prima hasta el producto final. Para esto se encuentran disponibles herramientas como la producción más limpia que permiten cumplir con el objetivo de no producir o minimizar.

Como conclusión, se puede decir que lo más difícil es el cambio cultural respecto del medio ambiente, tanto en la comunidad como en el sector industrial. Este cambio cultural no se manifiesta de igual manera en todos los sectores productivos, observando que la conciencia sobre el cuidado ambiental y su importancia en los procesos productivos se incrementa en función del tamaño de la empresa.

Se observa que no se encuentra arraigado el concepto de que el cuidado ambiental incide en forma directa en la productividad y en la mejora de calidad de vida de la gente, ya que la gestión ambiental se orienta al tratamiento de residuos y no a la minimización y valorización.

La resistencia al cambio de conductas no es privativo del tema ambiental, sino que también se observa en la manipulación y comercialización de alimentos.

Por otra parte, no existen inconvenientes para articular con diferentes actores públicos y privados en lo científico, tecnológico e industrial para la búsqueda de soluciones a los problemas ambientales que se plantean.

De igual modo, se detecta una gran necesidad de adquirir conocimientos para producir mejoras, en los bienes y servicios producidos, en el cuidado ambiental, en los procesos productivos, por parte de los actores involucrados.



# Breve historia de las expresiones ambientalistas<sup>(1)</sup>

JOSÉ ROBERTO ESPINOSA<sup>(2)</sup>



## 1. Consideraciones preliminares

El desarrollo es uno de los derechos humanos fundamentales para alcanzar el bienestar de los pueblos del mundo. Numerosas expresiones internacionales por medio de movilizaciones ciudadanas y convenciones de Estados y gobiernos celebradas en los últimos 45 años, han abordado las diferentes problemáticas del desarrollo respecto a los impactos negativos sobre el medio ambiente, a los procesos contaminantes, a la destrucción de los recursos naturales del planeta, a la inequidad de la distribución de la riqueza y a la exclusión social.

La Asamblea de la Organización de Naciones Unidas reunida en diciembre de 1948, dispuso el dictado de una trascendente resolución de treinta artículos a través de los cuales fueron concentrados los conocimientos y doctrinas desarrollados durante cientos de años: el pensamiento humanista de la cultura griega clásica y retomada en los umbrales más universales del Renacimiento. A la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, se le sumaron luego el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

---

(1) Jornada de Investigación y Extensión "Territorio, Medio Ambiente y Políticas Públicas", Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de San Luis.

(2) Director de Medio Ambiente de la Municipalidad de la ciudad de San Luis. Especialista en Defensoría Ambiental (Fundación Argentina Recursos Naturales). Participó en diferentes publicaciones especializadas en la materia.

Sin embargo, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre no consideró los problemas que se estaban manifestando en el medio ambiente humano y los recursos naturales a consecuencia del desarrollo que venía experimentando la propia humanidad en los diferentes campos a partir de la segunda Revolución Industrial.

Estos problemas se manifestaban a través de la contaminación de cursos de agua, polución atmosférica, desaparición de importantes zonas boscosas, desertificación y depredación de la fauna, entre otras causas, y que fueron puestos a la luz por medio de protestas ciudadanas.

Entre 1965 y 1970, en Europa, aparecieron las primeras expresiones de descontento por la falta de políticas de los Estados; y los movimientos ecologistas, acompañados por diferentes sectores de la sociedad, marcaron el camino de las manifestaciones pacíficas en reclamo de límites al desarrollo desenfrenado. Surgieron de esta manera los denominados "Partidos Verdes", cuyos miembros pasaron a ocupar bancas en los parlamentos europeos, desvirtuando la esencia de la participación ciudadana.

En EEUU, el 22 de abril de 1970, un número significativo de ciudadanos se manifestaron a favor de políticas ambientales y lograron que se avanzara sustancialmente sobre tres temas trascendentes y fundamentales para la articulación de políticas ambientales:

- Se aprueba y entra en vigencia la Ley de Política Ambiental.
- Es creada la Agencia Nacional de Protección Ambiental y se pone en marcha disposiciones que regulan los procedimientos y procesos de las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA) que servirían de modelo para varios países.

## 2. Un nuevo paradigma. El desarrollo sustentable

En el año 1972 tiene lugar el Primer Acuerdo Internacional Ambiental, en oportunidad de celebrarse, desde el 5 al 11 de junio, la conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente, en Estocolmo, Suecia.

De esta manera surgen los **principios** que servirían, años más tarde, de sustento para instituir los derechos, deberes y obligaciones en materia de derecho ambiental.

En 1981 se suscribe la Declaración sobre el Desarrollo, y en 1984, la Asamblea de Las Naciones Unidas aprobó la Declaración Sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz.

Los 191 Estados miembros, reunidos en el año 2000, durante la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU), asumieron el compromiso de cumplir los llamados “**Objetivos del Milenio**”, que incluyen garantizar la sustentabilidad del medio ambiente mediante la incorporación de principios del desarrollo sustentable, y revertir la pérdida de recursos naturales y todo proceso de impacto y contaminación ambiental.

Para alcanzar este compromiso, se dispuso establecer una relación razonable entre: “el crecimiento económico, el aumento de la población, la utilización de los recursos naturales y la protección del medio ambiente”.

En oportunidad de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992, quedó plasmado y oficializado el Programa XXI —también conocido como Agenda XXI—, cuyo propósito es promover el desarrollo sostenible. Se definen, a partir de ese momento, los procesos participativos de los diversos sectores y de la ciudadanía toda, debidamente incluidos en la legislación nacional.

El concepto de desarrollo sostenible/sustentable, surge a partir del “Informe Bructland”, *Nuestro Futuro Común*, redactado por una comisión de especialistas que recorrió parte del mundo desde 1983 a 1987.

Este cuerpo técnico creado por la Organización de Naciones Unidas, para determinar cuáles eran las causas que estaban motivando trastornos ambientales fue concluyente al sostener “Todos los problemas ambientales se vinculan con la economía y a los modelos de desarrollo”.

De esta manera, quedaron impuestos y definidos, desde la génesis histórica, los derechos humanos de tercera generación, también llamados derechos de solidaridad o de los pueblos, que contemplan cuestiones de carácter supranacional como el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, a la autodeterminación de los pueblos, a la paz, y al desarrollo humano, económico, social y sustentable.

### 3. Hechos sobresalientes en Argentina luego de la cumbre de Estocolmo (1972)

En el año 1973, en el inicio de un nuevo período democrático, regresa al país el líder del Movimiento Nacional Justicialista, Juan Domingo Perón, luego de su largo exilio en España, quien asume la presidencia de la nación. Inmediatamente, crea la Secretaría de Ambiente Humano y Recursos Naturales, designando en el cargo a Yolanda B. Ortiz.

Por su parte, el Congreso argentino sanciona la primera ley ambiental, la 20.284, que busca entender sobre la **calidad del aire**. Esta ley, aún vigente, no fue reglamentada, lo que imposibilita precisar, por ejemplo, si se trata de una norma que regula las emisiones o las inmisiones.

En abril de 1974, el presidente argentino hace declaraciones sobre el despilfarro de los recursos naturales. La prensa nacional reproduce parte de lo dicho en estos términos:

Ellos —en alusión a los países desarrollados— que han consumido gran parte de las reservas ecológicas, ahora tendrán que recurrir a nosotros que no los hemos destruido. Este mundo cambia y es muy probable que los pobres de ayer seamos los ricos del futuro porque tenemos todas las grandes reservas que son la verdadera riqueza de la comunidad humana.

Debemos pensar que las grandes reservas están en Latinoamérica, y hay dos elementos críticos que se van a presentar como amenaza grave en un futuro inmediato. Es el alimento para un mundo sobre-poblado y la materia prima para un mundo superdesarrollado. Estos dos elementos críticos de los cuales tenemos grandes reservas. Todos esos países desarrollados han destruidos totalmente estos dos elementos y ya no tienen tierra, agua potable y casi oxígeno, porque todo eso lo han despilfarrado de manera suicida.

Poco tiempo después de la muerte de Perón —agosto de 1974—, tuvo lugar en Buenos Aires la “Primera Reunión Nacional de Ambiente Humano”, de la que participaron representantes de los organismos oficiales de las provincias, del Estado nacional y de instituciones civiles.

De esta rica experiencia, sin ningún tipo de ideologismo, varios pudieron entender —desde otra perspectiva— la problemática ambiental y la escasez de recursos naturales que estaban experimentando los países desarrollados, y de la importancia que revestía para América Latina ser poseedora de ecosistemas que albergaban valiosas reservas tan necesarias para el desarrollo sustentable, ese nuevo paradigma del que tanto se viene hablando y que muy poco se hace.

