

Revista de  
divulgación de  
las ciencias  
sociales en la  
Provincia de  
Buenos aires

# OFICIO

Número 1  
Año 1  
Julio 2015  
ISSN 2451-8158

## Oficio / Revista de divulgación de las Ciencias Sociales en la Provincia de Buenos Aires

OFICIO es un canal digital de divulgación científica multidisciplinaria que reúne y articula las más diversas disciplinas de las ciencias sociales. La revista, tiene como objetivo incentivar la producción de conocimiento crítico y colectivo, como así también contribuir a visibilizar, frente a la comunidad científica, el trabajo diario de investigadores e investigadoras que se proponen problematizar la realidad social de la Provincia de Buenos Aires.

Oficio es una producción del INSTITUTO POR LA IGUALDAD Y LA DEMOCRACIA (IPID), el grupo editor está formado por investigadores e investigadoras de prestigio, doctos/as en diversas disciplinas de las ciencias sociales, y que, por su rica experiencia, aportan una perspectiva privilegiada a la dinámica de la OFICIO.

La revista se compone cuatro segmentos principales de publicación: reportes de investigación, ensayos o artículos de revisión/teóricos y conferencias. Existiendo un quinto tipo que es el “debate y crítica”, el cual da lugar a los diferentes autores a discutir entre sí respecto de sus producciones.

Julio de 2015

### EQUIPO

Director editorial: DANIEL GODOY (UNLP)

Secretario editorial: PEDRO DAMIAN ORDEN (UBA)

Comité editorial: MARIO BORINI (UBA), ADRIAN CELENTANO (UNLP), CARLOS FANJUN (UNLP) WALTER GONZÁLEZ (UBA) ELENA LOUGE (UMDP), EDUARDO MACALUSE (PROF), SILVIA PÉREZ (UNLP), ROBERTO ORDEN (UBA), DANIELA SALA (UNLP), EUGENIO SEMINO (UBA), ALEJANDRO TERRILES (UBA), MELINA TOBIAS (UBA)

Asistencia editorial: Silvia Romero (UNLP), Carolina Sueta (UNLP)

Diseño e implementación: Julio Burgardt (UNLP), Cecilia Fernandez Lisso (UNLP) Silvina Razquin (UNLP)

Revista Oficio es una publicación de IPID, Instituto por la Igualdad y la Democracia • [www.ipidar.org](http://www.ipidar.org)

Calle 7 N° 1429 e/61 y 62. CP 1900 – La Plata - ARGENTINA

[contacto@revistaoficio.org](mailto:contacto@revistaoficio.org) • [www.revistaoficio.org](http://www.revistaoficio.org)

ISSN 2451-8158

Año 2015



## CONTENIDO

Editorial.....4

### Reportes de Investigación

Ciencia, Política y Democracia: Unidas e incompatibles. El caso de la Comisión Nacional de Biotecnología Agropecuaria.....5

*Carla Poth*

Políticas de privatización y re-estatización en el servicio de agua y saneamiento en el área metropolitana de Buenos Aires .....36

*Melina Tobías*

Estrategias educativas: Construcciones desde el encierro.....75

*Equipo de investigación coordinado por Natalia Samter.*

### Ensayo

Desechos Humanos: La valoración simbólica de la basura.....97

*Angeles Gallo Llorente*

## **EDITORIAL**

El presente número constituye, como hecho concreto, un logro significativo: el lanzamiento público de la revista Oficio, y, en un nivel general, un mérito colectivo; pues plasma la idea fuerza de los investigadores e investigadoras del “Instituto Por La Igualdad y la Democracia”; de construir una herramienta de divulgación, capaz de aunar en un mismo canal producciones que problematicen, desde la óptica de las ciencias sociales, la realidad de la Provincia de Buenos Aires.

En este sentido, hemos definido además, que el contenido total de esta primera revista esté en manos de los llamados “jóvenes investigadores”, meritorios en términos académicos. Dicha decisión, no responde a un gesto demagógico ni ditirámico de la juventud, sino que, por sobre todas las cosas, persigue el objetivo de promover la emergencia de nuevas generaciones de investigadores e intelectuales capaces de formular preguntas y dar cuenta, sistemáticamente, del tiempo en el que les toca vivir.

Con esta apuesta, cargada de futuro, se inicia la tirada semestral virtual de la revista Oficio, en esta ocasión presentaremos 3 trabajos de investigación y un ensayo. Si bien la revista cuenta con una mayor oferta de secciones, por una cuestión de extensión y complejidad de materiales, en esta oportunidad el comité editorial ha definido visibilizar y hacer honor a los procesos de investigación de los tan mentados “jóvenes investigadores”

## Ciencia, Política y Democracia: Unidas e incompatibles. El caso de la Comisión Nacional de Biotecnología Agropecuaria

Por **Carla Poth**

### **Abstract:**

El Modelo Biotecnológico Agrario se instala en Argentina a partir de la década de los '90, reconfigurando la estructura productiva del agro, en el marco de las reformas neoliberales. En este artículo se reconstruyen, por un lado, la composición y dinámicas de funcionamiento de la Comisión Nacional de Biotecnología Agropecuaria (CoNaBiA) y los marcos regulatorios sobre bioseguridad en organismos vegetales genéticamente modificados (OVGM). El objetivo es observar quiénes han generado la regulación que ha permitido la instalación de este modelo agrario, y bajo qué criterios crearon esta institucionalidad. Esto se realiza a partir del análisis de entrevistas realizadas a integrantes y ex integrantes de la comisión, diputados y referentes en la construcción del proceso regulatorio, así como también el análisis de la regulación creada durante ese período. Dado el carácter científico- técnico que han adquirido tanto la CoNaBiA como así también cada una de las regulaciones, nos interesa reflexionar sobre las formas en que la ciencia incide políticamente en la construcción y deconstrucción de la participación social en estos espacios. Asimismo, nos interesa problematizar que rol juega la ciencia en la creación de canales democráticos y el porqué de su relevancia actual en este organismo estatal.

### **Palabras claves**

Ciencia- agro negocios - democracia

# **Ciencia, Política y Democracia: Unidas e incompatibles. El caso de la Comisión Nacional de Biotecnología Agropecuaria**

Carla Poth<sup>1</sup>

## **Introducción**

El modelo biotecnológico agrario comenzó a instalarse a nivel mundial a mediados de los '80, en el marco del proceso de globalización neoliberal. Su implementación implicó una reconfiguración de la estructura productiva agraria, en la que se propulsó el uso del paquete biotecnológico, compuesto por las semillas genéticamente modificadas (Organismos Vegetales Genéticamente Modificados –OVGM-), también conocidas como transgénicas, por los agroquímicos y la siembra directa. Este modelo generó profundos cambios en la producción, favoreciendo nuevas dinámicas de dominación del capital en el agro. Significó una nueva etapa de acumulación asociada a la libre movilidad del capital, a las dinámicas globalizantes del capital financiero y a la consolidación de una legalidad mundial que intentaba regular estas relaciones más allá de la lógica de los estados nacionales.

Hasta la actualidad, el modelo biotecnológico agrario se ha constituido como un nuevo modelo agroalimentario en el que empresas situadas en los centros de consumo (como EEUU o Europa) manejan los hilos de las economías productoras de commodities, promoviendo la agricultura industrial orientada a los mercados globales y generando una fuerte dependencia comercial. Estas empresas absorben la mayor parte del excedente y la renta de la producción agraria, cerrando los canales de participación a otras unidades productivas. Tal y como plantea Raúl Vigorito (1994), este modelo agroalimentario

---

<sup>1</sup> Doctoranda en Ciencias Sociales, UBA- Instituto de Ciencia, Universidad Nacional de General Sarmiento . – ICI, UNGS-

profundiza la “*la tendencia al traslado de los patrones agroalimentarios desde los países centrales hasta América Latina*” (pág.50). Al mismo tiempo, la agricultura en este modelo ocupa un nuevo rol financiero y político. Por un lado, se configura como mecanismo de especulación y compensación de balanzas deficitarias (como ocurre con las retenciones a la exportación de commodities que realizar el Estado argentino), así como también se configura como elemento de presión política externa, ejerciendo un nuevo *poder alimentario* (Vigorito, 1994: 80).

La instalación de este modelo en las economías del sur ha implicado la expansión de la frontera agropecuaria a partir de la eliminación sistemática de bosques nativos y cultivos tradicionales (como el girasol y el algodón), el desplazamiento de la ganadería, el genocidio silencioso de comunidades campesinas e indígenas, y la concentración de la cadena del agronegocio en pocas empresas. Estas no son más que algunas de las consecuencias entre las diversas formas de concentración económica, de la biodiversidad y del conocimiento que se producen en la lógica de este modelo<sup>2</sup>.

La biotecnología, utilizada para la obtención de semillas y variedades mejoradas (organismos vegetales genéticamente modificados –en adelante OVGM-), resultó central en este proceso, dado que permitió la fabricación de especies cultivables resistentes a insectos, inmunes a virus y tolerantes a herbicidas o plaguicidas. Con esto, facilitó la reducción de los ciclos de crecimiento, el aumento de la adaptabilidad de los cultivos a diversos climas y la consecuente alza de los rendimientos agrícolas (Poth, 2010).

Con las biotecnologías, la producción del conocimiento también se volvió un factor fundamental en este proceso de reconstitución de la economía agrarias en el modelo neoliberal. La aparición de las biotecnologías en la producción agraria acrecentó la complejidad del proceso productivo, generando cambios sustanciales en la creación y apropiación del valor. El crecimiento en el uso de semillas genéticamente modificadas, tanto en cantidad de cultivos como en su expansión territorial y las variedades obtenidas, denota la relevancia que han tenido estas tecnologías tanto a nivel mundial como

---

<sup>2</sup> Para ver en detalle estas consecuencias, leer López Monja, Perelmuter, Poth, (2010)

específicamente en Argentina. En este contexto, producción y apropiación de conocimiento se vuelven centrales. La generación de saberes toca todas las escalas. La ciencia se coloca nuevamente en el foco del modelo de acumulación.

En Argentina, el modelo biotecnológico agrario comienza a consolidarse durante la década del '90, cuando el Estado construye el andamiaje político y regulatorio para facilitar su expansión.

La Comisión Nacional de Biotecnología Agropecuaria (CoNaBiA) fue creada en 1991 bajo la órbita de la Secretaría de Agricultura, Ganadería Pesca y Alimentación (SAGPyA) en el Ministerio de Economía, con el fin de crear el marco regulatorio de bioseguridad de organismos genéticamente modificados en Argentina. Junto con las fuertes medidas económicas adoptadas en el país en la década del '90 (apertura de la economía, paridad cambiaria, desregulación de los mercados), su creación fue fundamental para la rápida expansión del modelo biotecnológico agrario en Argentina<sup>3</sup>.

El organismo se compuso con lo que se denomina “expertos” del ámbito público y el privado, con un perfil eminentemente científico. Integrantes del sistema científico (INTA, UBA, Conicet), representantes del sector público (Dirección Nacional de Producción y Comercialización Agrícola, Dirección Nacional del SENASE, SENASA, Dirección Nacional de Producción Agropecuaria) y representantes del sector privado (Foro Argentino de Biotecnología y Asociación de Semilleros Argentina) eran parte de su composición; todos con una formación académica en estos temas. Si bien a lo largo de la existencia de la comisión se fueron incorporando representantes de otras instituciones del sector público y el privado, la continuidad del perfil científico y el expertise se mantuvieron constantes a lo largo de su existencia. Estos criterios no sólo sirvieron para seleccionar quiénes entraban. Según los propios integrantes, la calidad científica de la comisión serviría para crear “*un organismo que tuviera prestigio internacional para asegurarnos que lo que se hiciera en*

---

<sup>3</sup> Argentina paso de producir alrededor de 6 millones de hectáreas en 1996, a casi 24 millones en 2010, siendo el segundo productor mundial de OVGMS. Además hoy tiene 22 eventos liberados para comercialización. Datos extraídos del Executive Summary, BRIEF 43, “Global status of commercialized biotech/ GM crops: 2011, Clive James, ISAAA



*Argentina fuera confiable no sólo para los argentinos sino para el mundo”* (Entrevista a RM, ex secretario de agricultura, 2011)<sup>4</sup>.

Este carácter eminentemente científico se refrendó en cada una de las regulaciones de la CoNaBiA. Por ello, la preocupación permanente de la comisión ha sido demostrar que su función es la de generar los pareceres técnicos, a partir de las evaluaciones de riesgo correspondientes, y sugerir procesos regulatorios para la comercialización de OVGMs. En este sentido, las decisiones políticas son adjudicadas al Secretario de Agricultura. En este sentido, lo científico y lo político pareciera no pisarse. Sin embargo, cuando observamos las aprobaciones de semillas o incluso las formas en que se ha configurado la regulación, podemos ver que el Secretario de Agricultura ha dado carácter de resolución, sin miramientos, a todos los pareceres técnicos de la comisión. Así, lo científico se ha vuelto sistemáticamente político.

Aún así, la comisión sostiene la bandera de la científicidad de su función. ¿Cuál es la razón por la que se vuelve tan importante sostener la idea de su “perfil científico”?

En este artículo observaremos el rol que juega la construcción del conocimiento científico en este organismo del Estado. Para ello, primero definiremos quién es ese “experto” que regula. Luego, intentaremos comprender bajo qué criterios realiza esta regulación. Así, reconstruiremos el andamiaje regulatorio observando qué información recopilan para emitir sus pareceres, y bajo qué definiciones evalúan esa información.

Con estos elementos, reflexionaremos sobre las cómo la ciencia incide políticamente en la construcción/ deconstrucción de la participación social en estos espacios, y bajo qué criterios construye (o no) estas instancias de participación. En suma, buscamos establecer qué rol juega la ciencia en la configuración de canales democráticas y por qué su relevancia actual en este organismo estatal.

---

<sup>4</sup> RM es Ingeniero agrónomo de formación, con Maestría en Economía Agraria, y ex director del INTA. Fue, además, técnico consultor en administración rural y comercio en el sector privado.

### “Dime con quién andas... “

La CoNaBiA fue creada a los fines de ser el organismo de consulta para la definición y el control de la liberación de los OVGMs. Esta comisión se constituyó observando la legislación mexicana, que conformaba el espacio con miembros del sector público (fundamentalmente especialistas en regulación de la Secretaría de Agricultura), científicos del sistema de investigación y personal de empresas que tenía conocimiento de lo que era el mejoramiento genético. Si bien a lo largo del tiempo su composición se modificó, el núcleo duro continuó funcionando con esta composición, la cual evitaba, según sus propios fundadores, la corrupción, y brindaba prestigio internacional a la regulación generada en Argentina. Esta articulación conformaría un comité de expertos “*lo más científicos posibles*” (Entrevista a HE, ex- integrante de la CoNaBiA, 2011)<sup>5</sup> encargado de definir los análisis de riesgo, la información requerida y los criterios de evaluación para la liberación de organismos genéticamente modificados (HE, 2011).

RM (2011), en ese momento titular de la Secretaría de Agricultura bajo la órbita del Ministerio de Economía de la Nación, fue un actor central en la conformación de este organismo. Según sus palabras, la CoNaBiA se inició, fundamentalmente, con el apoyo del sector científico y el sector técnico. No hubo apoyo de las entidades agropecuarias, que tenían miedo de innovar en términos productivos, ni de los consumidores. Tampoco las grandes empresas de insumos participaron en el proceso y el sector eminentemente científico se abocaba a la investigación básica. Fueron los técnicos, aquellos especialistas capaces de articular la investigación con la producción, es decir, personas con experiencia en la transferencia tecnológica, quienes resultaron centrales para la toma de decisiones. Nombres como Perla Godoy, Carmen Vicien o Moisés Buratchik, e incluso organizaciones

---

<sup>5</sup> HE fue uno de los pioneros en la investigación en biotecnologías. A fines de los '80, en su laboratorio del INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria) desarrolló la primera semilla transgénica de Argentina, correspondiente a una papa resistente a virus. Tiene importantes relaciones con la academia internacional y con otros laboratorios nacionales. HE fue uno de los primeros en ser llamados para formar parte de esta comisión.

como la Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola (AACREA)<sup>6</sup>, dieron el gran empuje al proceso. Mientras tanto, *“lo que eran las entidades tradicionales con las que se relaciona el sector, como puede ser la Federación Agraria, o la Sociedad Rural o Coninagro o CRA, no le asignaban mucha importancia a la política tecnológica (...) no era un tema que les preocupara mucho y más bien estaban con dudas”* (RM, 2011)..

El carácter del experto, sin embargo, era muy particular: *“tiene que tener un anclaje institucional, saber de análisis de riesgo y algún expertise en algún área. Tienen un conocimiento desde adentro”* (VC, ex- integrante de la CoNaBiA, 2010)<sup>7</sup>. El conocimiento científico era fundamental, pero además era importante tener un conocimiento “desde adentro”. ¿Qué significa esto? Cuando se observan los antecedentes y trayectorias de quienes han compuesto esta comisión, aunque provienen de instancias diferentes, se distinguen recorridos y patrones comunes, definiciones profesionales o institucionales compartidas. La llegada de los integrantes a este espacio se construye con la creación de capacidades específicas, referidas a su formación en espacios de investigación donde la necesidad de buscar financiamiento privado para su trabajo siempre fue una constante. Así, por ejemplo, su formación tiene como eje las facultades de Agronomía o de Exactas, donde los espacios de investigación están abiertos al financiamiento del capital privado. Al mismo tiempo, los integrantes de la CoNaBiA han participado o participan en redes científicas globales (como ISAAA) y, de la misma manera, en espacios de gestión, ya sea gubernamentales o universitarios. En muchos casos, el haber sido pioneros en

---

<sup>6</sup> AACREA es una asociación que nuclea a los “Consortios Regionales de Experimentación Agrícola (CREA)” en un espacio nacional. Con el fin de promover la innovación tecnológica (y por su creciente trabajo desde 1957) fue una asociación que promovió la Revolución Verde, la entrada de la siembra directa y tuvo un rol fundamental en la inserción del modelo biotecnológico agrario, a través de la formación y experimentación con productores agrarios.

<sup>7</sup> VC fue la mano derecha de RM, participando como coordinadora de la comisión hasta el año 2000. También Ingeniera Agrónoma, CV fue parte de la conexión de MR con el ámbito científico, dados su participación en la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires como docente de carrera y su lugar de gestión en la Maestría de Economía Agraria de la misma Facultad.

biotecnologías ayudó a estos especialistas a acceder a puestos de gestión en espacios de investigación pública donde confluían con el sector privado de manera permanente. Todos estos elementos constituyen las capacidades del experto que sabe cómo hacer ciencia, que entiende la necesidad de gestionar las tecnologías y que se ha configurado en entramados de negociación permanentes con instancias privadas (empresas, cámaras empresariales, etc).

El resultado de estas trayectorias compartidas se cristaliza en las acciones y cosmovisiones de quienes participan en este espacio y decanta en la creación de acuerdos explícitos sobre el funcionamiento y los lineamientos básicos de trabajo en la comisión. Quienes participan en la comisión configuran sus perspectivas desde una lógica de inserción global que pone el foco en las innovaciones y preocupaciones de la investigación científica de los países centrales. Además, se centra en aquella investigación íntimamente imbricada al financiamiento de las empresas transnacionales. Finalmente, estos técnicos poseen una concepción del conocimiento asociado a lo “aplicado”, relacionado con la necesidad de generar nuevas tecnologías, relegando la “ciencia básica”, la cual es considerada como atemporalizada<sup>8</sup>.

Estas miradas comunes no se hicieron explícitas entre los requisitos de selección creados en 2013<sup>9</sup>. Sin embargo, estos mecanismos para establecer quiénes ingresaban al proceso de definiciones se implementaron constantemente, creando un espacio de acción homogéneo

---

8 En líneas generales, el planteo de que la ciencia básica coloca a quienes la realizan en una torre de marfil (extraído de algunas entrevistas) intenta anteponer una lejanía con la realidad social. La ciencia aplicada saltaría esa lejanía y rompería con la separación entre esos espacios, siendo útil para la sociedad. Esta concepción es parte de un cambio fuerte en la estructura de la producción científica en Argentina, que se asentó entre mediados de los '80 y mediados de los '90. El mismo partió de la necesidad de entablar relaciones con el sector privado (en búsqueda de financiamiento) e implicó la ruptura del histórico prurito de que investigar para el mercado podría resultar denigrante (Calandra, 2009)

<sup>9</sup> Hasta ese año, la regulación sólo establecía la necesidad de invitar a las instituciones participantes a presentar los representantes que consideraran competentes para las tareas de la comisión. Con la resolución 10, de 2013, se ratifica el carácter científico experto que deben tener los integrantes de este organismo.

que tendió a construir imágenes y definiciones unívocas sobre las biotecnologías, sus funciones y cómo debían ser reguladas.