Hoy estos pueblos de Latinoamérica se encuentran navegando en un mar tumultuoso por el saqueo del que son objeto debido a la extranjerización de grandes extensiones de tierras rurales destinadas a los agronegocios que responden a intereses foráneos, poniendo en riesgo la seguridad y la soberanía alimentaria por la exclusión de la diversidad agrícola familiar que aglutina a pequeños y medianos productores en las zonas rurales, quienes son empujados a ocupar espacios urbanos. América Latina concentra, en estos momentos, el 80% de su población en los centros urbanizados, con todos los problemas que esta situación genera.

#### 4. El derecho ambiental argentino

La Honorable Convención Constituyente, reunida en la provincia de Santa Fe en 1994, incorporó al texto de la Constitución Nacional el art. 41, que dispuso:

Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes, sin comprometer las de las generaciones futuras, y tienen el deber de preservarlo". Además establece: "Corresponde a la nación , dictar normas que contengan los Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental, y a las provincias, las necesarias para complementirlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales.

En este contexto, el Congreso nacional sancionó la siguiente legislación:

- Ley 25.675 General del Ambiente o de los Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental.
- Ley 25.670 de Gestión de los PCBs (bifenilos policlorados).
- Ley 25.831 de Libre Acceso a la Información Ambiental.
- Ley 25.916 de Gestión de los Residuos Sólidos Urbanos (RSU).
- Ley 26.331 de Protección de los Bosques Nativos.
- Ley 26.339 de Protección de los Glaciares y Ambientes Periglaciares.

#### 5. Situación en la provincia de San Luis

Esta jurisdicción no permaneció ajena, y menos aún distante, de las manifestaciones "proteccionistas" y "conservacionistas" desde el inicio de la década del 70.

En diciembre de 1973, la Honorable Cámara de Diputados sancionó la ley destinada a la conservación de la fauna silvestre, especialmente nativa. A esta normativa, la número 3585 (actual ley 317/2004) le sucedieron otras: la ley 315/2004 de Conservación de Suelos; la ley 329/2004 de Regulación de las Actividades Náuticas; la 327/2004 de Conservación de Hierbas Medicinales y Aromáticas Nativas; y la ley 328/2004 de Incendios Rurales y Forestales, entre otras.

La Honorable Convención Provincial Constituyente, reunida en el año 1987, incorporó a la Constitución de la provincia de San Luis el art. 47, que otorga derechos e impone deberes y obligaciones, tanto para los ciudadanos como para el Estado provincial, en materia de medio ambiente y calidad de vida.

Igualmente dispuso la inclusión de los arts. 79, 82, 87 y 88 y concordantes, que le conceden a la jurisdicción provincial facultad para disponer y ejercer dominio de los recursos naturales. Esta atribución, posteriormente, es restringida a partir de la imposición de los “Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental”, que se enmarcan en el art. 41 CN.

Es importante señalar que las leyes, dictadas en este marco por el Congreso nacional, y promulgadas por el ejecutivo nacional, rigen en todo el territorio argentino, y sus disposiciones revisten el carácter de **orden público**, operativas, y se utilizan para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia, la cual mantendrá su vigencia en cuanto no se oponga a los principios y disposiciones contenidas en esta (art. 3º, ley 25.675).

Como consecuencia de la institución de los derechos ambientales establecidos en el art. 47 de la Constitución provincial, el Poder Legislativo sancionó varias normativas que fueron puestas en vigencia luego de algunos años, con acciones que lesionaron el espíritu y objetivos de las leyes. Concretamente, corresponde hacer referencia a la ley 5386 (actual 325/2004 luego de su revisión), que dispuso declarar “Monumento Natural y Cultural” al lago Potrero de los Funes y sus zonas aledañas, sobre cuyo sitio se decidió construir un circuito automovilístico semipermanente, sin que se confeccionaran las evaluaciones de impacto ambiental (EIA) en tiempo y forma, eludiendo la participación ciudadana —como lo dispone la ley 25.675—, y sin confeccionar, previamente, el plan de gestión tal lo previsto en la ley provincial 309/2004, que creó el “Sistema Provincial de



Áreas Naturales Protegidas”, que refiere especialmente a este documento y que tiene por finalidad determinar los usos y servicios a los que podía quedar sometido el sitio protegido.

La sanción de la ley 697/2009, en el marco de los términos de la ley nacional 26.331, que dispuso la realización del Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de San Luis, al igual que la resolución 123 —PRN— 2010, que reglamentó este tema, fueron enérgicamente cuestionados por organizaciones de la sociedad civil, especialmente ambientalistas, quienes presentaron al gobernador de la provincia un extenso documento, titulado: “Evaluación sobre el ordenamiento territorial de los bosques nativos de la provincia de San Luis”.

Lo que debió ser una instancia de participación social abierta, efectiva y sin retaceos en la planificación de contenidos y acciones de conservación de los bosques nativos, se transformó en otra cosa, y pronto quedó a la vista que el “procedimiento participativo” no era más que una actividad mentirosa y amañada, que concluyó intempestivamente con la sanción de la ley IX-0697/2009 y la aprobación de un ordenamiento (resolución 123 —PRN— 2010) que no se ajusta a la realidad de la situación del recurso en la provincia.

## 6. Planificación para el desarrollo

Varios son los gobiernos que prefieren hablar de “progreso”, en lugar de “desarrollo sustentable”. Estos mismos son los que promuevan el desarrollo productivo y permiten la ocupación de grandes extensiones de tierras, incluso marginales, avanzando en la destrucción y contaminación de valiosos ecosistemas. Mientras tanto, sus habitantes asisten impávidos a estos despropósitos, convalidándolos con el silencio, sin advertir que estas actividades ponen en riesgo a su medio ambiente y, consecuentemente, a su calidad de vida.

Numerosos son los problemas ambientales, tanto en áreas rurales como urbanas. Deforestación y desmontes con pérdidas de ecosistemas y de los importantes servicios ambientales que estos brindan a la humanidad; modelos productivos que avanzan sobre las fronteras impuestas por las leyes nacionales promoviendo la utilización de grandes volúmenes de agroquímicos que ocasionan contaminación del aire, agua, suelo y biota; el cambio del clima por las emisiones de gases de efecto invernadero que

ya están afectando el PBI mundial; desertificación y extinción de especies vegetales y animales; crecimiento urbano sin la adecuada planificación y generación de montañas de residuos domiciliarios, industriales y de servicios, por mencionar algunos.

No habrá política ambiental exitosa sin una adecuada conciencia ambiental de todos los sectores de la sociedad, partiendo desde los diferentes estamentos del Estado.

Será necesario avanzar desde los diferentes aspectos que se vinculan con la sustentabilidad ecológica/ambiental, sociocultural, económica y política, mediante un marco estratégico de planificación a mediano y largo plazo.

De esta manera, la sustentabilidad buscará equilibrar el crecimiento económico, el cuidado del medio ambiente y la equidad social, reconociendo las potencialidades y limitaciones de la naturaleza, pilares fundamentales para articular este nuevo paradigma: **el desarrollo sustentable**.

Es posible entonces sostener que el desarrollo sustentable, en sus diferentes ámbitos, promueve alianzas entre cultura y naturaleza, fundadas en una nueva economía, reorientando las potencialidades de la ciencia y la tecnología, y construyendo una nueva cultura política con base en la ética de la sustentabilidad, y en los valores, creencias, sentimientos y saberes que renueven los sentidos existenciales, los modos de vida y las formas de co-habitar el planeta, pensando no solo en el presente sino además en las generaciones futuras.



# Derecho ambiental, políticas públicas y territorio<sup>(1)</sup>

MARTA SUSANA JULIÁ



## 1. Introducción

En primer término, se va a tratar de conectar e integrar las temáticas que son objeto de las Jornadas a partir de una perspectiva ambiental del derecho o desde una mirada del derecho ambiental.

Para ello partimos, en primer término, de una definición del derecho ambiental, marco en el cual explicitamos cómo entendemos esta disciplina que incorpora el saber ambiental en el ámbito jurídico y genera un espacio nuevo de reflexión y análisis, que se plantea acerca del rol del derecho ante los problemas ambientales y cómo observarlos y trabajarlos.

En segundo término nos centraremos en cómo observamos las políticas públicas ambientales y su comprensión en un contexto de análisis necesario para entender el marco normativo ambiental en un sistema determinado, haciendo una referencia a las políticas públicas ambientales como contexto de análisis de derecho ambiental. Buscaremos, asimismo, hacer alguna reflexión o plantear algún interrogante o mirada acerca de cómo trabajar la noción de territorio, en realidad, como un lugar o no lugar o como la expresión en determinado ámbito de las políticas y el derecho.

---

(1) Jornada de Investigación y Extensión "Territorio, Medio Ambiente y Políticas Públicas", Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de San Luis.

En tercer término, nos proponemos insertar el concepto de “territorio” en el análisis, entendiéndolo el lugar o el ámbito en el que se aplican las políticas públicas ambientales y en el que se expresa la normativa.

La problemática ambiental, las políticas públicas y los territorios en los que se expresan están vinculados a diversas disciplinas y están atravesados por diferentes intereses desde los que se aborda la temática, por lo cual nos pareció interesante plantear una conexión entre el derecho ambiental, las políticas públicas y el territorio.

En especial, trataremos de integrar estas líneas de trabajo, que muchos abordan por separado, de manera conjunta.

## 2. El derecho ambiental

Cuando se habla de derecho ambiental aparece la idea de encontramos frente a una disciplina consolidada, situación que no se condice con el estado actual de su desarrollo teórico: en realidad, es una disciplina que se encuentra en construcción, que tiene una acotada historia (40 años) en comparación con otras áreas o ramas del derecho.

Cuando se hace referencia al derecho ambiental se plantean los antecedentes que se consideran hitos para el desarrollo de la problemática y, por lo tanto, de su normativa asociada. El avance en materia de legislación ambiental es indiscutible, como lo es que su historia es reciente en términos jurídicos. Vendríamos a ser de los más nuevos dentro del derecho, observados con ciertos interrogantes, pensando en el área de competencia de este nuevo espacio en el ámbito del derecho.

Pero obviamente, la problemática ambiental ha existido siempre; como dice Gutman, lo que ha ido variando a través del tiempo es la percepción que nosotros tenemos de ella. El derecho ha tenido una aproximación a la problemática ambiental y muchos hablan de la existencia del derecho ambiental como una rama nueva del derecho que todavía está muy discutida; es algo que está en construcción y nosotros hablamos, en realidad, de una perspectiva ambiental del derecho que es hacer el abordaje de las situaciones jurídicas o de los problemas o de los conflictos con una mirada ambiental sobre el derecho.

Dicha perspectiva ambiental del derecho supone la construcción teórica y metodológica de esta idea de profundizar en la problemática ambiental

desde lo jurídico. Existen numerosos interrogantes y hemos seleccionado dos como disparadores para la reflexión:

- ¿Dónde empieza y dónde termina el ambiente para el derecho?
- ¿Cómo observar la complejidad de la problemática ambiental desde el derecho?

Hay muchas cosas que uno podría plantear del derecho ambiental que son muy interesantes y que se han cuestionado los teóricos, como por ejemplo: ¿dónde empieza y dónde termina el ambiente para el derecho? Por otra parte, a nosotros nos encantan las precisiones, por lo que sería conveniente definir: ¿qué es el ambiente?, ¿cuáles son los elementos?, ¿dónde empieza y dónde termina?, ¿qué es el ambiente y qué no para el derecho? Bueno, han habido muchos intentos temáticos para quienes agua, aire, suelo y residuos son ambientes. El tema es cuando entramos en los bordes: ¿turismo es ambiente?, ¿urbanismo es ambiente?, ¿alimentos es ambiente?

Como verán, hay una gran cantidad de cuestiones a zanjar en torno a las preguntas de dónde empieza y dónde termina el ambiente. Pero lo interesante es que este es un proceso que se halla en construcción, en el que las definiciones y las conceptualizaciones que cada uno haga de ambiente van a incidir después en lo que entendamos por derecho ambiental, por perspectiva ambiental del derecho.

Los juristas y doctrinarios vienen trabajando para dar estas y otras respuestas con el objeto de construir una disciplina que responda a la complejidad de la problemática que tiene por objeto.

Existe un conjunto de problemas conceptuales y metodológicos que tiene el derecho para abordar los problemas vinculados al ambiente, como su complejidad, la necesidad de un conocimiento pluridisciplinarios, la imprecisión de su objeto, entre otras.

Resaltamos en estas Jornadas la necesidad de observar el derecho como elemento de la gestión ambiental e instrumento de desarrollo de la misma. Y una de las cuestiones que se nos ha planteado también a la disciplina es cómo trabajar con la complejidad, algo a lo cual no estábamos preparados en ninguna disciplina, acostumbrados a trabajar cosas más lineales, del tipo “causa-efecto”; hoy nos enfrentamos con problemáticas sumamente complejas, donde por lo menos uno tiene que tener en claro que está frente a esa complejidad.

Y, en realidad, a mí me interesaba más que nada —ya que en el derecho se desarrollan muchos procesos, los cuales se implementan a través de

normas— plantear el derecho como un elemento central de la gestión ambiental. Entonces, el derecho ambiental va a ser una parte importante de cómo se gestiona; va a ser un instrumento de la gestión y un instrumento de la ejecución de las políticas que desarrolla esa gestión. Desde ese punto de vista, me parecía interesante resaltar esto y cómo vincularlo con las políticas públicas.

### 3. Las políticas ambientales

La percepción cada vez mayor de los problemas ambientales obligó al Estado a insertarlos en sus áreas de gestión y administración. La dimensión ambiental se encuentra incorporada en la estructura actual del Estado en sus diferentes niveles de gobierno en el sistema político argentino.

Todo ello supone un proceso de institucionalización de la problemática en el tiempo, y la generación de espacios para atender los problemas ambientales desde la estructura del Estado y dar respuesta a los requerimientos de la población en estas temáticas.

La presencia de temas ambientales en la agenda gubernamental se hace cada vez más notoria y tuvo diferentes manifestaciones en distintas gestiones con casos emblemáticos como la problemática de la cuenca Matanza-Riachuelo o las pasteras, por citar algunos.

A partir de estudios sobre las políticas ambientales se puede visualizar un ciclo de políticas públicas ambientales en Argentina, que si bien no ha sido estudiado en profundidad, se puede estudiar en sus diferentes facetas.

Existe un importante tránsito desde la formulación de las políticas ambientales hasta su aplicación en el territorio, con múltiples situaciones que deben analizarse y que permiten identificar problemas, tensiones, diferencias en la concepción de las políticas y su aplicación a las actividades, acciones u obras en el territorio.

Entre las consideraciones y problemáticas a tener en cuenta podemos mencionar la mediación de las diferentes jurisdicciones en la ejecución de las políticas ambientales, el desarrollo de la institucionalidad ambiental en las diferentes provincias y municipios, la implementación de las políticas, los objetivos propios de cada gestión y la trascendencia o prioridad a las diferentes temáticas que forman parte del ambiente.

Las políticas públicas ambientales aparecen, por supuesto, cuando comienzan a conocerse, a ponerse en evidencia los problemas ambientales a través del tiempo. Y mientras mayor es la percepción de estos problemas ambientales, obviamente el Estado se ve conminado de alguna manera a empezar a intervenir en ellos para ver de qué manera se pueden prevenir, gestionar o abordar este tipo de problemáticas.

Pero realmente estos problemas —los problemas ambientales— se convierten en políticas públicas ambientales con un proceso previo que es el proceso de institucionalización de la problemática ambiental. Institucionalización en el sentido de que este desarrollo de las problemáticas ambientales y del compromiso que empieza a tener el Estado para enfrentar esos problemas, para atenderlos, empiezan a ubicar al problema dentro de la agenda gubernamental. Entonces, estos problemas de alguna manera se empiezan a institucionalizar, primero creando los espacios donde se atienden que son, como remarcaba mi antecesor, desde el año 1973, las primeras instituciones ambientales en Argentina. Luego de la época de facto, con la recuperación de la democracia, ya se da un proceso permanente de institucionalización de las temáticas ambientales a nivel nacional y en cada una de las jurisdicciones políticas, tanto a nivel provincial como a nivel municipal.

Este proceso de institucionalización permite que los temas ambientales empiecen a aparecer fuertemente en las agendas y yo creo que también la modificación de la Constitución, los efectos de las cumbres internacionales, el conocimiento o el desarrollo de la temática en otras áreas, hacen que también empiecen a destacarse las políticas ambientales que se desarrollan.