### **Los que hablan el mismo lenguaje**

Aparentemente, no son los recorridos previos lo único que comparten estos expertos. De hecho, la homogeneidad de estos permitieron construir imágenes y definiciones comunes que aparentemente evitarían debates: *“en ese momento era un tema científico, por lo que no había grandes debates. Se creía que iba a ser un tema tranquilo”* (Entrevista a VC, ex integrante de la CoNaBiA, 2010).

¿Cómo se construyó esta idea? Quienes pensaron y crearon la comisión sostenían la convicción de que siempre que se garantizara la presencia de “argumentos científicos”, “datos” y “papers” se sacaría la posibilidad de generar debates políticos o de promover la presencia de lobbies y de la “política barata”. Y esto es así porque *“más por ideología o desconocimiento científico podría empezar a criticarse una técnica que es la revolución del futuro”* (Entrevista a RM, 2011). Por esto, quienes entraran debían certificar el anclaje científico de sus argumentaciones.

Así ocurrió al momento de seleccionar una organización de la sociedad civil que incorporara una perspectiva ambiental. Si bien se planteó la posibilidad de que participara Greenpeace (dado que conocía y seguía la temática desde sus comienzos), su participación fue rápidamente descartada ya que se consideraba que quienes participaran en el espacio debían ser “expertos” en el tema *“Greenpeace no tenía gente capacitada científicamente como para poder pasar los estándares que se requerían (...) En un principio, se dijo que podía ser una organización ecologista siempre y cuando fuera un nivel científico, no político (...) Entonces se toma a gente de la Sociedad de Ecología pues ellos sí podían proveer gente que tuviera esos criterios”* (HE). La incorporación de la Asociación Argentina de Ecología

(AsAE)<sup>10</sup>, respondió a la experticia de este espacio en la temática. Sin embargo, la convocatoria sorprendió mucho a los integrantes de la asociación ya que, según su propio planteo, el espacio no contaba ni con los recursos ni con los saberes en biotecnologías requeridos para formar parte del espacio. ¿Qué fue lo que llevó a la convocatoria de este espacio?

Uno de los mismos integrantes de la asociación nos despliega la respuesta: quizás, la existencia de AsAE como un foro científico “reducía la posibilidad de encontrarse con posturas dogmáticas”, algo que no podía garantizarse con Greenpeace.

*“Todo depende del circo que quieres armar (...) Una tarea bastante complicada de la CoNaBiA es armar un circo variado donde estén todos. Pero todos los miembros tienen que hablar el mismo idioma, porque sino no hay sentido. Una jirafa y un hurón, es complicado. Por ahí un tigre y un león, no tanto” (FD).*

El circo variado de la CoNaBiA se construyó con la incorporación de diversos sectores. Sectores que, aunque a simple vista parecieran representar lógicas diferenciadas, se constituyeron como parte de la misma especie. Las trayectorias muestran que, con melena o sin ella, más grande o más pequeño, los integrantes de esta comisión hablan el mismo idioma. Y este idioma excluye la posibilidad de generar el debate político. Entonces este lenguaje científico común aleja los posicionamientos políticos sobre el tema.

Los criterios para la selección del “experto”, jamás escritos, establecieron quiénes tienen la palabra autorizada sobre las biotecnologías en Argentina. Y esta palabra está asociada a los expertos que hacen ciencia, dejando por fuera la práctica política. Lo interesante es que, cuando se visualizan las trayectorias de los sujetos que las componen, y cuando se hace

---

<sup>10</sup> Es una red que agrupa a más de 500 investigadores, profesores, becarios, profesionales y estudiantes de las ciencias ambientales. Como “asociación virtual”, AsAE tiene una presencia esporádica en la comisión, casi como un carácter de consultor, supeditado a los escasos recursos y a la debilidad institucional de la asociación. Esta asociación cobra existencia en la edición de una revista (Ecología Austral, de publicación semestral) y en la conformación de la Reunión Argentina de Ecología, realizada cada dos o cuatro años.

evidente la finalidad eminentemente política de las decisiones de la CoNaBiA, lo político impregna cada uno de los argumentos y las prácticas de los integrantes de la comisión.

En la CoNaBiA se observa un experto que reviste la perspectiva de los **tecnopolíticos** (fuertemente expandida por las reformas del Estado durante los '90), quienes *“cumplen una importante función de amalgama, de producción de visiones y creencias congruentes con las dominantes en el nivel mundial, y a partir de sus saberes calificados logran definir las medidas básicas de políticas públicas y el discurso legitimador del paradigma hegemónico”* (Camou, 1997: 66). Con sus saberes especializados construyen un complejo entramado de relaciones personales, profesionales y políticas vinculadas con diversas fuentes de poder locales e internacionales. Junto a una fuerte visión internacionalizada de su formación, alternan sin conflictos el trabajo dentro y fuera del estado, adaptándose de manera permanente. Incorporados al trabajo del Estado con lógicas de contratación precarizadas (aquellos que participan en la CoNaBiA lo hacen sin percibir ninguna remuneración)<sup>11</sup>, ocupan un nudo clave para la economía. Y si bien reconocen que la agroexportación es el sector estratégico sobre el que hay que accionar, aún así, revisten su accionar con razones técnicas de un aparente carácter autónomo (limpio de intereses) y por tanto incuestionables. Así, sus decisiones no admiten valoraciones, ni al momento de ser tomadas, ni al momento de ser evaluadas, dado que se sostienen sobre criterios técnicos. Además, esta lógica **tecnopolítica** confluye, en el marco de la CoNaBiA, con una fuerte impronta **científica** que elimina las molestias de la política, en el sentido de la lucha entre distintos intereses y visiones. La incorporación de la política en las decisiones implicaría un “juego de suma cero”, de argumentaciones antagónicas que los integrantes de la comisión no están dispuestos a sostener. *“La discusión de los transgénicos tiene dos dimensiones muy*

---

<sup>11</sup> Algunos de los integrantes entrevistados hicieron hincapié en los problemas que trae esta dinámica de la comisión. Algunos plantearon que esta condición dificultaba la participación en el espacio (dado que no era tomado como prioridad). Otros, en cambio, resaltaron consecuencias políticas, relacionadas con los intereses que se representan en el espacio: “El tipo que está sentado ahí, de Monsanto, sólo está trabajando para que eso vaya adelante. Entonces ahí hay un desbalance en términos de cómo hacemos que la cosa avance o no avance” (Entrevista a FD, integrante de la CoNaBiA por ASaE, 2011)

*grandes. Una es esta de entender cómo funciona la vida en términos, por lo menos, científicos... los genéticos moleculares piensan en una estructura de creación de la vida y de las relaciones no mágica ni naturalista, sino sobre lo que es la construcción. Los agrónomos y ecólogos tenemos una visión del sistema también en términos científicos. Y muchas de las otras discusiones del problema de los transgénicos están asociados a dimensiones de los sistemas biológicos analizados por sistemas creacionistas o por relaciones cuasi divinas, la creencia en la santidad de la naturaleza” (Entrevista a GC, asesor de la CoNaBiA, 2011)<sup>12</sup> que el lenguaje científico elimina.*

La presencia de estos **tecnopolítico- científicos** entonces, constituyen un lenguaje que permite que muchos se queden afuera de este circo.

Quedan afuera, por ejemplo, aquellos que provienen de disciplinas sociales, dado que *“tienen muchas cosas que en realidad son religiosas, no son científicas”* (HE). Según los integrantes de la comisión, las disciplinas sociales *“tienen un sesgo terrible”*, y su trabajo no tiene validez, dado que se acercan a su objeto con preconceptos que le quitan neutralidad al análisis de la realidad.

Pero tampoco son incorporados aquellos que hacen ciencia básica dentro de las ciencias naturales. Así, la ingeniería agronómica o la biología molecular son las vedettes de este espacio. *“Casi todos en la CoNaBiA son ingenieros agrónomos (...) están todos metidos en un espacio de la relación con la producción”* (Entrevista a GC, 2011). La ingeniería agronómica presupone la existencia de un saber práctico devenido en teórico. Ese saber que antes era construido por los productores en el proceso de producción es sistematizado y apropiado por espacios de formación legitimados, externos al proceso de producción agraria. De la misma manera, los biólogos moleculares incorporados a la comisión han sabido trascender la 'torre de marfil', apostando a la producción de biotecnologías. La

---

<sup>12</sup> GC es ingeniero agrónomo, profesor de la cátedra de Ecología en la Facultad de Agronomía. Participó en la CoNaBiA como consultor, y fue encargado de elaborar el Plan Estratégico 2005-2015 y el informe publicado por Conicet *“Evaluación de la información científica vinculada al glifosato en su incidencia sobre la salud humana y el ambiente”* en 2009



producción de conocimiento, entonces, se encuentra íntimamente asociada a un fin práctico que aparece ligado a la producción de bienes de valor para el mercado. LD<sup>13</sup> (integrante de la CoNaBiA) plasma esta cosmovisión en las siguientes palabras: “*tenemos tantas capacidades en Argentina, en materia biotecnológica, y hay todo un desarrollo, hay que darle un empujoncito para que eso llegue a destino (...), sino el producto de eso nunca va a llegar al mercado*”. Y este mercado no es ni más ni menos que el mercado capitalista. Quienes participan en esta comisión no sólo han naturalizado las relaciones de producción capitalistas, sino también las prácticas de producción científicas establecidas en este contexto. En este sentido, la ciencia se dispone a investigar aquello que resulta relevante para la valorización del capital.

Finalmente, al interior de la ingeniería agronómica o de la biología molecular no cualquiera puede ser parte de esta comisión. La selección se encuentra fuertemente delimitada por una perspectiva epistemológica concreta, asociada al “*dogma central del determinismo genético*” (Mae- Wan, 2007). Desde esta perspectiva, la naturaleza biológica de los genes sería cerrada e inmutable y estaría aislada de la influencia del ambiente. Esto permitiría mirar a cada gen evolucionando de manera aislada respecto de los demás y, al mismo tiempo, reconocer cómo se manifiesta su mensaje genético en una característica específica del organismo. Así, cualquier modificación inserta por ese científico en el gen se expresará en alguna particularidad que podrá ser previsible luego de varias experimentaciones (Mae- Wan, 2007). Esta perspectiva configura una forma específica de comprender las tecnologías (en este caso, las semillas genéticamente modificadas) y regularlas, que no habilitan miradas provenientes de otras tradiciones de conocimiento. Esta perspectiva, en términos políticos, se cristaliza en lo que se conoce como *sound science*, que establece que las preocupaciones sobre una tecnología deben estar basadas en evidencia concreta y que

---

<sup>13</sup> LD es investigadora del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria –INTA- y representa a esa institución en la CoNaBiA. Es ingeniería agrónoma, especialista en transformación genética de maíz. Trabajó en el Instituto de Biología Molecular junto con EH. En 2009 comenzó a trabajar en un proyecto de medición de capacidades científicas en biotecnología en el mismo instituto.

cuando no existe, entonces esto alcanza como evidencia de ausencia de daño (Stirling, 2009).

Finalmente, este tecnopolítico abre un abismo entre sus “conocimientos” y los de aquellos que no hacen ciencia y desconocen cómo producir el lenguaje específico de la misma. El lego, desde esta perspectiva, debería aceptar naturalmente el juicio científico en el preciso instante en que se les “enseña”. Tal y como plantea uno de los entrevistados de la CoNaBiA con una metáfora *“Yo no voy a ser ingeniero aeronáutico antes de subirme a un avión, lo que me importa es que el experto me diga si esto es seguro o no es seguro”* (Entrevista a LD, 2011). La posibilidad de conocer sobre el riesgo de las biotecnologías, monopolio de estos científicos, obliga a quienes no pueden acceder a esta información a ceder la voluntad de decisión a quienes conocen del tema, como una cuestión natural. “Poner claridad” sobre el asunto, una tarea reconocida por gran parte de los integrantes de la comisión, es responsabilidad de la ciencia, que conoce efectivamente sobre este tema. Esta perspectiva, tienen como consencuencia que *“el involucramiento del público en las decisiones políticas sobre biotecnología se vuelve útil como un trampolín en lo que se denomina un ‘modelo armónico de desarrollo’ en el que las voces, las preocupaciones y la participación de los pobres (y agrego, todos aquellos implicados en el tema) son vistos como inputs técnicos sobre los que hay que tomar decisiones racionales, más que como un proceso de intereses en pugna que cristaliza una gran desigualdad en las relaciones de poder”* (Glover, 2003: 7).

Así vemos que esta comisión se constituye homogéneamente con la presencia de estos tecnopolítico- científicos, que constituyen un lenguaje científico común, anclado en la ciencia, que evita los debates políticos. Y que este lenguaje muestra, por un lado, que la ciencia se constituye un anclaje fundamental para la toma de decisiones políticas sobre el modelo biotecnológico agrario, amparándose en la legitimidad que le brindaría la aparente neutralidad y objetividad de sus argumentos. Así, las decisiones adquieren la lógica de un mandato universal al que nadie puede oponerse (o porque no saben, o porque hacen política y eso se ciñe a intereses particulares). Por el otro, la ciencia permite excluir a muchos sujetos que se vuelven centrales en el modelo agropecuario vigente y que podrían

poner en el tapete la dinámica del mismo. Así, la ciencia se vuelve un mecanismo de filtro político efectivo para esta comisión.

### **El diccionario de la CoNaBia**

Como dijimos en el apartado anterior, estos tecnopolítico- científicos construyeron un lenguaje común que se sostuvo sobre la lógica de argumentos científicos. Sin embargo, este lenguaje común fue cambiando a lo largo de la vida de la comisión. Durante su existencia, podemos identificar tres etapas:

- una primera etapa que va de 1991 a 1996;
- una segunda etapa que se extiende entre 1997 y 2003;
- una tercera que comenzó en 2004 y se extendió hasta 2010.

Observaremos brevemente cada una de ellas, describiendo algunas diferencias, pero haciendo hincapié en los elementos comunes que dan vida a este lenguaje.

#### La primera etapa de la regulación

Entre 1991 y 1996 se sentaron las bases fundamentales para la configuración del entramado regulatorio en Argentina. La necesidad de institucionalizar un andamiaje legítimo para los OVGs se cristalizó en una estructura legal que se construía sobre **dos** principios fundamentales:

- *Confidencialidad*: Desde el comienzo de la regulación en biotecnologías se habilitó a que cualquier información asociada a secreto comercial, o cualquier dato sensible a ser comunicado podría quedar eximido de figurar en los formularios. La razón por la que esto sucedía, tal y como plantea APM (2011)<sup>14</sup>, era que estas tecnologías van “*con todo un know how bastante complicado y que generalmente se solicitan patentes en distintos países*”. Ahora bien, no sólo la información brindada debía ser resguardada, sino también las discusiones al interior de la comisión. La información para la evaluación de OVGs no sólo

---

<sup>14</sup> APM es representante en la CoNaBia por el INASE.

estaba protegida por la confidencialidad, sino que además era poco precisa. Las empresas que deseaban liberar estos organismos eran las responsables de realizar y presentar los estudios de impacto ambiental.

-el *carácter técnico- científico* de los procedimientos operativos: las decisiones debían sostenerse sobre “los conocimientos científicos disponibles” y con criterios “universalmente aceptados” que certifiquen la calidad de su información a partir de su publicación en revistas científicas de prestigio internacional. En base a fundamentos científicos, la comisión evaluaba cada uno de los casos presentados (se denomina “caso” al evento que es presentado por cada solicitante para un tipo de escala diferenciado – experimental, a campo, etc-), observando el producto, (la cosa –gen- y sus expresiones fenotípicas) y no el proceso de creación del mismo. La observación se realizaba tomando como base el principio de equivalencia sustancial. Este principio, definido como método de análisis científico compara el organismo al que le fue introducido un evento con el organismo homólogo convencional con el fin de encontrar similitudes y diferencias. Así el OGM puede ser encontrado “sustancialmente equivalente” a su contraparte convencional; ó puede ser considerado “sustancialmente equivalente” a su contraparte, salvo por algunas diferencias definidas; o puede ser que el OGM no sea “sustancialmente equivalente” a su homólogo convencional, sea porque las diferencias no están bien definidas o porque no existe con qué compararlo. Así planteado, lo que se busca con esta dinámica de aprobación no es corroborar la inocuidad del producto en su totalidad, sino simplemente describir las diferencias que pudieran existir entre ambos organismos. Una vez descritas estas diferencias, es fundamental generar mecanismos que permitan definir si esas diferencias observadas no provocan daños al ambiente o a la salud (Vicien, 2003). Como plantea Andrés Carrasco (*et. al*, 2012), para definir los posibles riesgos de un transgénico, este método requiere ser complementado por otros mecanismos que permitan la medición de ese riesgo en el ambiente o la salud. Sin embargo, estos mecanismos no son definidos en el proceso regulatorio.

Con estos criterios no explícitos y no del todo claros, este grupo de tecnopolítico- científicos generó la regulación específica para liberar los OVGMs. Bajo estas condiciones, la creación

de este entramado regulatorio no tuvo ningún tipo de dificultades. Así, sin grandes controversias, se definió la liberación de la soja Roundup Ready, propiedad de Nidera (empresa subsidiaria de Monsanto).

### Surfear en la tormenta

Durante la segunda etapa, el nivel de conflictividad social alrededor de los organismos genéticamente modificados creció tanto a nivel internacional como en el ámbito local.

Las negociaciones globales en el Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad (PCB) tendían a reconocer los riesgos ambientales y en la salud, considerando los posibles efectos en la producción y la oferta agrícola alimentaria, el derecho al acceso a los alimentos, la calidad sanitaria y nutricional y la conservación y el control de la base genética del sistema agroalimentario (Rangel Pessanha, 2004). Junto con esto, con el protocolo ciertos países pretendían contemplar todos aquellos impactos que ponen en peligro la subsistencia socioeconómica de la población y promover el acceso a la libre información y la participación de todos los sectores implicados, con el propósito de proteger la diversidad cultural y la participación democrática (Glover, 2003; Wakeford, 2004). En esta instancia, el principio científico de precaución respaldaba la adopción de medidas protectoras antes de contar con prueba científica completa sobre un riesgo<sup>15</sup>.

En paralelo, para 1998, la Unión Europea suspendió la liberación de semillas transgénicas apelando al mismo principio de precaución (ya presente en su regulación). Con esta suspensión, se frenó la comercialización de organismos genéticamente modificados, poniendo en peligro uno de los principales destinos comerciales de los granos genéticamente modificados de Argentina. Esto que fue conocido como una *moratoria de hecho* fue altamente repudiado por los negociadores de nuestro país que también se encontraban presentes en las reuniones del PCB, entre los que se encontraban muchos de los integrantes de la CoNaBiA.

---

<sup>15</sup> Este enfoque se encuentra incorporado en otros acuerdos internacionales sobre el medio ambiente, como el Protocolo de Kyoto sobre el Cambio Climático, entre otros.

Mientras, en Argentina, estos debates se espejaban generando varios ejes de conflicto.

El avance de la frontera sojera en Argentina, que pasó de 400 mil hectáreas en la campaña 1996/97 a casi 11 millones de hectáreas para el 2001/2002, puso en el tapete la problemática de la *tierra* en nuestro país, con la expulsión sistemática violenta de pequeños productores y comunidades campesino- indígenas que comenzaron a organizarse para evitar el corrimiento territorial al que estaban siendo sometidos<sup>16</sup>. Al mismo tiempo, el creciente uso de *agrotóxicos* asociados a los cultivos transgénicos<sup>17</sup>, propulsó la movilización de pueblos de las provincias que, lindantes con las producciones agropecuarias, eran permanentemente fumigados, poniendo en peligro su salud<sup>18</sup>. Esta misma problemática de las fumigaciones llevó a que los *productores orgánicos* comenzaran a presionar al Estado con el fin de ver resguardadas sus producciones, con una fuerte inserción comercial en el exterior<sup>19</sup>. La cuestión del *etiquetado* fue también un tema central de debate en esta etapa, promovido por ONGs de consumidores y por Greenpeace en las grandes ciudades, poniendo en discusión los derechos del consumidor a conocer la composición de los alimentos y elegir en consecuencia (Poth, 2009).