Aparecen muchos temas en las agendas gubernamentales como temas ambientales y uno puede hablar de que hay algunas políticas públicas ambientales formuladas; de allí que pensamos y miramos a las políticas dentro de un ciclo donde hay un proceso de formulación, un proceso de ejecución y un proceso de evaluación de las mismas, pensándolo en términos de la ciencia política. Hoy, podemos afirmar que en Argentina tenemos un conjunto de formulaciones de políticas públicas ambientales que es bastante interesante. Una de ellas es la política del bosque nativo, que es claramente una formulación de una política pública, ya que plantea el ordenamiento territorial del bosque nativo en todo el territorio. Pero, bueno, no entraría en detalle.

El derecho ambiental, por supuesto, es un breve esbozo de lo que es el derecho y puntualizarlo como el elemento de la gestión y las políticas públicas. Ahora, tanto el derecho como las políticas se expresan en los territorios.

#### 4. El territorio

La comprensión del concepto de territorio, sus nuevas conceptualizaciones y los aportes desde disciplinas como la geografía y la ciencia política permiten considerar tanto el lugar como el no lugar, y los procesos de configuración o des-configuración del territorio o los denominados “procesos de territorialización o desterritorialización”.

Nos interesa resaltar que el territorio, para nuestra temática, es por excelencia el lugar en que se expresan las problemáticas ambientales y, por lo tanto, un elemento central en el análisis de las políticas públicas ambientales.

Remarcamos la necesidad de observar las políticas públicas y la reconfiguración de los territorios, las políticas como generadoras de nuevos territorios y sus consecuencias sobre los mismos; el derecho como instrumento de formulación, ejecución e implementación de las políticas públicas en el territorio y sus efectos conformadores de nuevos territorios.

Al territorio uno lo puede ver como un lugar, un no lugar, como un proceso de configuración que se realiza, o como proceso de desterritorialización.

Hay muchas cuestiones, muchos desarrollos que vienen desde otras disciplinas, desde la geografía, la geografía política, la ciencia política o la agronomía, que trabajan este concepto de territorio que es muy interesante, nuevo, y que permite ver esta complejidad a la cual nosotros nos enfrentamos. Y, en realidad, en el territorio es en donde se van a expresar las problemáticas ambientales, no es en otro lugar, o sea, podríamos hacer teoría jurídica, teoría de política, pero la expresión de los problemas ambientales se da en el territorio.

Entonces, hay algunas cosas que se están cuestionando hoy y una de las cosas que nosotros planteamos, desde nuestras visiones, es que las políticas pueden configurar nuevos territorios, que en realidad muchas veces son en esa expresión, en esa ejecución que se realiza de las políticas en el



territorio, donde queda un nuevo lugar con no lugares, con nuevas configuraciones y con desterritorializaciones también. Este caso es muy interesante porque es como una dinámica que uno puede encontrar en esa expresión. A nosotros nos interesaba vincular el derecho como un instrumento que permite tanto la formulación como la ejecución de las políticas públicas en el territorio y que tiene efectos directos en la conformación de nuevos territorios.

Entonces, ese entramado de cuestiones que son de conceptos, de disciplina y de metodologías hacen que nosotros tengamos la necesidad de mirar esa complejidad. ¿Y cómo mirar esa complejidad? Bueno, hoy ya no podemos ver las normas aisladas, ya no podemos mirar el texto de una ley fuera de su contexto histórico, político, económico, institucional, porque en realidad, las normas no son más que instrumentos a través de los cuales se ejecutan las políticas.

Que no me escuchen los abogados, por suerte hay pocos acá, pero en realidad son una parte central también en la formulación y ejecución de las políticas públicas y de las políticas públicas ambientales y también expresan las políticas y son instrumentos de su ejecución. Y en realidad si uno rebobina y empieza a mirar y dice "bueno, ¿en qué sistema estamos?" Estamos en un sistema jurídico donde claramente están establecidas las funciones. Entonces, ¿qué hacen nuestros legisladores? Formular políticas; cuando sancionan una ley están formulando políticas que luego son ejecutadas ¿Y ejecutadas dónde? En el territorio, que es el lugar donde se van a expresar las políticas y donde nosotros vamos a ver la aplicación de las normas.

Con la temática de la aplicación de las normas tenemos todo un camino también para recorrer, porque de acuerdo a cómo ejecutamos las políticas y cómo aplicamos las normas, uno puede ver si realmente en el territorio se expresan las políticas que se formularon. No sé, parece un trabalenguas, pero no es tan complicado.

Entonces, a mí me parece que hoy es imprescindible abordar las distintas problemáticas que tienen que ver con el ambiente de manera integral: ya se trabaje en agua, residuos, flora o fauna, necesariamente tiene que mirarse en este contexto, ya no se puede mirar un recurso de manera aislada, no se puede mirar una ley de manera aislada, hay que ver ese entramado entre la formulación de estas políticas, los momentos, los objetivos que

se plantearon esas políticas y luego los momentos de implementación o ejecución de esas políticas en los territorios.

Y, al mismo tiempo, también es necesario pensar qué pasa en los territorios. Cada política significa la emergencia de nuevos conflictos dentro de los territorios, muchas veces se trata de poner en evidencia conflictos que ya existían y que no se veían y generar nuevos conflictos. Porque cada vez que uno ejecuta una política o implementa una norma, evidentemente va a encontrar intereses contrapuestos. Y, de alguna manera, el ambiente es un interés contrapuesto a muchas cosas, de acuerdo a qué concepto de ambiente tengamos cada uno. Entonces, es en el territorio donde se van a expresar realmente los conflictos, las normas, las políticas públicas y qué tipo de desarrollo o ejecución de políticas hemos realizado hasta el momento.

## 5. Reflexiones finales

Con el panorama planteado nos interesa destacar los siguientes aspectos para su debate, análisis y profundización:

- El análisis de las problemáticas ambientales no puede realizarse solo desde el conjunto de normas que los regulan sino en el contexto político, institucional, histórico, económico en el que se implementan.
- Las normas son parte de la formulación y ejecución de las políticas públicas ambientales y, por lo tanto, expresan las políticas y son instrumentos de su ejecución.
- El territorio es el lugar en que las expresiones de las políticas y los efectos normativos se observan y se manifiestan.
- Es imprescindible abordar integralmente los problemas y conflictos ambientales para su real comprensión y análisis adecuado.
- La gestión gubernamental tiene un rol central en articulación e implementación de las políticas productivas y ambientales en el territorio, pero también los productores, ciudadanos, vecinos, miembros de la comunidad en general tienen derechos y deberes ambientales en el marco de nuestro sistema.
- Todos los actores sociales somos parte de los problemas ambientales con diferentes niveles, escalas, oportunidades de incidir en la mejora de la calidad de vida y de los ambientes en los cuales vivimos.



## BIBLIOGRAFÍA



- ABRAMOVAY, RICARDO, “Para una teoría de los estudios territoriales”, en Manzanal, Neiman y Latuada (coords), *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorio*, Bs. As., CICCUS, 2006.
- ABRAMOVICH, VICTOR, “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, en *Revista de la CEPAL*, 88, 2006.
- AGOSTO PATRICIA, “Saberes Ancestrales. Destrucción, negación y disputa”, en Korol, *Resistencias populares a la recolonización del continente*, Bs. As., América Libre, 2010.
- AGUIRRE, PAMELA, “Protección penal del ambiente. Teoría y realidad”, *Revista de Derecho de daños*, Bs. As., Rubinzal-Culzoni, 2008-3.
- ALBURQUERQUE, FRANCISCO, “El enfoque del desarrollo económico local”, en *Cuadernos DEL*, n° 1. Bs. As., 2004.
- ALFORD, ROGER y FRIEDLAND, ROBERT, *Los poderes de la teoría. Capitalismo, Estado y Democracia*, Bs. As., Manantial, 1991.
- ALMAGRO VÁZQUEZ, F., y VENEGAS-MARTÍNEZ, F., “Crecimiento y desarrollo con sustentabilidad ambiental. Un enfoque de cuentas ecológicas”, en *Economía y Sociedad*, vol. 14, n° 23, 2009.
- ALVARADO MERINO, G., “Políticas neoliberales en el manejo de los recursos naturales en Perú: el caso del conflicto minero de Tambogrande”, en *Gestión ambiental y conflicto social en América Latina*, Bs. As., CLACSO, 2008.
- ÁLVAREZ, VICTOR, *Claves para la industrialización socialista*, Centro Internacional Miranda, Caracas, 2011.
- ARIRIÑO, ANTONIO, *Sociología de la cultura. La constitución simbólica de la sociedad*, Barcelona, Ariel, 1996.
- AROCENA, JOSÉ, “Descentralización: Condiciones, riesgos y desafíos”, en Fernández Allés y Trocello (coords.) *Intermunicipalidad y Desarrollo Local. Hacia una teoría iberoamericana de la Intermunicipalidad*, Granada, Unión Iberoamericana de Municipalistas, 2010.
- ARQUEROS, XIMENA, “Territorio y tramas locales en San Carlos, Salta” en Manzanal, Arzeno y Nussbaumer (comps.), *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto*, Bs. As., CICCUS, 2007.
- ARQUEROS, XIMENA y MANZANAL, MABEL, “Interacciones y vinculaciones interinstitucionales para el desarrollo territorial-rural: el caso de San Carlos en Salta”, Primeras Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales del NOA, Universidad Nacional de Salta, 18 y 19 de noviembre, de 2004.

- ASHUR MAS DIEGO, “Salta. La institucionalización del agua”, en Hoops y Ashur (comps.), *La crisis del agua en Salta. Entre la sequía y la inundación*, Michigan, Universidad Estatal de Michigan y Fundación CAPACIT-AR, 2004.
- ASIER MARTINEZ DE BRINGAS, “Los pueblos indígenas ante la construcción de los procesos multiculturales. Inserciones en los bosques de la biodiversidad”, en Berraondo, *Pueblos indígenas y derechos humanos*, Instituto de Derechos Humanos, Bilbao, Universidad de Deusto, 2006.
- AUYERO, JAVIER, “La geografía de la protesta”, en *Trabajo y Sociedad*, vol. III, n° 4, marzo-abril 2002.
- BACZKO, BRONISLAW, *Los imaginarios sociales. Memorias y esperanzas colectivas*, Bs. As., Nueva Visión, 2005.
- BAMBIRRA, VANIA, *El capitalismo dependiente latinoamericano*, México, Siglo XXI, 1974.
- BARBER, BENJAMÍN, *Democracia fuerte*, Juan Mora (trad.), Córdoba (España), Almuzara, 2004.
- BARRIENTOS, MARIO y SAAL, GABRIEL, “Asociación de Productores Minifundistas de Ayacucho y Belgrano, provincia de San Luis. Estudio de caso especial. Centro Operativo Córdoba”, en *Proyecto Bosques Nativos y Áreas Protegidas*, 1999.
- BASCONZUELO, CELIA, “La experiencia del vecinalismo en Río Cuarto. Actores, discursos y prácticas en sus orígenes”, [en línea], [http://cehsegreti.com.ar/historia-social/1/mesas%20ponencias/Mesa%2012/Ponencia\\_Basconzuels.pdf](http://cehsegreti.com.ar/historia-social/1/mesas%20ponencias/Mesa%2012/Ponencia_Basconzuels.pdf)
- BASCONZUELO, CELIA, “La participación ciudadana en el ámbito municipal y el camino de los derechos. Las peticiones barriales en Río Cuarto a principios del siglo XX”, en Basconzuelo, Morel y Simon (eds.), *Ciudadanía territorial y movimientos sociales. Historia y nuevas problemáticas en el escenario latinoamericano y mundial*, Río Cuarto, ICALA, 2010.
- BAUMAN, ZYGMUNT, *Comunidad*, Madrid, Siglo XXI, 2008.
- BEC, EUGENIA y FRANCO, HORACIO, *Presupuestos mínimos de protección de protección ambiental*, Bs. As., Cathedra Jurídica, 2010.
- BENKO, GEORGE y LIPIETZ, ALAIN, *Las regiones que ganan*, Valencia, Alfons el Magnanim, 1994.
- BERROS MARIA, VALERIA y LEVRAND NORMA, “Apuntes sobre la construcción del concepto normativo de patrimonio Cultural en Argentina”, en Sozzo, *La protección del Patrimonio Cultural. Estudios sociológicos para su construcción*, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, 2009.
- BIALAKOWSKY, ALEJANDRO, “Comunidad y sentido en la teoría sociológica contemporánea: las propuestas de A. Giddens y J. Habermas”, en *Papeles del Centro de Estudios sobre la Identidad Colectiva*, [en línea], <http://www.identidadcolectiva.es/pdf/53.pdf>
- BOISIER, SERGIO, *Territorio, estado y sociedad: Reflexiones sobre descentralización y desarrollo regional en Chile*, Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, Universidad Católica de Valparaíso, Pehuén Editores, 1996.
- BORÓN, Atilio, “Pensamiento único y resignación política: los límites de una falsa coartada”, A. Borón, J. Gambina, N. Minsburg (comps.), *Tiempos violentos. Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*, Bs., As., CLACSO-EUDEBA, 1999.
- BORÓN, Atilio, *América Latina en la Geopolítica del Imperialismo*, Bs. As., Luxemburg, 2013.

- BORÓN, Atilio, *Crisis civilizatoria y agonía del capitalismo*, Bs. As., Luxemburg, 2009.
- BOURDIEU, PIERRE, *Poder, derecho y clases sociales*, Barcelona, Desclée de Brouwer, 2001.
- BOURDIEU, PIERRE, “Espíritus de Estado”, en *Sociedad*, n° 8, Bs. As., Facultad de Ciencias Sociales (UBA), 1996.
- BOURDIEU, PIERRE, “Los modos de dominación”, en *Campo del poder y reproducción social*, Córdoba, Ferreyra Editor, 2006.
- BOURDIEU, PIERRE, “El interés del sociólogo”, en *Cosas dichas*, Bs. As., Gedisa, 1998.
- BOURDIEU, PIERRE, *Intelectuales, política y poder*, Bs. As., EUDEBA, 2006.
- BRAÑES, RAÚL, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, FCE, México, 2000.
- BRAÑES, RAÚL, *Informe sobre el desarrollo del derecho ambiental Latinoamericano*, [en línea] <http://www.pnuma.org/deramb/Informe-DerechoAmbiental-ALC.pdf>
- CAFFERATTA NÉSTOR, “Los principios y reglas del Derecho Ambiental”, [en línea] <http://www.pnuma.org/deramb/documentos/VIProgramaRegional/3%20BASES%20DERECHO%20AMB/7%20Cafferata%20Principios%20y%20reglas%20del%20der%20amb.pdf>
- CANO, GUILLERMO J., *Derecho, política y administración ambientales*, Bs. As., Depalma, 1978.
- CEPAL, *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, ONU, 2010.
- CISELLI, GRACIELA, “El patrimonio cultural: entre la identidad y el ambiente”, en *Revista Conceptos-estudios*, 2011.
- CORIA, SILVIA, “La importancia de los principios rectores en el derecho ambiental”, *Revista Derecho Ambiental*, LexisNexis, abril-junio, 2005.
- CRAVINO, CRISTINA, “El barrio concebido como comunidad. Reflexiones acerca de algunos supuestos presentes en la focalización territorial de políticas asistenciales”, en *Cuaderno Urbano Espacio, Cultura, Sociedad*, n°4, diciembre 2004.
- CUEVA, AGUSTIN, *El desarrollo del capitalismo en América Latina*, Siglo XXI, México, 1977.
- CHAVARRIA, MIGUEL y GARCÍA, FERNANDO, “Otra globalización es posible. Diálogo con Boaventura de Sousa Santos”, [en línea] <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50901912>
- DE SOUSA SANTOS, BOAVENTURA, *Reinventar la democracia: reinventar el Estado*, CLACSO, Buenos Aires, 2006.
- DEL FÁVERO, G., y KATZ, R., “Gestión Ambiental en Chile”, en Larrain y Vergara (eds.), *La transformación económica de Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, 2001.
- DI PAOLA, M. EUGENIA, *Normas e indicadores ambientales: de la teoría a la realidad. Estudio de caso en la República Argentina*, Bs. As., FARN-Banco Mundial, 2006.
- DI PAOLA, M. EUGENIA (ed.), *Simposio de jueces y fiscales de América Latina. Aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental*, Bs. As., Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2004.
- DOMÍNGUEZ, N.; ORSINI, G. y BELTRÁN, A. “La influencia del cambio tecnológico en el desarrollo agropecuario de la Región Central Argentina”, Universidad Nacional del Litoral, 2009.