Con todos estos frentes de debate, los reguladores argentinos comenzaron a percibir que lo que había sido un “tema científico”, ahora comenzaba a ser un elemento de debate, con “carácter político”. Bajo estas circunstancias, de hecho, quienes componían la comisión argumentaban que muchos países comenzaron a utilizar “*el principio precautorio como una forma de prohibición o de barrera para comerciar*” (Entrevista a HE, ex- integrante de CoNaBiA, 2011)

---

<sup>16</sup> El MOCASE se volvió un referente de estas luchas.

<sup>17</sup> Recordemos que, para 2003 eran siete los eventos liberados por la comisión, de los cuales dos eran tolerantes al glifosato, uno era tolerante al glufosinato de amonio, y cuatro de ellos eran resistentes a lepidópteros. En la actualidad, el uso de agrotóxicos en Argentina ha aumentado en casi un 300%

<sup>18</sup> En un primer momento con un trabajo arraigado en lo territorial, las asambleas de los diversos pueblos fumigados tendieron redes nacionales en varios espacios de confluencia.

<sup>19</sup> El Movimiento Argentino para la Producción Orgánica (MAPO) tuvo una fuerte participación en lo que respecta al tratamiento de este tema.

Es así que más allá de la oposición a esta perspectiva, era fundamental revisar la regulación hasta ahora vigente Argentina para brindarle *“mucho más sustento a las exportaciones argentinas”* (Entrevista a BA, Diputado, Octubre 2011). En caso contrario, invisibilizar ciertos criterios del análisis de riesgo podían implicar la pérdida total de los mercados globales hacia los que estaba dirigida la comercialización de commodities.

En miras a prevenir la problemática del *flujo génico*<sup>20</sup>, se crearon medidas de aislamiento de OVG (Resolución N° 226/97), y comenzó a exigirse la rotulación de “transgénico” en los envases de semillas genéticamente modificadas, orientadas a la exportación (Resolución N°34 del INASE). Además, se establecieron los requisitos y criterios para autorizar el uso alimentario de los OGMs (Resolución N°511/98) y se creó una segunda fase de evaluación que implicaba que el transgénico ya no sólo sería evaluado en laboratorio y en confinamiento (espacios reducidos), sino también en grandes escalas.

Finalmente, la innovación más importante fue la incorporación del estudio comercial. Así, *“le agregamos el impacto en el mercado. Que eso es una cosa bastante original de Argentina”*(Entrevista a RM, ex Secretario de Agricultura, 2011).

La resolución de 1997 plasmó la preocupación por lo que se denominó el “riesgo comercial”, históricamente subestimado según los integrantes de la CoNaBiA, y que buscaba prever el comportamiento de los mercados globales al movimiento de las semillas transgénicas. Se incorporó un tercer momento en el que la Dirección Nacional de Mercados Agroalimentarios (en el marco de la SAGPyA) debía observar los posibles riesgos que podría provocar la liberación de semillas transgénicas en los mercados de exportación. Así, el estudio comenzó a tener tres momentos:

- un momento científico, asociado al estudio de impacto ambiental y el de la salud;
- un momento comercial, que implicó el análisis de los mercados de exportación;

---

<sup>20</sup> El flujo génico fue considerado como un problema global para la biodiversidad, dado que las especies genéticamente modificadas podrían reproducirse con especies convencionales, generando contaminación genética.

-un momento político, donde el Secretario de Agricultura firmaba y autorizaba la liberación.

La comisión llega a 2004 con una regulación más clara para la comercialización. Y con un creciente debate social a cuestas que intentó plasmarse, además, en la aprobación de una Ley de Bioseguridad, en 2001. Lo interesante es que a pesar de que en la percepción de muchos de los interesados, era fundamental avanzar en la aprobación de esta ley a los fines de trascender la “inestabilidad de las resoluciones administrativas” (que componían la regulación hasta el momento. El tratamiento de esta ley fue frenada, una vez que se hizo evidente que los debates podía confluír en la aprobación de una ley podía frenar el desarrollo de las biotecnologías. En ese momento *“muchos políticos prefieren que no se trate, a que haya un debate en el cual podía ser peor la consecuencia que el beneficio”* (Entrevista a HE, 2011).

Así, muchos cambios, mucho maquillaje seguía mostrando entre líneas que pocas cosas realmente habrían cambiado en este proceso.

### Agilizando lo simple

La CoNaBiA, en este período se mostrará permeable al proceso de reconstitución de las instituciones estatales iniciada con la asunción del gobierno de Néstor Kirchner. Tras los cimbronazos de la crisis del 2001, se generaron mecanismos de normalización de las instituciones a partir de una retórica inclusiva de los sectores populares en el entramado político.

La devaluación llevada adelante en 2002, volvía a poner la estructura agraria en el foco dada la posibilidad de acceso a divisas internacionales. Por esto, los propios integrantes de la comisión marcan que para ese momento el proyecto biotecnológico tenía que trascender las instancias regulatorias vigentes. Si para esta instancia no alcanzaba con liberar semillas transgénicas para instalar una estrategia de desarrollo, entonces era necesario configurar una política de investigación, de divulgación y de inversión concreta en el campo. Sin embargo, al mismo tiempo, mirar al agro implicaba reconocer el crecimiento de múltiples



nuevas problemáticas y sujetos sociales que se mostraban reticentes a la “profundización de este modelo”.

Una serie de medidas cristalizaron la necesidad de abordar la problemática de los transgénicos desde el momento mismo de su elaboración y estableció los lineamientos comunes de una política gubernamental de desarrollo biotecnológico. Así es como se creó la Oficina de Biotecnología que significó *“la explicitación desde la perspectiva del Estado y de las políticas públicas de que el tema de la biotecnología es más abarcativo que el análisis de riesgo y las regulaciones de bioseguridad, especialmente en un país agroexportador como la Argentina”* (Trigo, 2011). También se aprobó la Ley del Desarrollo y Producción de la Biotecnología Moderna, en 2007, con el fin de establecer toda una serie de mecanismos de exención de impuestos a aquellas empresas que decidieran llevar adelante inversiones en investigación biotecnológica, creando al mismo tiempo un fondo de estímulos al sector. De la misma manera, se elevó a ministerio la Secretaría de Agricultura, se colocó a su cargo a Julián Domínguez, y se estableció la biotecnología como una de las líneas básicas de investigación del nuevo Ministerio de Ciencia y Tecnología, en manos de Lino Barañao. El carácter central que adquirió la creación de ambas carteras mostró la perspectiva adoptada por el gobierno de la entonces flamante presidenta Cristina Fernández, que buscaba plantear una política más directa en lo que respecta a la temática.

En este sentido, lo que se percibe en esta etapa no es sólo la apuesta a un modelo de producción agraria que, para esa instancia, significaba la entrada de un número espectacular de divisas a las arcas del Estado, sino también la permanente creación de un discurso que establecía la defensa de éste, embanderándose tras los principios de la creación de empleo, la integración de la cadena productiva (en el marco de un agro ahora industrializado), la incorporación de valor agregado a través de la producción de conocimiento en el sector<sup>21</sup> y el ingreso de recursos para el desarrollo de políticas sociales.

---

<sup>21</sup> Estos dos elementos parecieran romper con la división que se establecía entre la histórica defensa del sector agroexportador y el desarrollo industrial, dado que ahora el agro integra una cadena de producción industrial de mayor complejidad, donde la producción de conocimiento (como eslabón fundamental) incorporaría valor a las mercancías.

En esta tercera etapa la propuesta es, abiertamente, formar e incorporar capacidad científica al desarrollo de biotecnologías. Si hasta entonces eran las empresas las únicas que conocían la totalidad del proceso de evaluación de OVGMs, la necesidad de aprovechar las capacidades técnicas se hacía acuciante.

Y mientras se ponían más fichas al desarrollo e investigación de las biotecnologías agrarias, desconociendo el rol que estaba jugando la misma investigación científica en el proceso, e invisibilizando las objeciones al modelo, la CoNaBia comenzó a generar grandes esfuerzos para reformar nuevamente la regulación, ya no observando lo que ocurría hacia afuera, sino prestando fundamental atención al desarrollo del mercado biotecnológico interno.

Así, a pedido de ASA<sup>22</sup> se modificó el sistema de obtención de autorizaciones de maíz genéticamente modificado a los fines de agilizar y facilitar la gestión del mismo brindando “mayor celeridad en la tramitación”. Al mismo tiempo, se inician las reuniones de la comisión para crear una nueva regulación que ratifique los criterios de bioseguridad hasta ahora establecidos, generando mecanismos de aprobación más expeditivos y baratos, con el fin de promover la investigación biotecnológica.

Si bien, en ese nuevo marco de instituciones y leyes que descentralizan las decisiones sobre el modelo biotecnológico agrario, la CoNaBiA pareciera perder centralidad la comisión siguió diciendo qué se produce, qué no y bajo qué criterios. Los debates políticos se fueron dispersando hacia otras instituciones políticas y la CoNaBiA continuó definiendo bajo su “cientificidad” y sin debates a la vista los preceptos fundamentales para la continuidad del modelo agrario.

### **Algunas ideas finales**

A partir del análisis histórico de la CoNaBiA y las regulaciones generadas durante el proceso de implementación del modelo biotecnológico agrario podemos esbozar algunas ideas que

---

<sup>22</sup> La Asociación de Semilleros Argentina es una de las cámaras que conglomeran a las más grandes empresas semilleras de Argentina y que se encuentra representada en esta comisión.

nos acercan a problematizar el rol que cumple la ciencia en la construcción de canales democráticos, en el marco de este organismo estatal.

En primer lugar, podemos ver que a pesar de todos los movimientos que tuvo el tratamiento del tema en los más de veinte años de existencia de la comisión, la misma nunca modificó los criterios implícitos con los que eligió a los tecnopolíticos- científicos que la componen. Y a pesar de esta constancia, lo cierto es que tampoco estos criterios se han hecho explícitos. Lo interesante es que es justamente este carácter tecnopolítico- científico, la capacidad de no ajustarse al discurso científico y de moverse en la coyuntura política, lo que permitirá a la comisión tener la flexibilidad de definir las mecánicas regulatorias, observando las perspectivas comerciales, surfeando en una realidad alborotada por las resistencias sociales y ajustando esas multiplicidades a conceptos científicos que se adaptan de manera creativa. En este proceso, la ciencia aparece como la creadora de consenso, al tiempo que reviste el organismo de “apoliticidad”. Mientras, la comisión define planes de acción política, tuerce, cambia y reformula rumbos y estrategias. Así, la comisión *“vela el sentido profundo de las relaciones de poder, que son a un tiempo políticas y económicas (...) y oculta que, también en la definición técnica (y agregamos científica), interviene la variable del poder”* (Thwaites Rey, 2001:11).

Es en el marco de las redefiniciones que la comisión mostró una gran permeabilidad a los debates globales, adaptando la regulación. Y si bien a partir de esta adaptación, pareciera que el “consenso” generado durante la primera fase regulatoria, creado sobre la base de la expulsión de las miradas de quienes no eran considerados expertos, comenzaba a romperse, plasmando un aparente **“proceso de apertura”** institucional (Poth, 2013), la respuesta a los debates fue absolutamente creativa e innovadora, porque en el proceso, desconocía sistemáticamente esos debates y respondía a la preocupación económica de los mercados. A partir de esta etapa, la perspectiva “científica” del principio de precaución, en la mirada argentina (en oposición al uso político que la UE hacía del concepto) *“significa caminar con precaución pero caminar (...)”* (Entrevista a HE, ex integrante CoNaBiA, 2011). El propio concepto de “bioseguridad”, y la noción de la existencia de “riesgos” en torno a

las biotecnologías se transformaron en definiciones científicas reconfiguradas con una necesidad eminentemente comercial de no perder los mercados vigentes.

¿En qué sentido Argentina “camina con precaución”? ¿Cuál es la idea de “principio de precaución” que propone la mirada argentina? ¿Qué riesgos se miran para este principio? ¿Por qué la suposición de estos riesgos implican una propuesta creativa a la idea vigente de los riesgos? ¿En qué sentido esta propuesta creativa significa la clausura de la temática?

Si en la primera etapa, las biotecnologías no parecían presentar riesgos para esta comisión, ahora un riesgo se vuelve fundamental: el riesgo comercial en los mercados globales. Por eso, la evaluación ambiental, es incorporada en la regulación de la CoNaBiA, tal y como lo plantea GC<sup>23</sup>, midiendo los impactos que los nuevos OVGMs pudieran tener sobre los cultivos comerciales. Es decir, el riesgo ambiental es, en verdad, medido como un riesgo agronómico. Asimismo, la cuestión del consumo y la sanidad alimentaria es incorporada a la regulación a través de la identificación y el etiquetado de los OVGMs sólo para la exportación. En cambio el etiquetado de alimentos derivados de organismos genéticamente modificados para el consumo interno fue fuertemente resistido por esta comisión<sup>24</sup>. Finalmente, los riesgos sociales son incorporados a través del análisis de los mercados globales. El tercer momento de la evaluación pone el foco en los potenciales efectos en la comercialización al exterior de la producción nacional. Por tanto, se desconocen las modificaciones que podría generar la liberación de transgénicos en los mercados locales (empleo, renta local, niveles de concentración económica, etc.), la disputa

---

<sup>23</sup> GC es ingeniero agrónomo, profesor de la cátedra de Ecología en la Facultad de Agronomía. Participó en la CoNaBiA como consultor, y fue encargado de elaborar el Plan Estratégico 2005-2015 y el informe publicado por Conicet “Evaluación de la información científica vinculada al glifosato en su incidencia sobre la salud humana y el ambiente” en 2009.

<sup>24</sup> Planteando que “la mayor amenaza que soporta la industria de alimentos, por causa de la utilización de la biotecnología, es el etiquetado (y la consecuente información) de los productos” (Plan Estratégico, 2004: 16), todos los proyectos de ley de etiquetado presentados en el congreso nacional (en total seis entre el 2000 y el 2007) fueron frenados.

por el territorio, el deterioro de las economías regionales, son todos factores que no se encuentran contemplados en este estudio.

Así, el “proceso de apertura”, lejos de ampliar las perspectivas de la problemática, tiene como foco central la incorporación de la Argentina en el proceso de acumulación global del capital, intentando generar mercados certeros de exportación.

No importó que nuevas investigaciones presentaran impactos negativos en lo que respecta a la implementación de las biotecnologías. Tampoco importaron los debates asociados a las consecuencias generadas por el avance del modelo biotecnológico en Argentina. De hecho, la CoNaBiA, en su segunda etapa, pareció no dar cuenta de estos debates. Para ellos *“nunca hubo un movimiento demasiado fuerte de las organizaciones de la sociedad civil tratando de ir contra los transgénicos porque hay una opinión masiva de que la Argentina ha tenido muchos beneficios con eso”* (Entrevista a RM, 2011). Por eso, los criterios y principios con los que se comenzó a evaluar fueron la cristalización de una dinámica de selectiva de nuevas reglas que continuaran con el proyecto iniciado en los comienzos de la comisión. Reglas que ahora definían la existencia de riesgos, pero sin la necesidad de implementar un principio de precaución que frenara el avance de las biotecnologías.

Finalmente, si la última etapa plantea la posibilidad de pensar la cuestión del modelo biotecnológico agrario desde una perspectiva integral (científica, tecnológica, territorial, ambiental, social) y por esta razón se comprometen nuevos organismos estatales (en muchos casos más permeables a la participación social), una vez más el carácter científico de la cuestión clausura la decisión final de qué hacer con el modelo. En primer lugar, porque la CoNaBiA será la que continúe, de manera cerrada, tomando las decisiones sobre el insumo central del mismo: la semilla. Segundo, porque esta decisión será tomada ratificando los mismos criterios que se esbozaron en los períodos anteriores: el reconocimiento de que el único riesgo científico asociado a las semillas transgénicas es el de poner en peligro la comercialización de las mismas en los mercados globales.

Es por esto que en cada momento regulatorio, en cada concepto adoptado, junto con el tecnopolítico- científico, lo que encontraremos en común es el desarrollo y la promoción de

las biotecnologías agrarias sin límites. Tanto la consolidación de los mercados globales en la segunda etapa, como el fortalecimiento de los mercados internos en la última etapa analizada.

Lo cierto es que, en esta comisión, el conocimiento científico se ha vuelto fundamental ya no sólo como dinámica de producción de valor. Por un lado, las decisiones políticas de la CoNaBiA se revisten de “cientificidad” con el fin de adquirir un carácter universal y objetivo, absolutamente indiscutible, al tiempo que imponen un modelo económico que no supone discusiones. Por el otro, la ciencia se ha consolidado como el factor de delimitación y acceso a los espacios de decisión política. La consecuencia directa de este proceso, es la reconfiguración de las lógicas y prácticas políticas al interior y más allá del Estado.

La producción de conocimiento científico en este organismo implica la eliminación del debate democrático, a partir de la sistemática eliminación de la diversidad de opiniones y posicionamientos. Así, lo que se genera es una suerte de *enclosure* de carácter político. La expropiación y reapropiación del conocimiento, reconfigurado en base a las lógicas del capital, supone, en este espacio, la expropiación y reapropiación de la política, con la misma perspectiva. La comisión configura y reproduce un ámbito de carácter cerrado que excluye a aquellos sectores que no pueden encarar las biotecnologías desde las lógicas de ese conocimiento apropiado por los tecnopolítico- científicos.

Así es que se desentraña la función antidemocrática de la ciencia en el Estado, en miras a los intereses económicos que esta práctica científica reviste. El hacer científico construye una forma de dominación política y económica específica, asociada a la implementación del modelo biotecnológico agrario.

Lo que cabe, frente a esta cuestión es cuál sería el rol que podría tener la ciencia en el marco de un proceso emancipatorio. Y con todo esto es claro no podemos pensar entonces una ruptura en las formas de participación social sino se enfrenta, tal y como plantea David Harvey (1996), al discurso dominante poniendo en crítica las relaciones sociales de dominación vigentes. Y esto es así porque es la ciencia en el marco de estas relaciones la que hegemoniza los espacios de producción, se enarbola como central en las dinámicas de

producción económica y se transforma en factor de legitimación, sosteniendo principios tales como la objetividad, la predictibilidad (y la posibilidad de control) y la separación entre hechos y valores, ciencia y política (Funtowicz y Strand, 2007).

La posibilidad de abrir a nuevos horizontes de construcción del conocimiento que fomenten un aprendizaje colectivo que rompa con las relaciones asimétricas establecidas entre expertos y no especialistas, ni entre representantes y ciudadanos es, quizás, un acercamiento a ese objetivo. Reconocer la necesidad de transformar la inequidad social del sistema de acumulación, llevando con ello la posibilidad de romper con la inequidad ambiental; enfrentar las nociones abstractas de igualdad de derechos, llenando de contenido social cada uno de esos elementos; poniendo en jaque las estructuras jerárquicas científicas, reconociendo el carácter político del conocimiento y resignificando sus lógicas de producción y el lugar que ocupa en las relaciones sociales capitalistas, brindando un espacio real de producción política a los históricamente relegados del sistema, son sin duda los pasos necesarios para empezar a construir ese horizonte emancipatorio.

Este es nuestro principal desafío. La ciencia “no se puede considerar autosuficiente e independiente. Es una especialización de modo en que la sociedad se enfrenta a la naturaleza y se conserva en su forma dada. Son momentos del proceso social de producción (...). Surge del modo de producción en determinadas formas sociales” (Horckheimer, 2000, 32). Pensar la ciencia como una esfera autónoma no hace más construir una realidad fragmentada en compartimentos estancos. Pensar la relación entre la ciencia, la política y la economía como estructuras con lógicas diferenciadas y con algún tipo de relación, nos lleva a reproducir el discurso de los sujetos que construyen y reproducen la realidad social vigente. Por eso, construir la idea de una ciencia que tienda a la emancipación debe reconocer su lugar fundamental en la construcción política y económica, recuperando la idea del trabajo como instancia creativa de la realización humana y avanzar contra la subsunción del trabajo al proceso productivo, destruyendo el entramado de dominación que el capital expande sobre cada uno de los pilares de la vida humana.

## **Bibliografía**

Mae- Wan, Ho (2007), "Genetic engineering: Dream or nightmare?. The brave new world of bad science and big business", Third World Network, Penang, Malaysia.

Trigo, Eduardo (2011), "La innovación biotecnológica en el sector agrícola", en Reca, Lucio; Lema, Daniel y Slowd, Carlos (comp.), El crecimiento de la agricultura Argentina. Medio siglo de logros y desafíos, Facultad de Agronomía, UBA, Buenos Aires.