- ECHAVARRÍA, CORINA, “Ciudadanos y procedimientos democráticos: tensiones y contradicciones”, [en línea] <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/cinep/20100929085752/ciudadanosyprocedimientos.pdf>
- ELORZA, ENRIQUE, *Economía Política en la Transición ¿Hacia una mesa servida para todos en Nuestramérica*, en prensa.
- ESAIN, JOSÉ, “Federalismo ambiental: la competencia judicial en materia ambiental”, en *Revista de Derecho Ambiental*, LexisNexis, diciembre, 2005.
- ESCOBAR, ARTURO, “El ‘postdesarrollo’ como concepto y práctica social”, en Mato (coord.), *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*, Facultad e Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2005.
- ESTEVA, GUSTAVO, “Desarrollo” en Sachs, (ed.), *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, PRATEC, Perú, 1996.
- ETCHEGARAY, RICARDO, *Dominación y política*, La Plata, Al Margen, 2000.
- ETCHICHURY, HORACIO, *Tres enfoques sobre el desarrollo del medio ambiente*, Lerner, Córdoba, 2006.
- ETXEBERRIA XABIER, “La tradición de los derechos humanos y los pueblos indígenas: una interpelación mutua”, en *Pueblos indígenas y derechos humanos*, Instituto de Derechos Humanos, Bilbao, Universidad de Deusto, 2006.
- EVANS, PETER, “Desarrollo y cambio institucional: los escollos del monocultivo y las potencialidades de la deliberación”, [en línea] <http://www.saap.org.ar/esp/docs-revista/revista/pdf/2-3/evans.pdf>
- FALLETI, TULIA, “Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada”, en *Desarrollo Económico*, n° 183, 2006.
- FARAH, IVONNE y VASAPOLLO, LUCIANO (comps.), *Vivir bien ¿Paradigma no Capitalista?*, La Paz, Cides-Umsa, 2011.
- FOA TORRES, JORGE, “La dimensión jurídico-normativa en los estudios de políticas públicas ambientales: Una evaluación crítica desde la teoría política del discurso”, en *Perspectivas em Políticas Públicas*, n° 12, Minas Gerais, 2013.
- FOA TORRES, JORGE, “Una evaluación crítica de los estudios de políticas públicas ambientales. Hacia un análisis discursivo y de crítica a la ideología de las políticas”, en *Pensamento plural*, n° 9, Pelotas (Brasil), 2012.
- FOA TORRES, JORGE, *Lógica del Riesgo y Patrón de Desarrollo Sustentable en América Latina: Políticas de Gestión Ambientalmente Adecuada de Residuos Peligrosos en Córdoba*, tesis doctoral CEA-UNC, 2014, inédito.
- FORNET-BETANCOURT, RAÚL, BECKER, HELMUT y GÓMEZ-MÜLLER, ALFREDO, “Entrevista a Michel Foucault”, [en línea] <http://www.con-versio-nes.com.ar/nota0864.htm>
- FOUCAULT, MICHEL, *Defender la sociedad*, Bs. As., FCE, 2010.
- GAMBINA, JULIO C., (coord.), *La Crisis Capitalista y sus Alternativas. Una mirada desde América Latina y el Caribe*, Bs. As., CLACSO, 2010.
- GARGARELLA, ROBERTO, *La justicia frente al gobierno. Falta de legitimidad democrática de la justicia*, Bs. As., Ariel, 1996.
- GEERTZ CLIFFORD, *La interpretación de las culturas*, Barcelona, Gedisa, 1988.

- GHERSI, CARLOS A., LOVECE GRACIELA, y WEINGARTEN, CELIA, *Daños al ecosistema y al medio ambiente*, Bs. As., Astrea 2004.
- GIDDENS, ANTHONY, *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*, J. L. Etcheverry (trad.), Bs. As., Amorrortu, 2011.
- GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE SAN LUIS, Ministerio del Campo, “Situación Caprina en San Luis”, [en línea] [www.camposanluis.gov.ar](http://www.camposanluis.gov.ar)
- GRAVANO, ARIEL, *El barrio en la teoría social*, Bs. As., Espacio, 2005.
- GRAVINIA, V. y DE HEGEDUS, P., “Evaluación de dos proyectos de desarrollo rural utilizando metodología Q”, en *Agrociencia Uruguay*, vol. 15/1, enero/junio 2011.
- GRIGGS S. y HOWARTH D., “Populism, Localism and Environmental Politics. The Logic of the Stop Stansted Expansion Campaign in the United Kingdom”, en *Planning Theory*, n° 7, 2008.
- GUIGOU MARDERO L., NICOLÁS y BASINI, JOSÉ, “Ciudades en perspectivas, un estudio socioespacial sobre Manaus y Montevideo”, en Sonia Romero Gorski (ed.), *Antropología Social y Cultural en Uruguay*, Anuario 2010-2011, Uruguay, Nordan-Comunidad, 2011.
- GUTIÉRREZ, ALICIA, *Pierre Bourdieu. Las prácticas sociales*, Posadas, Editorial Universitaria, Universidad Nacional de Misiones, 1995.
- GUTVAY, MÓNICA, *Las organizaciones de productores minifundistas en las provincias de San Luis: una aproximación a sus historias y perspectivas*, FCE, UBA, 2007.
- HAESBAERT, ROGÉRIO, “Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad”, [en línea] <http://www.revistas.unam.mx/index.php/crs/article/view/41590/37807>
- HAESBAERT, ROGÉRIO, *O mito da desterritorialização: do ‘fim dos territórios’ à multiterritorialidade*, Río de Janeiro, Bertrand, 2006.
- HAJER, MAARTEN, “Coalitions, Practices, and Meaning in Environmental politics: From Acid Rain to BSE”, en Howarth y Torfing, *Discourse Theory in European Politics*, Reino Unido, Palgrave, 2005.
- HARVEY, DAVID, *A Produção capitalista do espaço*, São Paulo, Annablume, 2006.
- HARVEY, DAVID, *El nuevo imperialismo*, Madrid, Akal, 2004.
- HARVEY, DAVID, *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*, Bs. As., Amorrortu, 1998.
- JAQUENOD DE ZOGON, SILVIA, *El Derecho Ambiental y sus principios rectores*, Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, 1989.
- JIRASEK, PAVEL y HARRAS, HANS JURGEN, “La protección del patrimonio cultural”, [en línea] [http://icom.museum/fileadmin/user\\_upload/pdf/ICOM\\_News/2004-4/SPA/p22\\_2004-4.pdf](http://icom.museum/fileadmin/user_upload/pdf/ICOM_News/2004-4/SPA/p22_2004-4.pdf)
- JULIÁ, MARTA S., “La tutela jurídica del ambiente desde una perspectiva ambiental del Derecho”, [en línea] <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/refade/article/view/5970/6867>
- JULIÁ, MARTA S., “El nuevo orden en materia ambiental en el sistema jurídico político institucional argentino”, *Revista de la Facultad*, vol. IV, n° 2, Nueva Serie II, 2013.
- JULIÁ, MARTA S., El abordaje jurídico de problemas ambientales, [en línea] <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Argentina/cijs-unc/20110618045020/sec11001c.pdf>
- JULIÁ, MARTA S., “Reflexiones y aportes para la Construcción de teoría en Derecho

- Ambiental”, [en línea] <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/cijs-unc/20110604121015/sec8001e.pdf>
- JULIÁ, MARTA S., y FOA TORRES, JORGE, “Derecho y Políticas Públicas Ambientales. Hacia un enfoque ambiental y discursivo de lo jurídico”, en revista *Perspectivas en Políticas Públicas*, Universidad Nacional de Lanús, año 1, n° 2 (enero-junio), 2012.
- JULIÁ, MARTA S.; DEL CAMPO, C. y FOA TORRES JORGE, *La institucionalización ambiental en Argentina*, Lerner, Córdoba. 2009.
- KLEIN, JUANLUIS, “Iniciativa local y desarrollo: respuesta social a la globalización neoliberal”, [en línea] [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612005009400002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612005009400002&script=sci_arttext)
- LA SERNA, CARLOS, *La transformación del Estado-Nación*, inédito.
- LACLAU, ERNESTO, “Ruptura popular y discurso”, Coloquio Communication Texte et Institution, Département D’études Littéraires et Département de Philosophie, Université de Québec, Montréal, 1979.
- LANG MIRIAN y MOKRANI, DUNIA, (comps.), *Más allá del Desarrollo*, Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo, Fundación Rosa Luxemburg/Abya Yala, Quito, 2011.
- LEFEBVRE, HENRY, *The production of space*, Oxford, Blackwel, 2005.
- LEFF, ENRIQUE, *Saber ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*, Siglo XXI, México 1998.
- LENIN, VLADIMIR, *El Imperialismo. Fase superior del capitalismo*, Bs. As., Libertador, 2008.
- LEVRAND NORMA, “Política legislativa vs. Diversidad Cultural: el desafío de proteger nuestro Patrimonio Cultural”, en Sozzo, *La protección del Patrimonio Cultural. Estudios sociológicos para su construcción*, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, 2009.
- LINDON, ALICIA y DANIEL HIERNAUX, “Compartir el espacio: Encuentros y desencuentros de las ciencias sociales y la geografía humana”, en *Los giros de la geografía humana. Desafíos y horizontes*, México, Anthropos, 2010.
- LONG, MIRIAM; LÓPEZ, CLAUDIA y SANTILLANA, ALEXANDRA (comps.), *Alternativas al Capitalismo-Colonialismo del Siglo XXI*, Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo, Fundación Roxa Luxemburg/Abya Yala, Quito, 2013.
- LOPES DE SOUZA, MARCELO, “O territorio: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento” en De Castro, Da Costa Gómez, P., y Lobato Correa, R., *Geografía: conceitos e temas*, Río de Janeiro, Bertrand, 1995.
- LUZANNI, TELMAN, *Territorios Vigilados. Como opera la red de bases militares norteamericanas*, Bs. As., Debate, 2012.
- LLANOS HERNÁNDEZ, LUIS, “El concepto de territorio y la investigación en ciencias sociales”, en revista *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, vol. 7, n° 3, septiembre-diciembre, 2010.
- MANAZZA, FRANCISCO e IGLESIAS, DANIEL, “Posicionamiento competitivo de la cadena de la carne bovina de la provincia de San Luis”, Convenio de Cooperación técnica entre el Ministerio del campo del Gobierno de la provincia de San Luis y el INTA, 2010.
- MANZANAL, MABEL, “Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio”, en Manzanal, Azerno y Nussbaumer (comps.), *Territorios en construcción*



- Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto*, Bs. As, CICCUS, 2007.
- MANZANAL, MABEL y ARZENO MARIANA, “Conflictos territoriales en ámbitos rurales de la Argentina actual” en Revista *GEOUSP - Espaço e Tempo*, São Paulo, n° 28, 2010.
- MANZANAL, MABEL, ARQUEROS, M., ARZENO, M., y NARDI, M., “Desarrollo territorial en el norte argentino. Una perspectiva crítica”, en *EURE* 106, vol 35, diciembre, Santiago de Chile, p. 131-153, 2009.
- MANZANAL, MABEL y PONCE, MARIANA (orgs.), *La desigualdad ¿del desarrollo?. Controversias y disyuntivas del desarrollo rural en el norte argentino*, Bs. As., CICCUS, 2013.
- MANZANAL, MABEL, “Desarrollo, Poder y Dominación. Una reflexión en torno a la problemática del desarrollo rural en Argentina”, en Manzanal y Villarreal (orgs.), *El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorios del norte argentino*, Buenos Aires, CICCUS, 2010.
- MANZANAL, MABEL, “El desarrollo rural en Argentina. Una perspectiva crítica” en Almeida e Dessimon Machado (orgs), *Desenvolvimento Rural no Cone Sul/Desarrollo rural en el Cono Sur*, Porto Alegre, Associação Holos Meio Ambiente e Desenvolvimento, 2009.
- MANZANAL, MABEL, “La cuestión regional en la Argentina de fin de siglo”, en *Realidad Económica*, n° 166, Bs. As., IADE, 1999.
- MANZANAL, MABEL, ARZENO MARIANA, BONZI LEANDRO, PONCE MARIANA y VILLARREAL FEDERICO, “Poder y conflicto en territorios del norte argentino” en *Estudios Socioterritoriales*, revista de geografía, UNICEN, Bs. As., enero-junio 2011.
- MARINI, RUY MAURO, *Dialéctica de la dependencia, en América Latina, Dependencia y Globalización. Antología y presentación*, Carlos Martins (ed.), CLACSO-Prometeo, Bs. As., 2012.
- MASSEY, DOREEN, “Lugar, identidad y geografías de la responsabilidad en un mundo en proceso de globalización”, en *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, n° 57, España, 2004, en línea, <http://publicacions.iec.cat/repository/pdf/00000019/00000025.pdf>
- MATUS, CARLOS, *Planificación de situaciones*, México, FCE, 1980.
- MERKLEN, DENIS, *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*, 2° ed., Bs. As., Gorla, 2010.
- MINISTERIO DE DEFENSA, República Argentina, “Curso de Especialización en Derechos Humanos”, 2006, [en línea] <http://www.ara.mil.ar/genero/libros/Presentacion9.pdf>
- MORÁN, MARÍA LUZ, “Elites y cultura política en la España democrática”, en del Castillo y Crespo (comps.), *Cultura política. Enfoques teóricos y análisis empírico*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997.
- MORELLO A., CAFFERATTA N., *Visión procesal de cuestiones ambientales*, Bs. As., Rubinzal-Culzoni, 2004.
- MORIN, EDGAR y KERN, ANNE B., *Tierra-Patria*, Barcelona, Kairós, 1993.
- MOSSET ITURRASPE, JORGE, HUTCHINSON, EDGARDO y DONNA, EDGARDO, *Daño ambiental*, t. II, Rubinzal- Culzoni, 1999.
- MOUFFE, CHANTAL, *El retorno de lo político: comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Barcelona, Paidós, 1999.
- MOUFFE, CHANTAL, *La paradoja democrática*, Barcelona, Gedisa, 2003.

NANCY, JEAN-LUC, *La ciudad a lo lejos*, Bs. As., Manantial, 2013.

NONNA, SILVIA, “Principios de reglamentación de las leyes de presupuestos mínimos de ambiente”, LexisNexis, n° 0, noviembre, 2004.

O’DONNELL, GUILLERMO, “Apuntes para una teoría del Estado”, Oszlak (comp.), *Teoría de la Burocracia Estatal*, Bs. As., Organizaciones Modernas, 1985.

O’DONNELL, GUILLERMO, “Estado, democratización y ciudadanía”, en *Nueva Sociedad*, n° 128, noviembre-diciembre 1993.

O’DONNELL, GUILLERMO, *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*, Bs. As., Prometeo, 2010.

ORDOÑEZ CIFUENTES, JOSÉ E. R., “Restitución de la armonía cósmica”, [en línea] <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/8/cont/cont4.pdf>

OSZLAK, OSCAR y O’DONNELL, GUILLERMO, “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, en *Redes*, vol. 2, n° 4, Bs. As., UNQui, 1995.

PEDRANZANI, BEATRIZ (comp.), *La Universidad de San Luis, en contexto, su historia y su presente*, San Luis, Nueva Editorial Universitaria, UNSL, 2010

PÉREZ PINTO, FACUNDO, *Grupo Gamó: una experiencia grupal que apunta al desarrollo de zonas áridas*, San Luis, Ediciones INTA, 2012.

ONU, PNUD, *Manual de Políticas Públicas para el Acceso a la Justicia*. Bs.As., 2005, [en línea] [http://www.undp.org.ar/docs/Libros\\_y\\_Publicaciones/Manual\\_de\\_Políticas\\_Justicia.pdf](http://www.undp.org.ar/docs/Libros_y_Publicaciones/Manual_de_Políticas_Justicia.pdf)

PÉREZ CUBERO, M. EUGENIA, “Debates éticos, filosóficos y jurídicos en torno a la subjetivación

de la Naturaleza”, VIII Conferencia Latinoamericana de Crítica Jurídica, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2013.

PÉREZ CUBERO, M. EUGENIA, “Reconocimiento de posibles soluciones legales al deterioro ambiental”, en III Congreso Internacional sobre Cambio Climático y Desarrollo Sustentable, UNLP, Buenos Aires, Acta Bioquímica Clínica Latinoamericana, 2011.

PIGRETTI E, “Los nuevos megaproblemas jurídico-ambientales”; en *JA*, 2002-III-1013

PORTES, ALEJANDRO. “Instituciones y Desarrollo: una revisión conceptual”, en *Cuadernos de Economía*, vol. XXV, n° 45, 2006, [en línea] <file:///C:/Users/fflor/Downloads/Dialnet-InstitucionesYDesarrollo-2707013.pdf>

PRATS, LORENC, *Antropología y patrimonio*, Barcelona, Ariel, 1997.

PRIVITELLO, LILIANA, *Compilación de estudios que hacen a aspectos agroecológicos, productivos y socioeconómicos de la provincia de San Luis*, Centro de Gestión Ambiental, Facultad de Ingeniería y Ciencias Económico Sociales, UNSL, 2010.

QUIJANO, ANÍBAL, “El fantasma del desarrollo en América Latina”, en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 6, n° 2 (mayo-agosto), 2000.

QUIROGA LAVIÉ, HUMBERTO, “El estado ecológico de derecho en la Constitución Nacional”, en *La Ley*, T.1996-B.

QUIROGA LAVIÉ, HUMBERTO y BENEDETTI MIGUEL, *Derecho Constitucional Argentino*, t. 1, Santa Fé, Rubinzal-Culzoni, 2001.