Rangel Pesanha, Lavínia (2004), "Transgênicos, recursos genéticos e segurança alimentar: o debate por detrás da judicialização da liberação da soja RR". Trabajo presentado en el 2º Encuentro de la Asociación nacional de Posgraduación e investigación en ambiente y sociedad (ANPPAS), Campinas.. En

<http://www.anppas.org.br/encontro2/GT/GT09/lavinia.pdf>

Funtowicz, Silvio; Strand, Rolando (2007) "De la demostración experta al diálogo participativo", en Revista CTS N°8, vol. 3, abril. Barcelona, pág. 97- 113

Clive, James (2011), Resumen Ejecutivo: BRIEF 43. Situación global de los cultivos transgénicos/ GM comercializados: 2011, ISAAA N°43

Bercovich, Néstor y Katz, Jorge, (1990), Biotecnología y Economía Política: Estudios de caso Argentino, Centro Editor de América Latina –CEPAL. Buenos Aires.

Bisang, Roberto (2004), "Innovación y estructura productiva: aplicación de biotecnología en la producción agrícola pampeana, en Bárcena, Alicia; Katz, Jorge; Morales, Cesar y Schaper, Marianne (Editores); Los transgénicos en América Latina y el Caribe: un debate abierto, CEPAL, Santiago de Chile.

Poth, Carla (2009), "Políticas de bioseguridad en Argentina. Una mirada sobre la legislación e instituciones que regulan la liberación de los organismos vegetales genéticamente modificados (OVGMs)", Ponencia presentada en Congress of the Latin American Studies Association, Río de Janeiro, Brasil, 2009.



Poth, Carla (2010) “El modelo biotecnológico en América Latina. Un análisis sobre las posturas de los gobiernos de Lula y Kirchner en torno a los organismos genéticamente modificados y su relación con los movimientos sociales.”, en Bravo, Ana Lucía (et. al.), Los señores de la soja. La agricultura transgénica en America Latina, Editorial CICCUS, 2010, Buenos Aires. 261-308. ISBN° 978-987-1599-10-3

Poth, Carla (2013) “Reconstruyendo la institucionalidad del modelo biotecnológico agrario: un enfoque sobre la Comisión Nacional de Biotecnología Agropecuaria” en Gras, Carla y Hernández, Valeria (comp.) El agro como negocio: producción, sociedad y territorios en la globalización, Editorial Biblos, Buenos Aires.

Vicien, Carmen (2003) “Estudios sobre el sector agroalimentarios”, Préstamo del BID, CEPAL- ONU.

Harvey, David (1996), Justice, Nature and the Geography of Difference, Blackwell, Oxford.

Horckheimer, Max (2000), Teoría tradicional y Teoría crítica, Ediciones Paidós, Barcelona.

López Monja, Carina, Perelmuter, Tamara y Poth, Carla (2010), El avance de la soja transgénica: ¿Progreso científico o mercantilización de la vida? Un análisis crítico de la biotecnología en Argentina, Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación, Buenos Aires.

Vigorito, Raúl (1994), La Transnacionalización agrícola en América Latina”, en Martínez de Ibarreta, Mariano (et. al), Estudios agroindustriales, Centro Editor de América Latina, México.

Gras, Carla y Hernández, Valeria (2007); “Agricultura globalizada, institucionalidad y subjetividades: la tierra como objeto cristalizados de conflictos.” Ponencia presentada en el Congreso de LASA (Latin American Social Studies) 2007, Montreal.

Carrasco, Andrés; Sanchez, Norma y Tamagno, Liliana (2012), Modelo agrícola e impacto socio-ambiental en la Argentina: monocultivo y agronegocios” Cuaderno 1, Asociación de Universidad Grupo Montevideo, Universidad Nacional de La Plata, SEDICI, versión digital.

Stirling, Andrew (2001), “From enlightenment to enablement opening up choices for innovation”, University of Sussex.

Newell, Peter (2002): "Biotechnology and the politics of regulation" Working Paper N° 146, Institute of Development Studies, England. Digital version in <http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/wp/wp146.pdf>

Newell, Peter (2003): "Regulating biotechnology for the poor?", in Democratizing Biotechnology: Genetically modified crops in developing countries. Briefing series. Briefing 7. Brighton, UK; Institute of Development Studies.

Oviedo, Jorge (2008): "Traerían una nueva soja transgénica", en La Nación, Economic Section, August 28th, 2008.

Rulli, Javiera (2007): "Introducción al modelo de la soja", en Repúblicas Unidas de la soja. Realidades sobre la introducción de soja en América del Sur, GRR.

Scoones, Ian (2003): "Science, policy and biotechnology regulation", in Democratizing Biotechnology: Genetically modified crops in developing countries. Briefing series. Briefing 8. Brighton, UK; Institute of Development Studies.

Glover, Dominic (2003): "Corporate dominance and agricultural biotechnology: implications for development", in Democratizing Biotechnology: Genetically modified crops in developing countries. Briefing series. Briefing 3. Brighton, UK; Institute of Development Studies.

Thwaites Rey, Mabel (2001), "Tecnócratas vs. punteros: Nueva falacia de una vieja dicotomía. Política vs. administración", Apuntes UBA.

Camou, Antonio (1997), "Los consejeros del príncipe . saber técnico y política en los procesos de reforma en América Latina", en Revista Nueva Sociedad N° 152, Caracas.

Glover, Dominic (2003): "Public participation in national biotechnology policy and biosafety regulation" Working Paper N° 198, Institute of Development Studies, England. Digital version in <http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/wp/wp198.pdf>.

Wakeford, Tom and Pimbert, Michael (2003): "Power- reversals in biotechnology: experiments in democratization", in Democratizing Biotechnology: Genetically modified

crops in developing countries. Briefing series. Briefing 13. Brighton, UK; Institute of Development Studies.

Gras, Carla y Hernández, Valeria (2009); La Argentina rural. De la agricultura familiar a los agronegocios, Buenos Aires, Editorial Biblos.

Hernandez, Valeria (2009), “La ruralidad globalizada y el paradigma de los agronegocios en las pampas gringas”, en Gras, Carla y Hernandez, Valeria (comp.) La Argentina rural. De la agricultura familiar a los agronegocios, Editorial Biblos, Buenos Aires.

#### Entrevistas

- HE
- RM
- VC
- FD
- GC
- APM
- LD
- BA

#### Regulación analizada

-de la Secretaría de Agricultura:

124/91- 656/92- 669/93- 837/93- 289/97- 328/97- 34/98- 131/98- 396/98- 511/98-  
362/03- 249/03- 244/04- 212/06- 305/07- 398/08- 510/11- 701/11- 37/12

-del SENASA

1265/99- 412/2002- 500/03

## **Políticas de privatización y re-estatización en el servicio de agua y saneamiento en el área metropolitana de Buenos Aires**

Por **Melina Tobías**

### **Abstract**

En la década de 1990 la prestación de servicios de agua potable y alcantarillado en Buenos Aires se privatizó y pasó a manos de la concesionaria Aguas Argentinas.

La falta de cumplimiento del contrato y la crisis económica del país generaron el quiebre de la concesión y la re-estatización del servicio a través de la creación de Agua y Saneamiento Argentinos en el año 2006.

En este artículo buscaremos describir la situación de agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires en las últimas décadas, contrastando la gestión privatizada del servicio con la re-estatizada iniciada en el 2006. Para ello optamos por un enfoque cuanti-cualitativo, que permita complementar los datos de cobertura con entrevistas en profundidad realizadas a actores vinculados al servicio en la región

# Políticas de privatización y re-estatización en el servicio de agua y saneamiento en el área metropolitana de Buenos Aires

Melina Tobías<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

La privatización del servicio de agua y saneamiento en el área del Área Metropolitana de Buenos Aires <sup>2</sup> durante la década de los '90 ha sido extensamente estudiada en los últimos años (Azpiazu, Catenazzi y Forcinito, 2006; Ferro, 2002; Gaggero, Gerchunoff, Porto y Urbiztondo, 1992; Solanes; 2006; Ordoqui Urcelay, 2007). Esto se explica en gran parte por la magnitud técnica y económica del sistema privatizado, que abarcó la prestación de servicios a más de ocho millones y medio de habitantes, pasando así a representar la concesión más grande del mundo.

A su vez, existe también una diversidad de textos que permiten dar cuenta de los saldos que tuvo la privatización del agua y saneamiento en materia de desigualdad social (Lentini, 2007; Arza, 2003), centrados principalmente en los reiterados incrementos tarifarios y en los incumplimientos de la concesionaria respecto a la extensión de la red del servicio.

Sin embargo, a ocho años de la rescisión del contrato y de la creación de la empresa de capital estatal Agua y Saneamiento S.A. (AySA); el estudio sobre las implicancias de la re-

---

<sup>1</sup> Magister en Sociología Económica IDAES – UNSAM. Becaria doctoral CONICET. Área de Estudios Urbanos, Instituto de Investigaciones Gino Germani, FSOC- UBA.

<sup>2</sup> Por Área Metropolitana de Buenos Aires entendemos en conjunto urbano que comprende la Ciudad de Buenos Aires y los 24 partidos del Gran Buenos Aires (Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, Gral. San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López), de los cuales sólo 17 municipios bonaerenses son servidos por AySA.

estatización del servicio conforma un área de vacancia dentro de los estudios académicos, de allí nuestro interés por abordar esta dimensión dentro del análisis del sector.

El trabajo consta de cinco apartados. En el primero se realiza una sucinta descripción de las principales características de la privatización del servicio de agua y saneamiento, mientras que en el segundo se buscará analizar cuáles fueron los impactos sociales de la privatización enfatizando los efectos que éste proceso tuvo en los sectores de menores recursos. En el tercero se hará alusión al retorno del estado en la provisión del servicio, estudiando para ello la gestión de la empresa estatal AySA. En el cuarto apartado se indagará cuáles son los principales desafíos que debe afrontar la re-estatización, especialmente en materia de cobertura y financiamiento. Por último, en el quinto se presentan las conclusiones.

### **LA ERA PRIVATIZADORA EN EL SERVICIO DE AGUA Y SANEAMIENTO: LA GESTIÓN DE AGUAS ARGENTINAS S.A.**

En la Argentina, la prestación del servicio de agua y saneamiento ha estado en manos de la empresa estatal Obras Sanitarias de la Nación (OSN) hasta el año 1993, momento en que se concretó la privatización del servicio. Si bien el presente trabajo se centra en el período de la privatización y la re-estatización del servicio, es importante remontarnos algunas décadas atrás y distinguir dos momentos distintos dentro de la etapa pre-privatización para entender el contexto en el que se dan estos procesos. El primer momento, desde la creación de OSN en 1912 hasta la década del ochenta, cuando la empresa estatal estuvo encargada de extender la prestación de sus servicios a casi la totalidad del territorio nacional a través de la expansión de un modelo centralizado de gestión regido por la una lógica de universalización del servicio<sup>3</sup>. Y, el segundo, desde inicios de la década del ochenta hasta el momento de la privatización a principios de los noventa, caracterizado por una creciente

---

<sup>3</sup> Para ese entonces, el servicio de agua y saneamiento en el país era provisto también por otros organismos públicos como son el Servicio Nacional de Agua Potable, encargado de abastecer áreas rurales y Obras Sanitarias de Buenos Aires, encargado de brindar el servicio a algunas ciudades de Buenos Aires. Dichos organismos, juntos a OSN, coexistían con algunas empresas y cooperativas locales.

descentralización y desfinanciamiento del sector público<sup>4</sup> que provocó fuertes inequidades sociales, siendo la población no atendida aquella que reside en los partidos de menores ingresos per cápita (Azpiazu y Forcinito, 2001).

Siguiendo los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda, al momento de la privatización en el año 1993, el 73% de la población (cerca de 6 millones de habitantes) correspondiente al área provista por OSN en el Gran Buenos Aires tenía acceso al agua potable, y tan sólo el 56% (5 millones de habitantes) contaba con desagües cloacales, porcentaje que disminuye notablemente si se excluye la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que para ese entonces presentaba una cobertura cercana al 100 % en ambos servicios. En este sentido, en el área correspondiente al conurbano bonaerense la cobertura de agua alcanzaba a un 53% de la población, mientras que el servicio de cloacas tan sólo llegaba al 35% de habitantes (Ferro, 2002 & Catenazzi, 2006).

Ante este panorama, y en un contexto de importantes reformas estatales<sup>5</sup>, la alternativa privatizadora fue ganando terreno dentro del discurso político y la opinión pública. El Estado comenzó a desprenderse, mediante concesiones o venta de sus empresas, de la provisión de los servicios públicos básicos, entre ellos el agua y saneamiento. Así, a principios del mes de mayo de 1993 se dispuso la privatización de OSN mediante un régimen de concesión integral de la empresa por un lapso de 30 años al consorcio Aguas Argentinas S.A. (AASA), liderado en ese momento por el grupo francés Suez Lyonnaise des Eaux-Dumez y el grupo local Soldati<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> En 1980 el gobierno militar de turno dispuso la división de OSN en 161 sistemas de agua potable y cloacas y la transferencia de éstos a las diferentes provincias. Así el área de suministro de OSN quedó reducido a las Capital Federal y trece partidos del conurbano bonaerense.

<sup>5</sup> Especialmente la Ley de Reforma del Estado (Nº 23.696), y la Ley de Emergencia Económica (Nº 23.697), que básicamente se centraron en redefinir las relaciones de interacción entre el sector privado y el sector público, imponiendo restricciones a las funciones del Estado.

<sup>6</sup> La composición accionario inicial se conforma de la siguiente manera: Suez Lyonnaise des Eaux-Dumez 25,4%, Sociedad Comercial La Plata 20,7%, Sociedad General de Aguas de Barcelona 12,6%, Meller 10,8%, Banco de Galicia y Buenos Aires 8,1%, Compagnie Generale des Eaux 7,9%, Anglian Water Plc. 4,5% y el 10% restante fue asignado a los ex trabajadores de O.S.N a través del Programa de Propiedad Participada (Azpiazu y Forcinito; 2001).

## **LOS SALDOS DE LA PRIVATIZACIÓN DEL SERVICIO DE AGUA Y SANEAMIENTO EN EL AMBA**

Los objetivos centrales de la privatización, ante un contexto marcado por la insuficiencia de la cobertura de agua y cloacas, giraron en torno a la universalización y la mejora en la calidad del servicio, lo que se traducía en la conexión de la totalidad de los habitantes a las redes de agua y saneamiento y el tratamiento de la totalidad de las aguas recolectadas a partir del desarrollo de nuevas obras de infraestructura y la rehabilitación y modernización de las existentes.

Sin embargo, al analizar los resultados alcanzados tras más de una década de prestación privada del servicio, se observa una gran disparidad entre las metas previstas originalmente y las efectivamente alcanzadas. Los datos existentes para el año 2001 muestran que AASA apenas cumplimentó con el 19,2% de las inversiones consensuadas (Azpiazu, 2010). En cuanto a los objetivos de cobertura previstos, el agua potable –que debía alcanzar un valor de 88%- sólo cubrió el 79%, mientras que en lo que refiere a desagües cloacales, la situación es aún más agravante: la cobertura alcanzada fue de 63%, cuando el objetivo fijado correspondía a un valor de 74%. Los peores resultados son aquellos vinculados al tratamiento primario de aguas servidas: el contrato de concesión establecía la meta de un 74%, y sólo se concretó un 7% (ETOSS, 2003).

### **INSERTAR CUADRO N° 1**

La pregunta que surge de manera inmediata al leer estos resultados es la siguiente: ¿cómo es posible que la gestión privada –alentada desde un principio por ser más eficiente en el manejo de los recursos y por contar con mayor financiamiento para afrontar los costos de la expansión- haya obtenido resultados tan escasos en relación a los objetivos propuestos en el contrato de concesión original?

Una respuesta a este interrogante puede hallarse en la complacencia oficial -funcional a los intereses de AASA- que permitió la existencia de reiterados incumplimientos empresarios y sucesivas revisiones contractuales a lo largo del período de la privatización. Dichas revisiones tendieron a modificar los términos, metas, niveles de inversión y tarifas fijadas en el contrato original, generando un esquema de renegociaciones en el cual el riesgo



empresario fue mitigado, se introdujeron ineficiencias de costos y se permitió que la concesionaria explotara, a través de un comportamiento oportunista, rentas de carácter monopólico (BID, 2007).

A la complacencia oficial y el comportamiento oportunista vale agregar las dificultades del Estado en generar instituciones capaces de llevar adelante las tareas de regulación pública, esenciales en el caso de la privatización de servicios básicos como son el agua y el saneamiento. Si bien al momento de la privatización se creó un organismo regulador encargado de supervisar las tareas de la empresa denominado Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios, su débil autonomía y la amenaza de cooptación (Vispo, 1999) por parte de la entonces autoridad de aplicación, la Secretaría de Ambiente y Recursos Naturales de la Nación, dificultó la realización de sus funciones.

Para poder comprender el impacto social de la privatización del servicio, un elemento central a analizar es la incidencia que tuvo la evolución de la tarifa en el presupuesto de los hogares. Vale recordar que si bien al inicio de la década de los '90, AASA logró obtener la adjudicación de la concesión del servicio por haber sido, precisamente, la oferta que propuso una mayor reducción tarifaria del servicio<sup>7</sup>; poco tiempo después la empresa realizó una revisión extraordinaria de las tarifas<sup>8</sup> que autorizó un primer aumento tarifario del 13,5% junto con incrementos de más del 40% en los cargos de infraestructura y conexión. A partir de 1997, sucesivas renegociaciones contractuales permitieron incrementos tarifarios aún mayores en el sector, producto principalmente de la aplicación de nuevos cargos fijos en la factura<sup>9</sup>. De hecho, la proliferación de cargos fijos fue el

---

<sup>7</sup> La reducción se aplicó sobre un coeficiente de ponderación denominado "factor K" incluido en el cálculo de la tarifa final.

<sup>8</sup> Por el contrario, se establecieron dos tipos de ajustes tarifarios: los ordinarios, al momento de realizar las revisiones quinquenales (6 para los 30 años de la concesión), y los extraordinarios, que podían variar entre un rango de +/- 7% en un índice compuesto por los principales costos de la empresa

<sup>9</sup> En la revisión extraordinaria del año 1997 se crea el cargo SUMA (SU: servicio universal y MA: medio ambiente) que debían abonar todos los usuarios, en 1998 se realizó otra revisión extraordinaria donde se dispuso un aumento tarifario

principal factor explicativo del incremento real de las tarifas en el período de la privatización, lo que permite advertir una creciente regresividad de la estructura tarifaria, ya que aumenta el costo medio del servicio para los hogares cubiertos, fundamentalmente para aquellos de menores ingresos. Esto se comprueba al contrastar los efectos que las revisiones tarifarias tuvieron en los diferentes sectores sociales, donde se observa que mientras la evolución en el valor de la tarifa mínima se incrementó en un 177% entre 1993 y el 2002; el valor de la factura promedio, lo hizo en un 62%; y aquella correspondiente a los usuarios de mayor facturación individual, aumentó sólo un 44% (Azpiazu, 2010).

Además de los datos correspondientes a la evolución de la tarifa, Arza (2003) observa que durante la privatización se produjo una desigual distribución del gasto del servicio entre los distintos deciles de ingreso. Es decir, que la proporción del gasto del servicio de agua y cloacas sobre el total de gasto de los hogares en servicios públicos, se ha incrementado más en los estratos de menores ingresos, que en el resto de los hogares (Arza, 2003)<sup>10</sup>.

El impacto social de la privatización del servicio no se observa únicamente a través de los incrementos tarifarios y la repercusión de éstos en el gasto de los hogares, sino también a partir del nivel de cobertura alcanzado. Como se ha mencionado anteriormente, si bien los objetivos de extensión definidos al momento de la privatización se orientaban a alcanzar una cobertura plena de los servicios de agua potable y cloacas, los resultados de AASA en materia de cobertura distan considerablemente a los previstos en el contrato original. El déficit de cobertura dentro del área de concesión representó, en el caso del agua potable, más de un 1,5 millones de habitantes sin acceso al servicio y, en el caso de las cloacas, cerca de 3,5 millones.

INSERTAR CUADRO N° 2

---

de 5,1%. En la primera revisión ordinaria quinquenal que se realizó en el 2001 (tres años más tarde de los establecido originalmente) se estableció un incremento tarifario de 3,9% anual acumulativo entre 2001-2003, a la vez que se aplicó un ajuste por precios estadounidenses (1,5% entre el 2001-2002) y se incorporaron dos nuevos cargos fijos bimestrales (Azpiazu, 2010)

<sup>10</sup> Un análisis detallado de este tema se encuentra en Arza (2003).

El cuadro N°2 permite observar por un lado, la desigualdad socio-espacial que subyace en la expansión de la cobertura: mientras la región de mayores ingresos per cápita y mayor consolidación urbana presenta una cobertura plena del servicio, los partidos del Gran Buenos Aires presentan niveles muy inferiores al de la Ciudad Capital (Merlinsky, Fernández Bouzo, Montera y Tobias, 2012: 52). Por otro lado, la tabla expresa una diferencia significativa en el nivel de cobertura de cada uno de los servicios (agua potable y desagües cloacales), vinculada principalmente a los costos en la expansión de la red.

En este punto se observa lo que Catenazzi y Filc (2001) entienden como el “doble proceso de retirada y penetración del Estado” que rige durante el período de la privatización. Retirada, en tanto el Estado ha dejado de producir y proveer los servicios públicos y consecuentemente ha transferido esas funciones progresivamente al sector privado, ampliando así los criterios mercantiles de los servicios - lo que otros autores denominan como la "comodificación" del agua (Swyngedouwn et al., 2002)- y aislando a aquellos municipios y/o barrios en los que el mercado no ingresa por no tener asegurado el cobro de la tarifa. Penetración, por otra parte, refiere a las políticas públicas focalizadas que el Estado ha tenido que desarrollar en aquellos territorios marginados donde el mercado no llega. La consecuencia de esto ha sido el incremento de la diferenciación socio-espacial en el AMBA, ya que, por un lado, se amplió la brecha en la desigualdad de ingresos y, por otro lado, se profundizaron las formas mercantilizadas de acceso a las condiciones de habitabilidad urbana (Catenazzi y Filc, 2001:2).

#### **EL RETORNO DEL ESTADO EN LA PROVISIÓN DEL SERVICIO: LA GESTIÓN DE AGUA Y SANEAMIENTOS S.A.**

El modelo privatizador del servicio en el AMBA duró menos tiempo de lo previsto. Si bien la concesión de AASA estaba establecida por treinta años, el "inicio del fin" del modelo se inauguró a comienzos del 2002 cuando, en un contexto de grave crisis política, económica y social a nivel nacional, se dictó la Ley de Emergencia Pública y Reforma del régimen cambiario (Ley N° 25.561) que daba por terminado el período de convertibilidad, estableciendo la pesificación de las tarifas y dejando sin efecto las cláusulas de ajuste en

moneda extranjera o las cláusulas indexatorias basadas en índices de precios de otros países (art. N°8). Frente a esta situación comenzaron las renegociaciones contractuales con las concesionarias privadas a cargo de los diferentes servicios públicos. Para ello se creó en el año 2003 la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos y Obras y Servicios Públicos (UNIREN) y se congelaron los precios de las tarifas correspondientes a los servicios básicos. Las negociaciones con AASA fueron bastante conflictivas debido principalmente a la presión ejercida por la firma prestataria a través de demandas presentadas contra el Estado argentino en el CIADI (Centro Internacional sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados) y también por las restricciones impuestas por los gobiernos de origen de los capitales (principalmente Francia) y el Fondo Monetario Internacional. Por su parte, el gobierno Nacional desde la asunción del Presidente Néstor Kirchner en el año 2003 se propuso delinear y debatir distintos escenarios posibles frente a la concesión.

Las opciones posibles eran dos: o bien optar por la rescisión del contrato, o bien intentar alcanzar una resolución ordenada que no implicara al Estado el hacerse cargo del endeudamiento externo asumido por el concesionario -que alcanzaba casi 700 millones de dólares- opción que el gobierno se propuso sostener hasta el 2005, cuando el grupo francés Suez y los accionistas minoritarios anunciaron su retiro de la concesión (Azpiazu, 2010). Ante esta situación, el Gobierno Nacional estableció la rescisión del contrato por culpa del concesionario (Decreto N° 303/06) y creó a través de un decreto de necesidad y urgencia (N° 304/06), luego refrendado por el Congreso Nacional (Ley 26.100) una nueva empresa estatal, Agua y Saneamientos Argentinos (AySA). El capital accionario de la misma se encuentra conformado en un 90% por acciones del Estado y el restante 10% en manos de los trabajadores a partir del Programa de Propiedad Participada.

Es importante advertir, tal como sostienen de Gouvello, Lentini y Brenner (2012) que, si bien la crisis del 2001 fue un elemento detonador que derivó en el final del modelo privatizador, ésta no fue el único motivo. Se conjugaron también un conjunto de factores exógenos -como los cambios en el contexto macroeconómico, el incremento de la pobreza, la inestabilidad política, la influencia mediática y el viraje en la estrategia de las principales

empresas accionarias, que empezaron a retirarse de la región- y endógenos -ligados principalmente a la falta de experiencia previa en procesos de licitación y debilidad de los entes reguladores- (de Gouvello et al., 2012: 96).

Vale destacar, que la re-estatización del servicio de agua y saneamiento en el AMBA no es fenómeno aislado, sino que se dio en un contexto nacional y regional latinoamericano marcado por un acelerado proceso de desprivatización de los servicios de agua y saneamiento. Además de la creación de la empresa estatal AySA, existieron en el país otras experiencias de re-estatización del servicio como el caso pionero de Aguas de Aconquija en la provincia de Tucumán (1997) convertida en Obras Sanitarias de Tucumán primero y en Sociedad Aguas del Tucumán después, Azurix Buenos Aires (2002) y Aguas del Gran Buenos Aires (2006) que pasaron a ser Aguas Bonaerenses S.A., y Aguas Provinciales de Santa Fe (2006) convertida en Aguas Santafesinas S.A. (Azpiazu, Bonofiglio y Nahón, 2008: 64). Así, siguiendo la reflexión de Azpiazu (2007), “en el país comienza a constituirse un fenómeno paradigmático de retrogresión inter-temporal, donde el retiro de operadores internacionales del servicio de agua potable y saneamiento se conjuga, en la generalidad de los casos, con la consiguiente re-estatización de los servicios” (Azpiazu, 2007: 38). De hecho, el fenómeno de la re-estatización no se reduce tampoco al servicio de agua y saneamiento. Durante la década kirchnerista se han producido diversas experiencias de re-estatizaciones de empresas públicas<sup>11</sup>.

Volviendo al servicio del agua y saneamiento en el AMBA, meses después de la creación de AySA, en octubre del 2006 comenzó a regir un nuevo Marco Regulatorio para la Concesión de los Servicios de Provisión de Agua Potable y Desagües Cloacales definido por el Convenio Tripartito acordado entre la Nación, la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires, y convalidado por la ley marco 26.221 sancionada en el 2007. En él se destacan dos aspectos importantes en relación al servicio: por un lado, el acceso al agua potable se define

---

<sup>11</sup> Entre los casos más emblemáticos se encuentran el del Correo Argentino en el año 2003, que pertenecía a la Sociedad Macri SOCMA; el de Aerolíneas Argentinas y Austral en el 2008, previamente en manos del grupo español MARSANS y el más reciente de la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales en el 2012, hasta ese momento a cargo de la empresa española REPSOL.

como un derecho humano y, por el otro, se concibe la prestación como un servicio público. Esto supone que el agua deja de ser considerada como una mercancía y la lógica de expansión ya no es más concebida en términos de rentabilidad. Por el contrario, el énfasis se encuentra ahora en entender el acceso al agua y las cloacas como servicios universales (Pírez, 2000), lo que implica hacerlos accesibles al conjunto de la población con independencia de las condiciones económicas particulares, es decir, por el sólo hecho de ser ciudadanos (López y Felder, 2009), alejándose así de la lógica de la "comodificación" y mercantilización del agua (Swyngedouwn et al. 2002).

Para poder alcanzar estos objetivos, AySA ha diseñado un Plan Director (2007-2020) destinado a expandir en un lapso de 13 años (2007-2020) el servicio de agua potable a más de 1,5 millones de personas, y el de desagües cloacales a más de 3,5 millones. Dicho plan cuenta con una inversión total de 17.645 millones de pesos, financiados a partir de recursos propios de la empresa, provenientes de su facturación (52%); fondos nacionales (38%), fondos provinciales y municipales (5%), y fondos de la Ciudad de Buenos Aires (5%) (AySA, 2006b).

Antes de describir las principales obras que supone el Plan Director, se hará una breve mención al modo en que funciona actualmente el sistema de agua potable y cloacas en el AMBA -y precisamente en el área de concesión-, de modo que sea más fácil comprender la propuesta del Plan.

## **EL SERVICIO HIDRÁULICO URBANO EN EL AMBA**

En el AMBA, conformada por la Ciudad Autónoma y 24 municipios del conurbano bonaerense, las dos empresas principales en proveer el servicio de agua y cloacas son AySA y ABSA (Aguas Bonaerenses S.A.). Si bien en el presente trabajo nos proponemos trabajar con el AMBA, el área de intervención de la empresa AySA, es lo que se denomina Área

Sanitaria Metropolitana (ASM), y comprende a la Ciudad Autónoma y 17 partidos del GBA, donde habita cerca del 80% de la población del AMBA<sup>12</sup>.

INSERTAR MAPA N°1

En este territorio, AySA es la encargada de llevar adelante el sistema hidráulico urbano (SHU) en su totalidad, lo que supone siete etapas diferenciadas: captación del agua, conducción, potabilización, distribución, recolección, alejamiento y tratamiento (Gleason Espíndola, 2012).

En el caso del servicio de agua potable (que vendría a representar las primeras cuatro etapas), la principal fuente que utiliza AySA en el ámbito de su concesión proviene del Río de la Plata, aunque también utiliza en menor proporción (menos del 5%) agua subterránea del acuífero Puelche. El agua superficial es tratada principalmente en dos grandes plantas potabilizadoras: el establecimiento General Belgrano, en el partido de Quilmes y la planta General San Martín, en el barrio de Palermo de la CABA. También existe una tercera planta más pequeña, la “Dique Luján” en el partido de Tigre. Desde estos puntos, el agua es trasladada a través de un sistema de ríos subterráneos a estaciones elevadoras, desde donde se la impulsa a las redes de distribución para llegar a los hogares (AySA, 2011a).

INSERTAR MAPA N° 2

Para llevar adelante las últimas tres etapas del SHU (recolección, alejamiento y tratamiento de efluentes), AySA cuenta con un sistema de saneamiento conformado por cuatro cuencas:

---

<sup>12</sup> La distinción es importante, ya que algunos de los datos de la empresa presentados a lo largo del trabajo corresponderán únicamente al ASM, mientras que otros extraídos de los censos de población, abarcarán a la totalidad del AMBA. Los 17 municipios del conurbano que integran el Área Sanitaria son: Vicente López, Tigre, San Isidro, San Fernando, San Martín, Tres de Febrero, Hurlingham, Ituzaingó, Morón, La Matanza, Esteban Echeverría, Ezeiza, Almirante Brown, Lomas de Zamora, Quilmes, Lanús y Avellaneda.

Sudoeste<sup>13</sup>, Norte<sup>14</sup>, Ezeiza<sup>15</sup>, y la cuenca Wilde Berazategui<sup>16</sup>; y cuatro plantas depuradoras encargadas de realizar el tratamiento o pre-tratamiento de las aguas servidas antes de ser devueltas al Río de la Plata. Estas son la planta Sudoeste, la planta Norte, la del Jagüel y la Barrio Uno. Los efluentes son trasladados desde los hogares hacia las plantas depuradoras a través de un sistema de redes troncales y grandes conductos llamados cloacas máximas.

INSERTAR MAPA N° 3

Una vez descripto el funcionamiento del SHU en el área de concesión, se presentan a continuación los principales lineamientos del Plan Director y las obras que éste involucra.

---

<sup>13</sup> Encargada de drenar los efluentes de la Matanza hacia la planta depuradora Sudoeste, en la localidad de Aldo Bonzi y de allí volcarlos hacia el río Matanza

<sup>14</sup> Drena los efluentes de los partidos San Fernando, Tigre y parte de San Isidro hacia la planta depuradora Norte en el partido de San Fernando, y de allí los vuelca al río Reconquista

<sup>15</sup> Encargada de drenar los efluentes de Esteban Echeverría y Ezeiza hacia la planta depuradora el Jagüel, ubicada en el partido de E. Echeverría, y de allí los vuelca en el río Matanza

<sup>16</sup> Abarca parte de los efluentes de San Isidro y la totalidad de los de Vicente López, en la zona norte; los de los partidos de Tres de Febrero, San Martín, Morón y parte de la Matanza, en la zona oeste; los de Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, Almirante Brown, Quilmes y parte de Esteban Echeverría, en la zona sur; y la totalidad de los efluentes de la Ciudad de Buenos Aires. Esta cuenca también recibe efluentes en bloque de los partidos de Florencio Varela y Berazategui. Los efluentes de esta cuenca son pre-tratados en la estación de Wilde y luego enviados y vertidos al Río de la Plata a través del emisario sub-fluvial de Brazategui (AySA, 2008).



## EL DISEÑO DEL PLAN DIRECTOR DE OBRAS 2007-2020

El diseño y elaboración de planes directores de obra destinados a extender el trazado de las redes del servicio en el mediano y largo plazo, no es algo propio de la gestión de AySA, sino que se remonta a la época de OSN a principio del siglo XX y atraviesa las diferentes gestiones público- privadas del servicio<sup>17</sup>.

Al re-estatizarse el servicio, AySA diseñó un Plan Director de Obras para el período 2007-2020. El mismo recupera diversos elementos del Plan de Saneamiento Integral creado por AASA<sup>18</sup>, pero modifica ciertos aspectos. El nuevo Plan supone por un lado, renovar, rehabilitar y ampliar las redes y plantas existentes; y por otro lado, desarrollar grandes y nuevas obras de infraestructura básica. Las principales obras en materia de agua potable son la construcción de la planta potabilizadora “Juan Manuel de Rosas” en Paraná de las Palmas, partido de Tigre, destinada a mejorar y expandir el servicio en los municipios de Tigre, San Fernando, San Isidro, Vicente López y San Martín, Tres de Febrero, Hurlingham, Ituzaingó y Morón. La realización de la planta ya se ha iniciado, y su nivel de avance es avanzado. A su vez, se ha desarrollado una planta de última tecnología en el partido de la Matanza, denominada “Virrey del Pino”, destinada a tratar el agua subterránea proveniente de perforaciones en González Catán y Virrey del Pino con el sistema de ósmosis inversa, una tecnología de avanzada que permite procesar el agua extraída del acuífero Puelche y convertirla en agua potable. La obra está diseñada para abastecer del servicio a 400.000 habitantes y ya se encuentra en funcionamiento.

---

<sup>17</sup>Ya en 1923 la empresa estatal había elaborado un Plan de ampliación de los servicios de agua y cloacas para 6 millones de personas cuya implementación se estimaba en un plazo de 40 años. Ya en ese momento se había definido la localización de cinco plantas depuradoras: la Capital, la Sudoeste, la Norte, la Oeste, y la Sud, en Berazategui. Las obras recién se iniciaron en la década del 70 (AySA, 2008).

<sup>18</sup>Durante la gestión privada de AASA, en 1997 se creó un Plan de Saneamiento Integral (PSI), que proponía dar servicio a la totalidad de población del área concesionada. El PSI incluía la ampliación de las cuatro plantas depuradoras Sudoeste, Norte, Capital y Berazategui, la creación del emisarios subfluviales en Capital y Berazategui, interceptores de los pluviales en tiempo seco que desagüen en el Río de la Plata y en el Riachuelo. De los objetivos del plan, la empresa privada logró concretar la construcción de la Planta Norte y la renovación y ampliación de la Sudoeste y de redes cloacales asociadas (AySA, 2008).

En lo que refiere al sistema de desagües cloacales, el Plan Director se propone modificar la distribución actual de la red cloacal a través del desdoblamiento de la cuenca de saneamiento Wilde- Berazategui en dos "sub" cuencas, la Capital y la Berazategui. Para ello, debe llevar adelante otras obras básicas, tales como la creación de una nueva planta de pre-tratamiento –cuyo nivel de avance es del 48%- (AySA, 2011b)- y un Emisario Sub-fluvial en el partido de Berazategui<sup>19</sup>. A su vez, debe realizar obras vinculadas a la Cuenca hídrica Matanza Riachuelo (CMR)<sup>20</sup>, entre ellas una planta de pre-tratamiento y un emisario subfluvial para la nueva cuenca Capital en la zona de Dock Sud, partido de Avellaneda; un Colector Margen Izquierdo (CMI), que corra en dirección paralela al Riachuelo e intercepte parte de los efluentes de la actual cuenca Wilde Berazategui; y el desvío del Colector Bajo Costanera, encargado de transportar las aguas residuales del CMI y los de futuras ampliaciones del sistema Baja Costanera, hasta la nueva planta depuradora de pre-tratamiento Riachuelo. La creación del Colector Margen Izquierdo es central en la planificación que realiza AySA para poder desdoblar la cuenca Berazategui en dos y así poder ampliar el nivel de cobertura en la zona sur. El nuevo colector permitirá aliviar los caudales de la cuenca Berazategui, cuya capacidad se encuentra actualmente saturada, para poder disponer de mayor capacidad para recibir nuevos efluentes provenientes de las zonas que se incorporen a la red. Esto otorgará mayor flexibilidad al sistema de saneamiento.

El Plan Director contempla también obras destinadas a expandir el servicio de desagües cloacales en el mediano plazo. Estas obras se resumen en la ampliación y el mejoramiento

---

<sup>19</sup>Un emisario subfluvial es una tubería de grandes dimensiones que, mediante difusores, transporta y descarga los efluentes cloacales pre-tratados en un cuerpo receptor (Río de la Plata) con capacidad de autodepuración, esto es que permita degradarlo y asimilarlo en tiempos adecuados.

<sup>20</sup>La CMR está integrada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 14 municipios del conurbano bonaerense que son: Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora (cuenca baja), Almirante Brown, Esteban Echeverría, La Matanza, Merlo, Morón (cuenca media), Cañuelas, San Vicente, General Las Heras, Marcos Paz, Ezeiza y Presidente Perón (cuenca alta). AySA es la principal empresa encargada de brindar el servicio de agua potable y saneamiento en el región de la cuenca baja y media; mientras que en la cuenca alta, el servicio es provisto por ABSA S.A.

de las plantas depuradoras existentes; la puesta en marcha de cuatro nuevas plantas depuradoras en los partidos de Hurlingham, La Matanza, Lanús y Lomas de Zamora y la creación del Colector Oeste en Tigre y los Colectores Oeste en Morón, Hurlingham e Itzaingó (Aysa, 2008). En el caso de las plantas Fiorito (Lomas de Zamora) y Acuba (Lanús), éstas estarán encargadas de colectar y tratar los efluentes de 60.000 habitantes, que serán volcados en una primera etapa al río MR, hasta que el desdoblamiento del Sistema Troncal de Saneamiento en la cuenca Capital y la Berazategui se encuentre finalizado. Cuando eso ocurra, las mismas se integrarán a la Cuenca de Saneamiento Berazategui, desactivando el vuelco de efluentes al Riachuelo (AySA, 2008).

#### INSERTAR CUADRO N° 3

Para poder llevar adelante estas obras de expansión, AySA cuenta con financiamiento de diferentes fuentes. Por un lado, del Estado Nacional, a través de transferencias del Tesoro Nacional, y por otro lado, de organismos internacionales de créditos, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).

#### INSERTAR CUADRO N° 4

Estas grandes obras de infraestructura promovidas por AySA se proponen solucionar el problema de la cobertura en el mediano y largo plazo. Sin embargo, la crítica situación sanitaria de algunas regiones del área del Gran Buenos Aires, agravada por el aumento de la pobreza y los efectos negativos que ésta tiene en las condiciones de vida de las personas<sup>21</sup>-, llevaron a la empresa a realizar acciones locales tendientes a expandir en el corto plazo los servicios de agua y cloacas en los barrios de bajos recursos.