REDFIELD, ROBERT, *La sociedad folk* (trad. Gregorio Rosas Herrera) en *Revista Mexicana*

- de Sociología, [en línea] [http://sgpwe.izt.uam.mx/files/users/uami/nivon/soc\\_folk.pdf](http://sgpwe.izt.uam.mx/files/users/uami/nivon/soc_folk.pdf)
- RODRÍGUEZ, CARLOS, “El Derecho Ambiental y el art.41 de la Constitución Nacional”, en *Revista de Derecho Ambiental*, LexisNexis, julio-septiembre, 2005.
- RODRÍGUEZ, M. CLAUDIA y OSELLA, DIANA, *El medio ambiente y sus aspectos legales*, Universidad Nacional de Río Cuarto, Córdoba, 2011.
- ROFMAN, A., y GARCÍA, I., “La cuestión Regional en la Argentina Reciente (1995-2007)”, en Rofman (comp.), *Economía Solidaria y cuestión regional en Argentina de principios del siglo XXI: entre procesos de subordinación y prácticas alternativas*, Bs. As., Un autóctono Ediciones, 2014.
- ROSANVALLON, PIERRE, *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*, Bs. As., Manantial, 2004.
- RUIZ LÓPEZ, CARMEN, “Protección Penal del medio ambiente. Estado de la cuestión y acción civil dentro del proceso penal”, en *Daño ambiental*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2007.
- SABSAY, DANIEL, “La protección del medio ambiente en la Constitución Nacional”, *La Ley* 2003-C, 1167. 2003.
- SACHS, WOLFGANG (ed.), *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, Perú, PRATEC, 1996.
- SACK, ROBERT, *Human Territoriality: its theory and history*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986.
- SANDOVAL VILLAROEL, CARLOS, “Algunas observaciones sobre la relación entre las instituciones indígenas y los derechos humanos”, en *Revista del Instituto de Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma del estado de México*, n° 10, México D.F., México, 1994.
- SANTOS, MILTON, “O retorno do território” en Santos, de Souza y Silveira, *Território. Globalização e fragmentação*, São Paulo, Hucitec, Associação nacional de pós-graduação e pesquisa em planejamento urbano e regional, 1994.
- SANTOS, MILTON, “O dinheiro e o território”, en *Revista GEOgraphia*, [en línea] <http://www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/view/2/2>
- SANTOS, MILTON, “O retorno do territorio”, en *revista OSAL*, año VI, n° 16, CLACSO, Bs. As., junio 2005.
- SANTOS, MILTON, *De la totalidad al lugar*, Barcelona, Oikos-Tau, 1996.
- SANTOS, MILTON, *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*, María Laura Silveira (trad.), Barcelona, Ariel, 2000.
- SASSEN, SASKIA, *Una sociología de la globalización*, Bs. As., Katz, 2007.
- SAVAMPA, MARISTELLA y PEREYRA, SEBASTIÁN, *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, 3° ed., Bs. As., Biblos, 2009.
- SCHENKERMANN DE OBSCHATKO, EDITH, “Los pequeños productores en la República Argentina: importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al censo nacional agropecuario 2002”, *Estudios e Investigaciones*, 10, Secretaria Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, Bs. As., 2007.
- SCHJEITMAN, A. y BERDEGUE, J., “Desarrollo territorial rural”, en Bengoa (ed.), *Movimientos sociales y desarrollo territorial rural en*

- América Latina*, Santiago de Chile, RIMISP – Catalonia, 2006.
- SCHNEIDER, SERGIO y PEREYRE TARTARUGA, IVAN, “Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales”, en Manzanal, Neiman y Latuada (coords.), *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorio*, Bs. As., CICCUS, 2006.
- SEN, AMARTYA, *Desarrollo y libertad*, Barcelona, Planeta, 2000.
- SEN, AMARTYA, *Nuevo examen de la desigualdad*, Madrid, Alianza, 2004.
- SERMEÑO, ÁNGEL, “Límites y posibilidades de la ciudadanía y la representación en el proyecto de ampliación y profundización de la democracia en América Latina. Entrevista a Alberto Olvera”, en revista *Adamios*, [en línea] [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-00632009000100007&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-00632009000100007&script=sci_arttext)
- SILVEIRA, M. A., *Territorio, globalizacao e fragmentacao*, San Pablo, Editora HUCITEC. 1994.
- SOJA, EDWARD W., *Geografías Pós-Modernas. A reafirmação do espaço na teoria social crítica*, Río de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1993.
- SOMERS, MARGARET “¿Qué hay de político o de cultural en la cultura política y en la esfera pública? Hacia una sociología histórica de la formación de conceptos”, en *Zona Abierta*, n° 77/78, Madrid, Pablo Iglesias, 1996/98.
- SOZZO, GONZALO, “El arca cultural: entre lo público y lo privado, un proyecto democratizador de la Propiedad Privada”, en *La protección del Patrimonio Cultural*, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, 2009.
- SOZZO, GONZALO, “El derecho fundamental al Patrimonio Cultural en estado gaseoso (la narrativa de los casos jurisprudenciales como solvente)”, en *La protección del Patrimonio Cultural*, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, 2009.
- TERÁN, JUAN F., *Las quimeras y sus caminos. La gobernanza del agua y sus dispositivos para la producción de pobreza en los Andes ecuatorianos*, CLACSO, Bs. As, 2007.
- THWAITES REY, MABEL, *La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción*, Bs. As., Prometeo Libros, 2004.
- TOLMOS, RAÚL, “Desafíos y propuestas para la implementación más efectiva de instrumentos económicos en la gestión ambiental de América Latina y el Caribe: el caso de Perú”, en *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, CEPAL, n° 80, 2004.
- TONNIES, FERDINAD, *Comunidad y Asociación*, Granada, Comares, 2009.
- TORRES, FERNANDA, “Territorio y lugar. Potencialidades para el análisis de la constitución de sujetos políticos. El caso de un movimiento de desocupados de América Latina”, en *Revista Geograficando*, año VII, n° 7, 2011, [en línea] [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.5099/pr.5099.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.5099/pr.5099.pdf)
- TOURAINÉ, ALAIN, *Un nuevo paradigma. Para comprender el mundo de hoy*, Bs. As., Paidós, 2006.
- TRIGO REPRESAS, F., y LÓPEZ MESA, M., *Tratado de la responsabilidad civil*, t. III, Bs. As., La Ley, 2004.
- TROCELLO, GLORIA, *La manufactura de ciudadanos siervos: cultura política y regímenes neopatrimonialistas*, San Luis, Nueva Universidad, UNSL, 2008.

- VASILACHIS DE GIALDINO, IRENE, *La construcción de representaciones sociales. Discurso político y prensa escrita*, Barcelona, Gedisa, 1997.
- MADOERY, OSCAR y VÁSQUEZ BARQUERO, ANTONIO (eds.), *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de Desarrollo Local*, Rosario, Homo Sapiens, 2001.
- VERÓN, ELISEO, “Interfaces sobre la democracia audiovisual avanzada”, en Ferry, *El nuevo espacio público*, Barcelona, Gedisa, 1992.
- VIDAL MORANTA, TOMEU y URRUTIA, ENRIC POL, “La apropiación del espacio: una propuesta teórica para comprender la vinculación entre las personas y los lugares”, en *Anuario de Psicología*, [en línea] <http://www.raco.cat/index.php/AnuarioPsicologia/article/viewFile/61819/81003%26a%3Dbi%26pagenumber%3D1%26w%3D100>
- VILLARREAL, FEDERICO y MANZANAL, MABEL, “Descentralización y poder en la administración del agua de riego. El caso de la cuenca del río Calchaquí en el departamento de San Carlos, Salta, Argentina”, en *Revista Campo Territorio*, vol. 6, n° 12, 2011.
- VILLARREAL, FEDERICO, *La descentralización en un ámbito local. El caso del municipio de San Carlos, Salta*, Bs. As., FLACSO/Argentina, 2009.
- VILLARREAL, FEDERICO, “El conflicto entre los productores de San Carlos (Salta) por el agua del río Calchaquí”, en Manzanal y Villarreal (orgs.), *El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorios del Norte argentino*, Bs. As., CICCUS, 2010.
- WEBER, MAX, *Economía y sociedad*, México, FCE, 2005.
- ZILOCCHI, GUSTAVO, “Un recorrido sobre los usos del concepto desarrollo local y su relación con el territorio la sociedad y el gobierno”, en Fernández Allés y Trocello (coords.), *Intermunicipalidad y desarrollo local. Hacia una teoría iberoamericana de la Intermunicipalidad*, Granada, Unión Iberoamericana de Municipalistas, 2010.