En este sentido, AySA cuenta con dos estrategias participativas -el Modelo Participativo de Gestión y los planes Agua + Trabajo (A+T) y Cloacas+ Trabajo (C+T)- tendientes a fomentar la interacción de la empresa (principal fuente de financiamiento de los proyectos) con los vecinos, que aportan la mano de obra, y el municipio, encargado de brindar algunos

---

<sup>21</sup>Principalmente la prevención de enfermedades de origen hídrico, causadas por contacto directo con áreas contaminadas. Entre las principales enfermedades hídricas, se destacan la fiebre tifoidea y la paratifoidea, el cólera, la gastroenteritis, la hepatitis infecciosa, la parálisis infantil y el parasitismo intestinal (AySA, 2008: 30)

insumos materiales y de llevar adelante la dirección técnica de las obras<sup>22</sup>. En realidad, ambas metodologías, junto con el modelo de la tarifa social, no fueron creados por la empresa estatal, sino que provenían de la gestión de AASA, aunque es a partir de la re-estatización que adquirieron un peso mayor dentro de la estrategia de expansión del sector<sup>23</sup>. Según los datos provistos por la empresa en el último informe anual presentado, el número de beneficiarios de los Planes Agua y Cloaca + Trabajo hacia fines del 2011 alcanzaba a un total de 1.230.306 habitantes (correspondiendo más del 95% de este total a los planes de agua). No obstante, es importante destacar que estos valores así presentados incluyen a la población “a abastecer” una vez finalizados los módulos que actualmente se encuentran en ejecución. Si por el contrario, se toman los valores correspondientes a la población efectivamente incorporada al servicio a través de los planes hacia fines de ese año, los beneficiarios reales descienden a un total de 1.099.348 (AySA, 2011a).

---

<sup>22</sup> En el caso de los planes A+T y C+T los actores involucrados son: la empresa, encargada del diseño del proyecto y del financiamiento y la supervisión técnica de las obras; las cooperativas barriales, que ofrecen mano de obra para la realización de las obras; los municipios, actores impulsores de los proyectos y entes ejecutores de las obras; otros organismos del Estado como el Instituto de Asociativismo y Economía Social (INAES), encargado de prestar asistencia técnica y legal para la conformación de las cooperativas; y organizaciones tales como el Sindicato Gran Buenos Aires de Trabajadores de Obras Sanitarias (SGBATOS), destinados a proveer capacitación a los cooperativistas (AySA, 2011b).

<sup>23</sup> En la revisión quinquenal de tarifas concluida en el año 2001 fue previsto el Programa de Barrios Carenciados, tendiente a emprender obras de redes secundarias para la expansión de los servicios de agua y alcantarillado en barrios de población pobre y en villas de emergencia. Durante el período de la privatización, la coordinación y el control de dicho programa estaba a cargo del ETOSS. Por su parte, el Plan A+T fue concebido en el año 2004, para mitigar el riesgo sanitario de la población que carece del servicio de agua potable por red en el área de la Concesión. Los recursos para el financiamiento de las obras provenían de fondos de la concesión y de la Secretaría de Recursos Hídricos, a través del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA), que debía pagar el costo de organización y formación de las cooperativas, así como para completar los costos de mano de obra (Lentini, 2007). A partir de la rescisión del contrato, AySA pasa a hacerse cargo de los costos que antes correspondían a la ENHOSA.

## **LOS EFECTOS SOCIALES DE LA PRESTACIÓN ESTATAL**

Una vez presentado el sistema hidráulico urbano en el AMBA y las obras que supone la implementación del Plan Director, el presente apartado se propone analizar los primeros años de la gestión estatal del servicio, prestando particular atención a la evolución de la cobertura y el valor de la tarifa.

Al comparar los datos provistos por el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda del 2001 y 2010, es posible observar que los porcentajes de población con cobertura de ambos servicios se vieron incrementados: 84% de agua potable y 58% de desagües cloacales frente a 76% y 55% correspondientemente para el año 2001.

Si a este análisis se agregan también los datos del censo de 1991, se observa que tanto la cobertura de agua potable como la de desagües cloacales se incrementa de manera similar en ambos períodos intercensales (aumentando en cada período 7 y 8 puntos porcentuales en el caso del agua y 3 puntos porcentuales en el caso de las cloacas). Si bien es importante destacar que estos datos no permiten precisar la evolución del servicio por tipo de gestión -ya que las fechas de la privatización (1993) y re-estatización (2006) no coinciden con el inicio y el fin de los períodos intercensales-; es relevante mencionar que a partir del 2001 la gestión de AASA- tal como vimos en el capítulo anterior- comenzó a reducir los niveles de inversión (y por ende de expansión) en el servicio producto de la crisis económica que afectó al país en ese año. Esto permitiría inferir que gran parte del incremento de la cobertura en este último período intercensal (2001-2010) correspondió a las tareas realizadas por la empresa estatal a partir del 2006.

INSERTAR GRÁFICO N° 1

Al desagregar los datos a nivel municipal se observa que la mejora en los indicadores de cobertura en el último período se sostiene en todos los partidos del AMBA, excepto en el caso de las cloacas en los partidos de Alte. Brown y La Matanza, donde los valores disminuyeron en un punto porcentual respecto a sus valores del 2001, lo que permite suponer un mayor crecimiento de la población –especialmente en villas y asentamientos precarios- en relación a la expansión del servicio.

INSERTAR CUADRO N° 5

En lo que refiere a la cobertura del servicio de agua potable, es posible apreciar que la zona oeste (Hurlingham, Ituzaingó, La Matanza, Morón y Tres de Febrero) -históricamente la más relegada en la expansión del servicio-, es la que más ha aumentado sus valores respecto a los datos del 2001, pasando de 53% a 68% de población cubierta con el servicio. Por su parte, la región que más ha crecido en los valores de cloacas respecto al censo anterior es la zona norte (compuesta por los partidos de General San Martín, San Fernando, San Isidro, Tigre y Vicente López), que ha logrado pasar de 51% a 58% su población con acceso al servicio. Sin embargo, a diferencia del caso anterior, la zona norte no es la más perjudicada en la cobertura de cloacas, sino que, por el contrario, es la segunda región (luego de la Capital) con mayor cobertura en este tipo de servicios en los últimos años.

Tomando únicamente los datos del 2010 es posible advertir que los partidos que presentan niveles más críticos de cobertura de agua potable siguen siendo los de la zona oeste –con un promedio de 68% de población con servicio de red; mientras que, en lo que refiere a los desagües cloacales, son los partidos de la zona sur (Almirante Brown, Avellaneda, Esteban Echeverría, Ezeiza, Lanús, Lomas de Zamora y Quilmes) los más afectados, con un promedio de 34% de hogares con servicio de cloacas.

Al desagregar los datos por municipio se observa que los partidos que evidencian mayor crecimiento en cobertura de agua potable en el último censo respecto a sus valores en 2001, son Esteban Echeverría, La Matanza y Lomas de Zamora. Mientras que, en el caso de los desagües cloacales, son los partidos de San Fernando y San Isidro. Como se puede apreciar en el cuadro N° 6, todos ellos aumentaron su nivel de cobertura en diez o más puntos porcentuales respecto a sus valores anteriores.

A pesar de la mejora generalizada en el nivel de cobertura, es posible advertir que aún existen partidos que presentan coberturas en ambos servicios (agua y cloacas) inferiores al 50%, lo que implica un elevado nivel de riesgo sanitario y vulnerabilidad social para sus habitantes. Este es el caso de los partidos de Ezeiza, Ituzaingó, Hurlingham y Alte. Brown. Los datos presentados contrarrestan fuertemente con los valores de la Ciudad Autónoma, donde ambos servicios se encuentran próximos a alcanzar la universalización de la cobertura. Esta situación demuestra que, a pesar de los avances que ha realizado la

empresa estatal en términos de expansión del servicio, ésta no ha logrado revertir –aunque sí reducir- la desigualdad socio-espacial (en términos de provisión de servicios) existente al interior del área de concesión.

En este sentido, vale retomar a Pírez (2009), quien analiza el modo en que el proceso de producción urbana de la metrópolis de Buenos Aires ha configurado desde fines del siglo XIX dos territorios bien diferenciados: por un lado la Ciudad de Buenos Aires, caracterizada por tener un diseño y una expansión más ordenada y por contar con los servicios básicos para casi toda su población; y por otro lado, la periferia en donde la expansión se desarrolló sin normas claras que regulen la producción del suelo.

A la dualidad centro-periferia se agregaron a partir de los 1990 nuevas formas de fragmentación urbana –caracterizadas por la suburbanización de sectores de altos ingresos en barrios cerrados de baja densidad y el crecimiento de las urbanizaciones populares- que agravaron la segregación urbana y los conflictos por el uso del territorio (Catenazzi y Reese, 2010). A su vez, a partir de esta década, los procesos de privatización y descentralización han provocado un deterioro en el hábitat popular, incrementando las localizaciones ilegales en zonas ambientales degradadas (Pírez, 2009: 38).

En el AMBA, el déficit en infraestructura sanitaria se encuentra fuertemente vinculado con patrones de vulnerabilidad social, dando lugar a una asociación entre pobreza, contaminación y exclusión, lo que Lentini y Brenner (2012) denominan como el "círculo vicioso de la pobreza". De este modo se observa que, las zonas sin acceso a agua potable y sin servicios de saneamiento tienden a coincidir con aquellas en donde viven las personas de ingresos más bajos, dando cuenta de un patrón de desigualdad discriminatorio en la expansión de la red hacia los sectores de menores ingresos (Merlinsky et al., 2012: 52). Esto se debe principalmente a dos cuestiones que ya se han mencionado a lo largo del trabajo. Por un lado a los efectos del modo de expansión que primó en el período privatizado que, como se ha visto, priorizó la extensión de la red en zonas que pudieran garantizar el pago del servicio. En palabras de uno de los entrevistados:

“Cuando se privatizó OSN a AASA, lo que se propuso la empresa privada fue dar servicio a la gente que pueda garantizarle el pago de la factura, no a gente que no

pueda pagarla. Sin embargo, a la larga, los costos de no hacer las obras públicas, las está pagando el Estado a través del sistema de salud” (Miembro del Foro Hídrico Lomas de Zamora).

Por otro lado, las villas y asentamientos donde residen gran parte de los sectores sociales más vulnerables, carecen de una planificación urbana definida que respete los usos del suelo y el trazado de la cuadrícula urbana. Esta situación dificulta la extensión de las redes de agua y cloacas que provee la empresa a estos territorios. Como mencionan gran parte de los entrevistados:

“La palabra ordenamiento territorial no existe. Muchos de los asentamientos del Gran Buenos Aires, especialmente los próximos al Matanza Riachuelo, se crearon sin ningún control y eso afecta a la prestación de cualquier servicio, llámese agua, cloacas, escuelas, etc. Porque si hay un desarrollo demográfico explosivo, totalmente fuera de control, no hay aparato que le pueda dar respuesta”. (Funcionario de la ACUMAR)

La falta de cobertura de agua y cloacas, agudiza la vulnerabilidad social y económica de estos grupos que, al carecer del servicio de red, deben acudir a estrategias individuales y mercados desregulados para proveerse del recurso -sea a través de sistemas vecinales, sistemas oficiales de distribución de agua y de vaciamiento de los pozos ciegos, compra de agua embotellada o perforaciones del suelo para extraer agua subterránea (ACIJ et al, 2009; Cáceres, 2013). Esta última alternativa en muchas zonas del conurbano no representa una opción segura, ya sea por la imposibilidad física de obtener el recurso o por el grado de contaminación que éste presenta (Fernández y Herrero, 2008).

Como hemos visto en el apartado anterior, existen soluciones alternativas que promueve la empresa para extender el servicio a estos territorios, como los planes Agua y Cloaca + Trabajo. Sin embargo, estas opciones son transitorias y se encuentran supeditadas a los tiempos de implementación de las obras del Plan Director.

El análisis de cobertura presentado hasta este punto estuvo basado en los datos censales, pero como hemos mencionado anteriormente, esto presenta una limitación central – metodológica y teórica- para nuestro objeto de estudio. Y es que al abarcar el período



intercensal diez años (2001-2010) y al haberse producido lo re-estatización del servicio en la mitad de ese lapso de tiempo, no es posible discriminar qué porcentaje de la mejoría (o deterioro) de la prestación corresponde a la gestión privada y cuál a la pública. Para superar esta dificultad, decidimos complementar los datos censales, con los provistos anualmente por la propia empresa.<sup>24</sup>

#### INSERTAR GRÁFICO N° 2

Los datos de la empresa dan cuenta, al igual que los datos censales, de un gradual pero continuo crecimiento en la expansión de ambos servicios, aunque éste es mayor en el caso del agua potable (que a lo largo del período ha incrementado su valor en seis puntos porcentuales, mientras que las cloacas lo han hecho en cuatro). La diferencia en la expansión de cada servicio se debe en parte a los mayores costos que involucra la extensión de las redes cloacales, aunque también responde a un criterio “social” dentro de las políticas sanitarias nacionales que históricamente priorizaron las obras de agua potable por sobre las cloacales. Esta situación es reconocida en nuestros entrevistados, que argumentan:

“El tema es que se prioriza el agua frente a las cloacas. Es preferible que las personas tengan agua a que otros tengan cloacas, que ya tienen agua. Pero desde el punto de vista sanitario, eso no es correcto. Lo correcto es dar agua y cloacas a la vez. Ya sabemos que con el agua sólo, lo único que se va a incrementar es la contaminación por cloaca. Se va a eliminar la contaminación por el agua, estamos de acuerdo, pero va a sobrar agua que hay que verter a algún lado y ese vertimiento –al no haber cloaca- implica contaminación de la napa subterránea y de los cursos superficiales.

(Miembro Asociación AIDIS)

En algunos municipios, como en el caso de Lomas de Zamora, la llegada independiente del agua sin adecuados servicios de evacuación fue un factor importante que generó el ascenso de la napa freática, aunque no fue el único. A ello se sumó el reemplazo que hizo AASA de pozos de agua subterránea por agua proveniente de agua superficial del Río de la Plata, y la

---

<sup>24</sup>Es importante advertir que los mismos no son compatibles con los datos censales, puesto que los datos de base que toman para el inicio de la gestión estatal distan de los presentados en el censo 2001.

disminución de la actividad industrial del municipio a partir de la década del '90, que hizo que muchas plantas cerrasen sus pozos de extracción de agua. Estas medidas en conjunto contribuyeron al aumento del balance hídrico en el territorio (INA, 2002).

La elevación de la napa freática y la falta de desagües cloacales trajo aparejadas graves consecuencias ambientales, que hoy debe atender la prestación estatal del servicio. Por un lado aumentaron las inundaciones de agua contaminada en el interior de las viviendas. Por otro lado, la falta de control y mantenimiento en los pozos ciegos que sustituyen las cloacas hace que éstos frecuentemente desborden y contaminen las napas subterráneas, que a su vez son utilizadas para extraer agua para consumo doméstico. De este modo, el déficit en infraestructura sanitaria y la contaminación del recurso son factores que incrementan el riesgo sanitario de la población y la posibilidad de contraer enfermedades hídricas, tales como diarrea, hepatitis, cólera, malnutrición e intoxicaciones (Merlinsky et al., 2012).

Ahora bien, además del análisis de la cobertura del servicio, otro dato importante para analizar la prestación del servicio es la evolución en el valor de la tarifa ya que, como vimos en el caso de la privatización, este componente también incide en la ampliación o reducción de la desigualdad en el acceso al servicio.

Desde la re-estatización en el año 2006, el valor de la tarifa se mantuvo congelado, a un valor bastante inferior respecto de las empresas proveedoras en otros países de la región. Recién a fines del 2011 el Gobierno Nacional decidió implementar una política de eliminación parcial de los subsidios a los servicios públicos que prestan las empresas bajo su jurisdicción, entre ellas AySA (Resolución SSRH 44/11). Esta supresión afectó a los usuarios no residenciales y a un grupo de residenciales de alto nivel socioeconómico, que vieron aumentar los valores tarifarios del servicio en un 290% a partir del 1 de enero de 2012. Sin embargo, este programa de supresión de subsidios ha quedado suspendido en el último tiempo, habiendo logrado abarcar a menos del 10% de los usuarios servidos por AySA (Ferro y Lentini, 2013: 39).

Las dificultades en modificar el valor de la tarifa están fuertemente ligadas a una voluntad política por parte del Estado Nacional en sostener precios bajos en los principales servicios públicos. El control sobre los precios de este tipo de servicios conforma una de las

principales herramientas con las que cuenta el Estado para controlar la inflación y el consumo. Sin embargo, los niveles tarifarios que presenta el sector no permiten siquiera, como hemos visto ya, cubrir el 40% de los costos operativos de la empresa. Entre los entrevistados que hemos consultado para la presente investigación, el valor de la tarifa ha sido reconocido como el principal problema que presenta la prestación. En palabras de uno de ellos:

“La empresa se fue desfinanciando en estos años con los ingresos tarifarios. (...)Pero eso es porque la política del Estado nacional es otra, así que a nadie le importa eso. Sí le importa a la empresa, la empresa es consciente de eso y le preocupa. Si bien creo que está conforme con los recursos que van para inversión, AySA sufre por la falta de financiamiento. Por empezar, porque pierde independencia. Digamos, el presidente de una empresa que no necesita pedir al tesoro nacional tiene más poder para tener mejores salarios, para hacer mejor mantenimiento, una cosa es sacarlo de la recaudación y otra cosa es depender todos los años, cada vez más, porque esto empezó en el 2007” (Funcionario ERAS)

El problema de la tarifa, a su vez, se encuentra directamente vinculado a otro elemento central para analizar el aspecto económico (y también ambiental) de la prestación, que es el nivel de medición del servicio. En el caso de AySA, el sistema de medición sólo se aplica a un sector muy restringido de la población, que no supera el 22% de la población abastecida (ADERASA, 2012). Esta situación atenta contra el uso racional del agua y eso implica, a su vez, mayores costos de inversión en infraestructura y mayor consumo de energía, ya que usar más cantidad de agua potable que la necesaria, supone invertir más en su extracción, su potabilización, su recolección y tratamiento.

El bajo nivel de medición es una característica que excede a la gestión de AySA, y que, como bien explica el entrevistado, remite a la gestión de OSN. Sin embargo, el problema que supone este atraso histórico en cuanto a la recaudación de la empresa, se ve agudizado por

el congelamiento de tarifas que tiene el servicio desde el 2002<sup>25</sup>, ya que desalienta la necesidad de incrementar el nivel de medición. En términos de los entrevistados:

“Para reducir el nivel de consumo del servicio, la principal medida sería la medición, pero esta está atada al tema de la tarifa. Porque si ahora colocamos medidores en todos lados, el movimiento que podría haber en la tarifa por mayor consumo es poco como para inducir a la gente a ahorrar. La gente que en lugar de pagar \$35, paga \$50, va a seguir abusando porque es tan baja la tarifa que no los presiona para que ahorre. Esta es una tarifa subvencionada, que tiene un sentido, si uno se acerca a lo que es el agua como derecho humano. Yo estoy de acuerdo con ese criterio en principio. Lo que yo siempre digo es que el agua sea un principio y una obligación humana. (...) El precio de la tarifa es una política de gobierno y son ellos los que deciden tener ciertos servicios casi gratuitos.” (Funcionario AySA)

Por otro lado, a pesar del interés por parte del Gobierno Nacional de sostener tarifas bajas para este tipo de servicios públicos con el fin de garantizar el derecho al agua, la falta de una revisión del régimen tarifario hace que este mismo derecho pueda estar siendo vulnerado.

“El uso desmedido del servicio puede evitarse teniendo medidores, pero existen prejuicios en el sector que lo impiden. (...) Por un lado, la idea de que el agua debe ser gratis y libre para todo el mundo sin medir la cantidad. Idea socialmente aceptada por mucha gente pero no válida porque implica inequidad para el resto. El que consume más, no paga más; el que consume menos, no paga menos. Eso es negativo.” (Miembro Asociación AIDIS).

El argumento del entrevistado apunta a cuestionar dos aspectos centrales de la prestación. Por un lado el sostenimiento de un modelo de gestión ligado a lo que Larrabeiti Rodríguez (2013) denomina como paradigma hidráulico, esto es un enfoque instrumental del recurso donde se prioriza garantizar la producción abundante y barata del agua en pos del consumo

---

<sup>25</sup> El valor tarifario que sostiene AySA actualmente es el que presentaba AASA en el año 2002. En ese año, como vimos, se creó la Ley N° 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del régimen cambiario, se pesificaron las tarifas de los servicios y se prohibió su indexación al dólar.

ilimitado y el crecimiento económico, sin contemplar formas más integrales de concebir el servicio que entiendan el carácter limitado del recurso y los efectos nocivos que la sobreproducción de agua genera en el medio ambiente. La ausencia de medición y de control sobre el uso del agua que sostiene la empresa remite a una lógica centrada en la oferta del servicio -producción irracional y abundante-, y no en la demanda -cantidad de agua necesaria por los usuarios-, lo que atenta con la sustentabilidad del recurso en el largo plazo (Barraqué, 1992).

Por otro lado, en la cita se cuestiona el régimen tarifario que sostiene la empresa. Actualmente, AySA cuenta con dos sistemas de facturación: el régimen medido, aplicado principalmente a usuarios no residenciales (aunque también a algunos residenciales en propiedad horizontal); y el régimen no medido o de cuota fija, que es el mayoritario (88% de los usuarios). Mientras la tarifa del servicio medido se compone de un cargo fijo y un cargo variable ( $m^3$  de agua consumida y/o afluentes cloacales tratados); la tarifa del servicio no medido es calculada en base a un valor estimado para la tarifa básica (\$39) en relación a la ubicación, el tamaño, tipo y antigüedad de la vivienda (componentes que conforman un sistema de subsidios cruzados<sup>26</sup>) y a un coeficiente de ponderación (el factor “k”). A ello se agrega el monto de otro subsidio cruzado que creó AASA en el año 1997, que corresponde al Servicio Universal y Medio Ambiente (SUMA) y que está destinado a subsidiar nuevas conexiones.

Este sistema de facturación que AySA lleva adelante, pero cuyos orígenes se remontan a la época de OSN y a las actualizaciones que luego hizo AASA, presenta ciertas dificultades para discriminar a los tipos de usuarios y para hacer efectivo el objetivo buscado por los subsidios cruzados. Para Ferro y Lentini (2013), el sistema es bastante complejo y podría ser sostenible –siempre y cuando exista un ajuste periódico del factor K que represente los aumentos de insumos o de inflación-, pero eso no sucede actualmente. Por un lado, la equidad a la que debería tender el sistema de subsidios cruzados no se encuentra garantizada, y por otro lado (como veremos en el próximo capítulo), el sistema de

---

<sup>26</sup> Los subsidios cruzados existen cuando un usuario paga menos que el costo variable directo de prestarle el servicio. Son una forma de transferir los costos de un usuario a otro, o de un grupo de usuarios a otros (Ferro y Lentini, 2013: 27).

facturación es insuficiente para afrontar los gastos de la empresa, lo que deriva en la necesidad de importantes y constantes transferencias estatales (Ferro y Lentini, 2013: 39). En este sentido, es posible advertir que uno de los principales desafíos que debe afrontar la empresa en relación a su dimensión económica- financiera remite a su baja recaudación tarifaria, que sólo alcanza a cubrir el 80% de las remuneraciones anuales de los empleados (Rossi, 2011). Por otro lado, como vimos, el congelamiento de las tarifas y el bajo nivel de micro-medición llevan a un derroche en el uso del recurso, lo que no sólo es insustentable en términos económicos, sino también en términos ambientales.

## **CONCLUSIONES**

A lo largo de este artículo hemos revisado las principales características de la prestación del servicio de agua y cloacas en el AMBA en las últimas tres décadas. Hemos comparado el modelo privatizado de gestión del servicio que llevó adelante la empresa AASA y que primó en la década de 1990, con la gestión re-estatizada de la empresa AySA que se inició en el año 2006. Particularmente nos centramos en estudiar dos aspectos que a nuestro juicio representan la dimensión social de la prestación, estos son la evolución de la cobertura del servicio y el régimen tarifario.

Hemos visto que la gestión de AASA presentó serios incumplimientos respecto a las metas de cobertura previstas en el contrato original. A su vez, la expansión alcanzada durante el período no fue homogénea en toda el área de la concesión, sino que se concentró en áreas con capacidad adquisitiva para garantizar el pago del servicio. En cuanto al régimen tarifario, pudimos observar que a lo largo de la privatización se realizaron múltiples incrementos tarifarios, producto principalmente de la incorporación o el aumento de los cargos fijos del servicio. Esta situación afectó especialmente a los sectores más vulnerables de la población cubierta, generando así una creciente regresividad de la estructura tarifaria y una desigual distribución del servicio.

AySA, por su parte, ha desarrollado e implementado un Plan Director tendiente a alcanzar la universalización del servicio en el mediano largo plazo. Al analizar la gestión estatal desde la creación de la empresa hasta el año 2012, es posible observar que los niveles de cobertura

se incrementaron en ambos servicios, aunque más en agua potable que en cloacas (debido principalmente a los costos en la expansión de cada servicio y la logística de las redes), y que aún persiste una diferenciación socio-espacial de los servicios a lo largo del área de concesión, habiendo municipios que aún presentan valores de cobertura en ambos servicios inferiores al 50%. Esta situación supone altos niveles de vulnerabilidad social en la población sin acceso, al estar en riesgo de contraer enfermedades hídricas. Al analizar el régimen tarifario de la prestación estatal, hemos advertido las dificultades que afronta la empresa para sustentar los costos del servicio con el valor actual de la tarifa. Esta situación lleva a depender de los aportes del Tesoro Nacional para cubrir los costos operativos del servicio, lo que genera mayor vulnerabilidad y menor autonomía por parte de la empresa. A su vez, el bajo valor de las tarifas limita también la discusión sobre la necesidad de incrementar el nivel de medición en el consumo para tener un uso más racional del recurso.

A modo de reflexión de los datos presentados, es posible concluir que existe un cambio en la concepción del servicio a lo largo de las dos prestaciones. Pasando de la idea de *commodity* que primó en la privatización, donde el servicio de agua y cloacas era concebido como un bien económico o de mercado (lo que se manifestaba, como vimos, en constantes incrementos en el valor de la tarifa y en la expansión del servicio en lugares que pudieran garantizar el cobro de la misma); a una visión más ligada al derecho humano al agua, que queda plasmada -discursivamente- en la el decreto y el marco regulatorio que dieron origen a la nueva empresa estatal; y -materialmente- en la inversión destinada a las grandes obras de infraestructuras tendientes a alcanzar la universalización del servicio en un mediano plazo.

## BIBLIOGRAFÍA

AGUA Y SANEAMIENTOS S.A. (2008). *Estudio de impacto ambiental del Plan Director de Saneamiento Obras Básicas en la Cuenca Matanza -Riachuelo*. (Resumen Ejecutivo, Vol. I-VII). Buenos Aires: AySA

AGUA Y SANEAMIENTOS S.A. (2011a). *Informe al usuario*. Datos a Diciembre 2011. Recuperado de: [https://www.aysa.com.ar/Media/archivos/524/Informe\\_al\\_Usuario2011.pdf](https://www.aysa.com.ar/Media/archivos/524/Informe_al_Usuario2011.pdf)

AGUA Y SANEAMIENTOS ARGENTINOS S.A. (2011b). *Plan Estratégico 2011-2020*. (Resumen Ejecutivo). Buenos Aires: AySA. Disponible en: <http://www.aysa.com.ar/Media/archivos/468/A-Plan%20Estrategico%20AySA%202011-%202020%20Resumen%20Ejecutivo.pdf>

ARZA, C. (2003). *El impacto social de las privatizaciones: el caso de los servicios públicos domiciliarios*. (Documento de Trabajo N° 10). Buenos Aires: FLACSO.

ASOCIACIÓN CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA (ACIJ), CENTRO DE INFORMACIÓN JUDICIAL (CIJ) Y CENTRE OF HOUSING RIGHTS & EVICTIONS (COHRE) (2009). *El acceso a agua segura en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Una obligación impostergable*. (Programa de Servicios Públicos). Buenos Aires: ACIJ, CELS y COHRE.

ASOCIACIÓN DE ENTES REGULADORES DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO DE LAS AMÉRICAS – ADERASA (2012). *Grupo Regional de Trabajo de Benchmarking- Informe Anual 2012*. Recuperado de: [http://www.eras.gov.ar/pdf/2012\\_Informe\\_Anual\\_GRTB-ADERASA.pdf](http://www.eras.gov.ar/pdf/2012_Informe_Anual_GRTB-ADERASA.pdf)

AZPIAZU, D. (2010). Privatización del agua y el saneamiento en Argentina: El caso paradigmático de Aguas Argentinas S.A. *Revista Vértigo -la revue électronique en sciences de l'environnement* [En línea]. Serie N° 7. Recuperado de: <http://vertigo.revues.org/9730>

AZPIAZU, D. (2007) “La privatización de Los servicios de agua potable y saneamiento. Las enseñanzas del caso argentino”. *Rev. Reflexiones* 86 (2): 105-115.



AZPIAZU, D., BONOFILIO, N. y NAHÓN, C. (2008). *Agua y energía. Mapa de situación y problemáticas regulatorias de los servicios públicos en el interior del país*. (Documento de Trabajo N° 18). Buenos Aires: Área de Economía y Tecnología. FLACSO.

AZPIAZU, D., CATENAZZI, A. y FORCINITO, K. (2006). *Recursos públicos, negocios privados: agua potable y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires* (Serie Informes de Investigación N° 19) Buenos Aires: UNGS.

AZPIAZU, D. & FORCINITO, K. (2001). “La renegociación permanente, los incumplimientos empresarios y las rentas de privilegio. La regulación pública del sistema de agua y saneamiento en el Área Metropolitana”, en Azpiazu, Forcinito y Schorr (eds.) *Privatizaciones en la Argentina: renegociación permanente, consolidación de privilegios, ganancias extraordinarias y captura institucional*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede Argentina. 2001.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO -BID (2007). *Salida de operadores privados internacionales de agua en América Latina*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

BARRAQUÉ, B. (1992). Water management in Europe: beyond the privatization debate. *Flux*, N° 7, Pp. 7-26.

CÁCERES, V. (2013). La regulación del agua potable y saneamiento domiciliario en la Provincia de Buenos Aires: un accionar discriminado del Estado. *Realidad Económica*. N° 274. Pp 22-45.

CATENAZZI; A. (2006). “Universalidad y privatización de los servicios de saneamiento. El caso de la concesión de Obras Sanitarias de la Nación en la Región Metropolitana de Buenos Aires. 1993 – 2003”, en Azpiazu, D., Catenazzi, A. y Forcinito, K, *Recursos públicos, negocios privados. Agua potable y saneamiento ambiental en el AMBA*, Serie Informe de Investigación n°19, ICO - UNGS, Los Polvorines. Pp. 113-174.

CATENAZZI, A. Y FILC, J. (2001). *Conceptos y procesos para reflexionar sobre la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Mimeo.

CATENAZZI, A. y REESE, E. (2010). Derecho a la ciudad. La dinámica del crecimiento urbano, el déficit habitacional y las asignaturas pendientes. *Voces en el Fénix*, 1 (1). Pp. 72-75.

DE GOUVELLO, B., LENTINI, E. Y BRENNER, E. (2012) Changing paradigms in water and sanitation services in Argentina: towards a sustainable model? *Water International*. 37 (2). Pp. 91-106.

ENTE TRIPARTITO DE OBRAS Y SERVICIOS SANITARIOS – ETOSS (2003). *Informe sobre el grado de cumplimiento alcanzado por el contrato de concesión de Aguas Argentinas S.A.* (Nota UNIREN, N°73). Buenos Aires: Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios.

FERRO, G. (2002). "El servicio de agua y saneamiento en Buenos Aires: privatización y regularización", CEER/ UADE, Abril 2000, Texto de Discusión Nro. 17.

FERRO, G. y LENTINI, E. (2013). *Políticas tarifarias para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): situación actual y tendencias regionales recientes*. (Documentos de Proyecto) Santiago de Chile: CEPAL –Ministerio de Asuntos Exteriores- Francia.

GAGGERO, J; GERCHUNOFF, P; PORTO, A; URBIZTONDO, S. (1992) "Algunas consideraciones sobre la privatización de Obras Sanitarias de la Nación", en *Estudios*, Año XV, N° 63, Julio-Diciembre 1992.

GLEASON ESPÍNDOLA, J.A. (2012) Hacia una gestión sustentable del agua en la zona metropolitana de Guadalajara. En Ochoa García y Bürkner (coord.) *Gobernanza y gestión del agua en el Occidente de México: la metrópoli de Guadalajara*. Guadalajara, México: ITESO.

HERRERO, A. y FERNÁNDEZ, L. (2008). *De los ríos no me río. Diagnóstico y reflexiones sobre las Cuencas Metropolitanas de Buenos Aires*. Buenos Aires: Temas.

LARRABEITI RODRIGUEZ, J.J. (2013) Producción de nuevas "naturalezas urbanas" y sus consecuencias sobre el consumo de agua en Alicante. *Investigaciones geográficas*, N° 58. Pp. 143-170.

LENTINI, E. (2007) "Conflictos de la empresa prestadora con las prácticas regulatorias de los servicios de agua y alcantarillado y su impacto en la pobreza. El caso del contrato de concesión del área metropolitana de Buenos Aires". En Centro Internacional de

Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) *Servicios de Agua potable, regulación y pobreza*. (Pp. 59-82). La Paz: Agua Sustentable.

LENTINI, E. Y BRENNER, F. (2012) Agua y saneamiento: un objetivo de desarrollo del milenio. Los avances en la Argentina. *Voces en el Fénix*. 3 (20). Pp. 42-51.

LÓPEZ, A. Y FELDER, R. (2009). *El Estado Regulador: capacidades estatales y las políticas de servicios públicos de los 90*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública. Secretaría de la Gestión Pública. Recuperado de: [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/investigacion/docs/El\\_Estado\\_regulador.pdf](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/investigacion/docs/El_Estado_regulador.pdf)

MERLINSKY, G; FERNÁNDEZ BOUZO, S; MONTERA, C. Y TOBÍAS, M. (2012). La política del agua en buenos aires: nuevas y viejas desigualdades. *Rethinking Development and Inequality – An International Journal for Critical Perspectives*. 1 (1). Pp. 49-59.

ORDOQUI URSELAY, M. B. (2007) *Servicios de agua potable y alcantarillado en la ciudad de Buenos Aires, Argentina: factores determinantes de la sustentabilidad y el desempeño*. (Serie Recursos Naturales e Infraestructura N°126). Santiago de Chile: CEPAL- GTZ.

PÍREZ, P. (2000) *Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos*. (Serie División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos N° 26). Santiago de Chile: CEPAL ECLAC.

PÍREZ, P. (2009). La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires. En P. Pérez, (Ed.), *Buenos Aires, la formación del presente*. (Pp. 285-304). Quito: OLACHI.

SOLANES, M. (2006). "Efficiency, Equity, and Liberalisation of Water Services in Buenos Aires, Argentina" En: OCDE: *Industry, Services & Trade. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico*. Pp. 149-171

ROSSI, A. (5 de Abril, 2011). "AySA le costará al Fisco US\$ 1.100 millones". *Clarín*, Recuperado de: [http://www.ieco.clarin.com/empresas/AySA-costara-Fisco-US-millones\\_0\\_533346733.html](http://www.ieco.clarin.com/empresas/AySA-costara-Fisco-US-millones_0_533346733.html)

SWYNGEDOUW, E., KAÏKA, M. Y CASTRO (2002), Urban Water: A Political-Ecology, *Built Environment* 28 (2), Water Management in Urban Areas. Pp. 124-137.

VISPO, A. (1999). *Los Entes de Regulación. Problemas de diseño y contexto. Aportes a un necesario debate en la Argentina de fin de siglo*. Buenos Aires: FLACSO/ Grupo Editorial Norma: Buenos Aires.

### **LEGISLACIÓN**

Decreto 304/06 (Creación de AySA). Año 2006.

Ley N° 25.561 (Emergencia Pública y Reforma del régimen cambiario)

Ley N° 26.221 (Marco Regulatorio). Año 2007.

Ley N° 26.100 (Ratificación decreto N° 304). Año 2006.

## ANEXO

CUADRO N°1 – SITUACIÓN DEL SERVICIO DE AGUA Y SANEAMIENTO. AÑO 2001

CONCEPTOS	METAS ORIGINALES DEL CONTRATO	METAS ALCANZADAS
Cobertura de Agua	88%	79%
Cobertura Alcantarillado	74%	63%
Cobertura de Tratamiento Primario de Aguas Servidas	74%	7%

Fuente: Lentini, E. (2007) a partir de datos del ETOSS (2003).

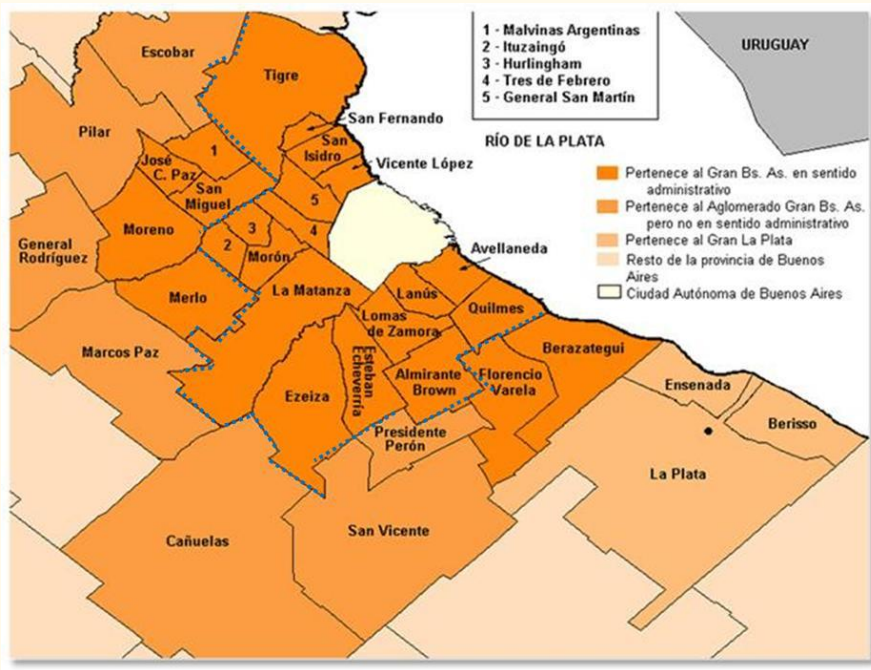
CUADRO N° 2. POBLACIÓN Y COBERTURA DEL SERVICIO DE AGUA Y SANEAMIENTO EN EL ÁREA DE CONCESIÓN (AÑO 2004)

JURISDICCIÓN	POBLACIÓN	POBLACIÓN SERVIDA CON AGUA	% COBERTURA DE AGUA	POBLACIÓN SERVIDA CON CLOACAS	% COBERTURA DE CLOACAS
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	2.776.138	2.776.138	100%	2.776.138	100%
17 partidos del AMBA*	6.423.081	4.790.084	87%	2.934.413	51%
<b>Total Área de Concesión</b>	<b>9.199.219</b>	<b>7.566.222</b>	<b>82%</b>	<b>5.710.551</b>	<b>62%</b>

\* Sólo se incluyen los 17partidos del AMBA en donde AySA presta servicios.

Fuente: Lentini (2007)

MAPA N° 1. AMBA Y ÁREA SANITARIA METROPOLITANA



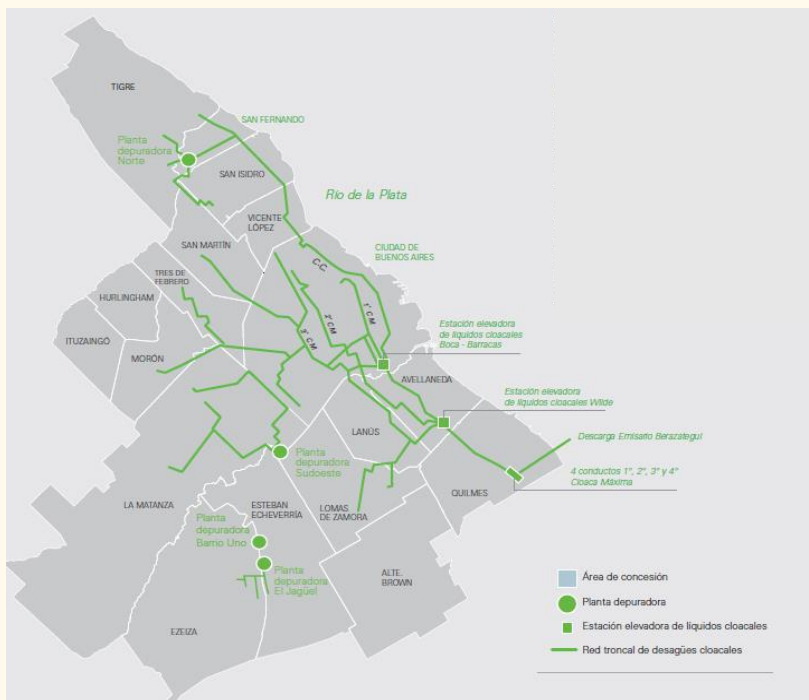
Fuente: Elaboración propia.

MAPA N°2. SISTEMA DE PROVISIÓN DE AGUA POTABLE



Fuente: AySA (2011b)

MAPA N° 4. SISTEMA DE SANEAMIENTO



Fuente: AySA (2011b)

CUADRO N° 3. PRINCIPALES OBRAS DEL PLAN DIRECTOR Y POBLACIÓN BENEFICIARIA

PRINCIPALES OBRAS	BENEFICIARIOS (Habitantes)
<i>Obras para la expansión de la red de Agua potable</i>	
Planta Potabilizadora Juan Manuel de Rosas (Partido de Tigre)	2 millones
Planta Potabilizadora de Osmosis Inversa "Virrey del Pino" (Partido de La Matanza)	400 mil
<i>Obras para la expansión de la red de Desagües Cloacales</i>	
Sistema de tratamiento Berazategui (Estación de bombeo + Planta de pre-tratamiento + Emisario subfluvial)	4 millones
Planta Depuradora Laferrere (Partido de La Matanza)	300 mil*
Planta Depuradora ACUBA (Partido de Lanús)	100 mil
Planta Depuradora FIORITO (Lomas de Zamora)	300 mil
<i>Obras del Sistema Matanza Riachuelo</i>	
Sistema de tratamiento de la Nueva Cuenca Capital (Estación de bombeo en Dock Sud + Planta de Pre-tratamiento Riachuelo + Emisario Subfluvial)	2,5 millones
Colector Márgen Izquierda	
Desvío Colector Baja Costanera	

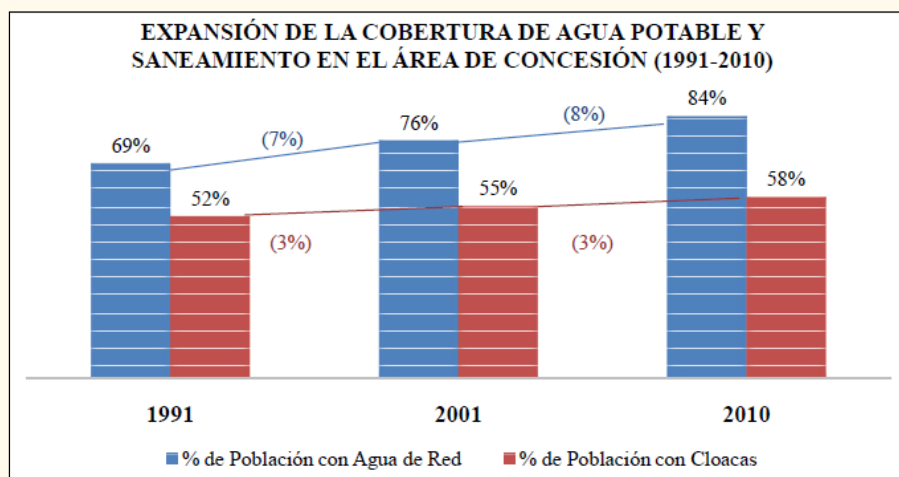
Fuente: Elaboración propia en base al sitio web de AySA (actualizado 2013) y a \*Fundación Metropolitana (2012)

CUADRO N° 4. PRINCIPALES LÍNEAS DE FINANCIAMIENTO PARA LA REALIZACIÓN DE LAS OBRAS DEL PLAN DIRECTOR

Programa	Objetivo	Organismos de Crédito	Monto
Programa de Agua Potable y Saneamiento del Área Metropolitana y Conurbano Bonaerense	Mejorar y ampliar el servicio de agua potable y saneamiento en el área de concesión de la empresa	Banco Interamericano de Desarrollo (BID 2048 y 2613 OC/AR)	<b>US\$ 500.000.000</b> (Dos préstamos de US\$250 millones, en donde US\$ 200 millones provienen del BID y los US\$ 50 millones restantes corresponden a la contraparte local)
Proyecto de Desarrollo Sustentable de la Cuenca Matanza Riachuelo	Mejorar la calidad del agua del Riachuelo a partir de la eliminación, en el mediano plazo, de vertidos de fuentes puntuales en los cauces del río. Comprende las obras correspondientes al Sistema Matanza Riachuelo del Plan Director de AySA	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF7706-AR)	<b>US\$ 840.000.000.</b>
Programa de Obras Básicas de Agua Potable 2012-2015	Expandir y mejorar el servicio en los municipios de Esteban Echeverría, Ezeiza y Almirante Brown.	Banco de Desarrollo de América Latina (CAF8083/13)	<b>US\$ 71.000.000</b> (US\$ 42 millones financiados por la CAF y US\$ 29,7 millones por la contraparte local).

Fuente: AySA (<http://www.aysa.com.ar>)

GRÁFICO N° 1. EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA DE AGUA POTABLE Y DESAGÜES CLOACALES (1991-2010)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (1991, 2001 y 2010)



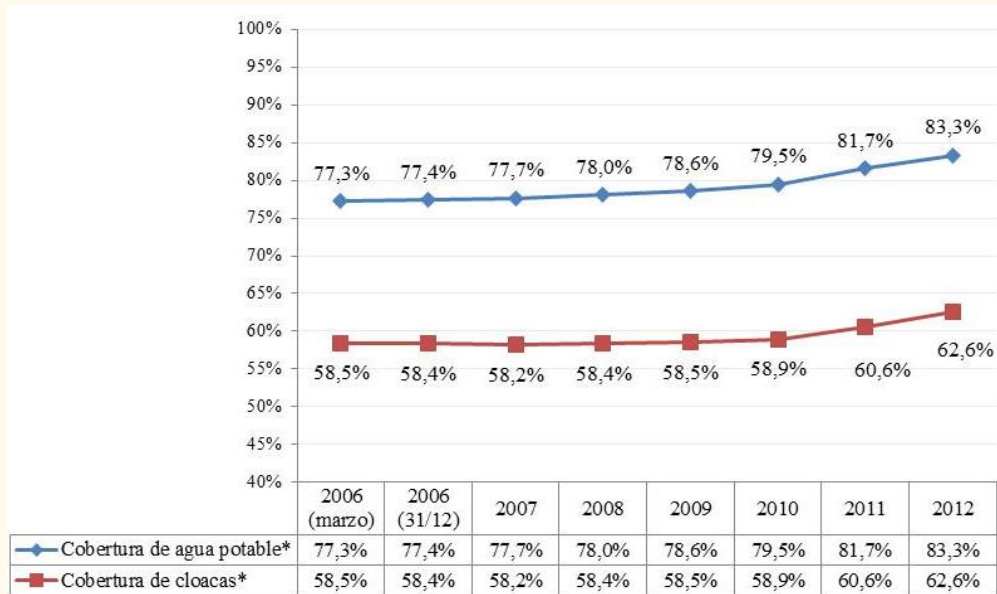
**CUADRO N° 5. POBLACIÓN CON COBERTURA DE AGUA CORRIENTE Y DESAGÜES  
CLOCALES POR RED PÚBLICA EN EL ÁREA DE CONCESIÓN**

REGIÓN	MUNICIPIOS	1991					2001					2010				
		Población en hogares	Acceso a Agua Potable	%	Acceso a desagües Cloacales	%	Población en hogares	Acceso a Agua Potable	%	Acceso a desagües Cloacales	%	Población en hogares	Acceso a Agua Potable	%	Acceso a desagües Cloacales	%
<b>CAPITAL</b>	<b>CABA</b>	2967608	2870693	97%	2835944	96%	2725094	2670830	98%	2632751	97%	2827535	2815687	100%	2769409	98%
<b>SUR</b>	Almirante Brown	447.805	109.264	24%	69.858	16%	512.508	207.130	40%	78.481	15%	550.322	263.872	48%	78.697	14%
	Avellaneda	342.226	306.977	90%	140.997	41%	327.589	310.058	95%	184.870	56%	340.258	337.373	99%	223.187	66%
	Esteban Echeverría	273.740	20.531	8%	13.140	5%	243.477	71.812	29%	27.741	11%	300.256	152.352	51%	54.005	18%
	Ezeiza	-	-	-	-	-	116.001	10.194	9%	11.140	10%	160.254	25.229	16%	23.507	15%
	Lanús	466.393	402.964	86%	76.022	16%	451.042	420.270	93%	117.502	26%	457.032	454.335	99%	161.370	35%
	Lomas de Zamora	570.457	304.054	53%	110.098	19%	587.760	463.499	79%	131.193	22%	611.559	595.465	97%	162.864	27%
	Quilmes	508.114	391.756	77%	194.100	38%	516.368	450.633	87%	253.228	49%	579.961	572.530	99%	315.109	54%
<b>Sub-total Región Sur</b>		<b>2.608.735</b>	<b>1.535.545</b>	<b>59%</b>	<b>604.214</b>	<b>23%</b>	<b>2.754.745</b>	<b>1.933.596</b>	<b>70%</b>	<b>804.155</b>	<b>29%</b>	<b>2.999.642</b>	<b>2.401.156</b>	<b>80%</b>	<b>1.018.739</b>	<b>34%</b>
<b>NORTE</b>	General San Martín	404.072	269.112	67%	146.274	36%	400.689	358.643	90%	182.286	45%	411.786	404.489	98%	204.002	50%
	San Fernando	143.450	76.889	54%	35.576	25%	149.994	132.195	88%	64.658	43%	161.673	157.516	97%	123.313	76%
	San Isidro	297.392	238.508	80%	105.574	36%	289.872	277.344	96%	187.907	65%	290.675	287.135	99%	231.499	80%
	Tigre	256.349	59.729	23%	17.944	7%	300.385	150.301	50%	25.818	9%	375.042	241.006	64%	63.371	17%
	Vicente López	287.154	276.242	96%	261.884	91%	272.050	269.653	99%	258.829	95%	267.320	266.539	100%	258.483	97%
<b>Sub-total Región Norte</b>		<b>1.388.417</b>	<b>920.481</b>	<b>66%</b>	<b>567.253</b>	<b>41%</b>	<b>1.412.990</b>	<b>1.188.136</b>	<b>84%</b>	<b>719.498</b>	<b>51%</b>	<b>1.506.496</b>	<b>1.356.685</b>	<b>90%</b>	<b>880.668</b>	<b>58%</b>
<b>OESTE</b>	Hurlingham	-	-	-	-	-	171.388	51.048	30%	6.974	4%	180.360	61.626	34%	19.197	11%
	Ituzaingó	-	-	-	-	-	156.284	11.557	7%	1.091	0,7%	164.759	21.898	13%	12.955	8%
	La Matanza	1.117.319	469.274	42%	405.587	36%	1.251.547	615.774	49%	513.627	41%	1.771.261	1.246.289	70%	717.893	41%
	Morón	637.307	166.974	26%	135.746	21%	305.676	221.179	72%	143.167	47%	317.820	252.333	79%	165.623	52%
	Tres de Febrero	348.343	261.606	75%	210.051	60%	334.874	285.104	85%	256.775	77%	337.408	312.486	93%	267.333	79%
<b>Sub-total Región Oeste</b>		<b>2.102.969</b>	<b>897.854</b>	<b>43%</b>	<b>751.384</b>	<b>36%</b>	<b>2.219.769</b>	<b>1.184.662</b>	<b>53%</b>	<b>921.634</b>	<b>42%</b>	<b>2.771.608</b>	<b>1.894.632</b>	<b>68%</b>	<b>1.183.001</b>	<b>43%</b>
<b>Total Área de Concesión</b>		<b>9.067.729</b>	<b>6.224.573</b>	<b>69%</b>	<b>4.758.795</b>	<b>52%</b>	<b>9.112.598</b>	<b>6.977.224</b>	<b>77%</b>	<b>5.078.038</b>	<b>56%</b>	<b>10105281</b>	<b>8468160</b>	<b>84%</b>	<b>5851817</b>	<b>58%</b>

\*Se consideran los valores correspondientes a la población con provisión del servicio (agua potable/ cloacas) por red pública y cañería al interior de la vivienda.

Fuente: Elaboración propia en base al Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda. INDEC (1991, 2001 y 2010)

GRÁFICO N° 2. POBLACIÓN SERVIDA CON AGUA POTABLE Y CLOACAS – AySA (2006-2012)



\*Los valores presentados corresponden a los porcentajes acumulados de cobertura con crecimiento vegetativo (CV). En los informes de la empresa, estos valores han sido modificados a lo largo de los años por ajustes en la tasa de CV, para el presente cuadro se han considerado las cifras actualizadas.

Fuente: Elaboración propia en base al *Informe Anual* presentado por AySA al ERAS en los años 2006-2012 (AySA, 2006a, 2007, 2008a, 2009a, 2010, 2011a, 2012a).

## **Estrategias Educativas: Construcciones desde el encierro**

Por **Natalia Samter y equipo**

### **Abstract**

La presente investigación se desarrolla en el marco del Programa de Investigación en Grado de la Carrera de Trabajo Social de la UBA. Su objetivo es develar qué prácticas y estrategias ponen en juego, para el ejercicio de sus derechos educativos, las personas privadas de su libertad de la Unidad Penitenciaria N° 39 de Ituzaingó, Provincia de Buenos Aires.

Entendemos que la educación dentro del Sistema Penal, debe considerarse como un fin en sí mismo, esencial para la dignidad humana, la autonomía, el desarrollo personal y social de las personas privadas de su libertad. Es menester reposicionarnos desde nuestra profesión para contribuir con el real ejercicio de estos derechos por parte de esta población. Con ese horizonte realizamos este estudio.

**Palabras claves:** Educación- Estrategias- Encierro

# Estrategias Educativas: Construcciones desde el encierro

Natalia Samter y equipo: Andrea Grisel Landeira Pieroni, Tatiana Jack, Florencia Ferreira, Nélica Pérez Sellanes, Macarena Trigo, Matías Mariano De María<sup>1</sup>

## 1. Contexto

En primer lugar, entendemos el espacio institucional como un entramado de relaciones, tomando el concepto de Bourdieu de campo: "Este espacio se caracteriza por relaciones de alianza entre los miembros, en una búsqueda por obtener mayor beneficio e imponer como legítimo aquello que los define como grupo; así como por la confrontación de grupos y sujetos en la búsqueda por mejorar posiciones o excluir grupos" (Bourdieu; 1989:125).

En esta misma línea de análisis, denominaremos a aquellos sujetos que se encuentran bajo el rol de "internos" desde la conceptualización de "personas privadas de su libertad", es decir, aquellas que no pueden disponer de su libertad ambulatoria debido a que se encuentran en situación de "detención, encarcelamiento, institucionalización, o custodia de una persona, por razones de asistencia humanitaria, tratamiento, tutela, protección, o por delitos e infracciones a la ley, ordenada por o bajo el control de facto de una autoridad judicial o administrativa o cualquier otra autoridad, ya sea en una institución pública o privada" (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2008)<sup>2</sup>.

En términos de Goffman las cárceles son denominadas instituciones totales, ya que comparten las siguientes características: son lugares de residencia y de trabajo donde un número de sujetos que están en igual situación, aislados de la sociedad por un largo período

---

<sup>1</sup> Estudiantes de Trabajo social (UBA). Natalia Samter es lic. en Trabajo Social (UBA) y coordinadora del equipo.

<sup>2</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2008). "Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas". Organización de Estados Americanos: Marzo, 2008. Pág. Web consultada 4/06/2013: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/PrincipiosPPL.asp>

de tiempo, y comparten en su encierro una rutina diaria administrada formalmente. Las mismas son de carácter binario ya que enfrentan a “internos” y personal (Goffman, 1972). Por otra parte, entendemos a la educación como un derecho inalienable, por lo que nuestra investigación tiene como marco referencial y normativo las leyes y/o tratados internacionales que dictan las condiciones en que debe llevarse a cabo la pena, así como también todo lo referido al “tratamiento” que deben recibir las personas privadas de su libertad.

Entendemos la educación como una práctica transformadora y liberadora de los individuos que se sienten sujetos de su pensar, discutiendo su propia visión del mundo, y manifestándola, implícita o explícitamente.

## **2. Estrategia**

La investigación realizada es de tipo exploratorio, con un enfoque cualitativo, que buscó rescatar los significados de los sujetos. Esto se logró a través de la realización de dos grupos focales (uno con estudiantes del nivel secundario y otro con estudiantes del nivel terciario), dentro del ámbito educativo del penal. La elección de esta técnica se debió a que la misma posibilita el intercambio de experiencias, la realimentación y reflexión sobre los datos que aportan todos los integrantes del grupo. Para el análisis de la información recabada se utilizó el Método de las Comparaciones Constantes (Glaser y Strauss), que posibilita la generación de categorías conceptuales derivadas de los datos, y articuladas con conceptos teóricos del mismo campo conceptual, en un proceso de abstracción creciente.

Por otra parte, para obtener datos cuantificables sobre las características de los participantes a los grupos, se diseñó un breve instrumento de uso autoadministrado.

## **3. Presentación de resultados**

Los grupos focales planificados se realizaron dentro del penal y, a partir de los datos obtenidos en los mismos, se formularon las siguientes categorías conceptuales:

### **3.1. Categoría:**

“Educación: cómo la definen, entienden y viven ¿Cómo derecho o beneficio? Cómo se reivindica y cómo se practica”

En el análisis de los datos identificamos dos formas aparentemente contradictorias de concebir la educación: como derecho o como beneficio. Esta forma de internalización opera no sólo entre los estudiantes sino también en el personal penitenciario.

La Cárcel es una institución compleja, en la que co-existen vínculos y actores diversos. Específicamente la Unidad N<sup>º</sup> 39 de Ituzaingò se caracteriza por tener una distribución espacial de tipo panóptico<sup>3</sup>, en donde las PPL son distribuidas y clasificadas estratégicamente<sup>4</sup>. Ello conlleva un sistema de vigilancia que se encuentra imbricado en relaciones de fuerza. El personal penitenciario administra la cotidianeidad de las PPL, su vestimenta, comida, educación distribución del tiempo, acceso a la salud y circulación. Es decir, las condiciones necesarias para el desarrollo de la vida digna de las PPL se encuentran bajo la responsabilidad de la institución carcelaria. Las PPL dan cuenta de la forma de operar de este sistema en su discurso: “Siempre están las restricciones: el “hoy no te saco”, o “hoy discutí...-soy el encargado- discutí con mi mujer a la mañana, no me hizo el mate caliente, no te saco”; “Dependemos del momento que estamos detenidos, nuestra vida depende de un juez, y nuestro comportamiento, nuestra tarea depende del servicio penitenciario, y dependemos mucho de los demás y no de nosotros mismos”.

---

<sup>3</sup> “(...) el efecto mayor del Panóptico: introducir en el detenido un estado consiente y permanente de visibilidad que garantiza el funcionamiento automático del poner. Hacer que la vigilancia sea permanente en sus efectos, incluso si es discontinua en su acción. Que la perfección del poder tienda a volver inútil la actualidad de su ejercicio; que este aparato arquitectónico sea una máquina de crear y sostener una relación de poder independiente de aquel que lo ejerce; en suma, que los detenidos se hallen insertos en una situación de poder de la que ellos mismo son portadores”. (Foucault 2014; 233).

<sup>4</sup> “La prisión (...) se ha constituido en el exterior del aparato Judicial, cuando se elaboraron, a través de todo el cuerpo social los procedimientos para repartir a los individuos fijarlos y distribuirlos espacialmente, clasificarlos, obtener de ellos el máximo de tiempo y el máximo de fuerzas, educar su cuerpo, codificar su comportamiento continuo, mantenerlos en una visibilidad sin lagunas, formar en torno de ellos todo un aparato de observación...” (Foucault 2014; 265)

En cuanto a los derechos educativos específicamente, los entrevistados manifestaron conocer sus derechos y saber que éstos son inherentes a la condición de ser humano: “Como ser humano tenemos derechos. No pasas de ser humano a ser una bestia o un animal.”

En cuanto al espacio educativo, éste aparece asociado, en la narrativa de los estudiantes, como un lugar de libertad y de restitución de derechos. Consideramos que la segunda es condición necesaria para la aparición de la primera, o sea de la libertad. En relación a lo dicho, uno de los estudiantes manifestó: “No hay rejas que impidan que nuestras mentes sean libres”.

En su relato, las PPL confrontan dos conceptos, por un lado ser preso y por otro ser persona. Parecería ser que la primera no atañe la condición de ser sujetos de derechos y la segunda sí. Y particularmente, esta última condición está asociada al ámbito educativo, como espacio físico y simbólico. En este sentido expresan: “Son todos profesores de nivel secundario y primario, son muy atentos y tienen un trato especial, que no nos tratan como presos, nos tratan como tiene que ser realmente, como personas. Porque hay gente q le decís una cárcel y te dicen -uh una cárcel, que se piensan que se van a encontrar con un no sé qué. Y somos como todos, somos gente normal”. El reconocerse como sujeto de derecho atañe a la idea de equidad, de “ser uno entre otros pares” con los cuales asociarse. Se vinculan como Personas Estudiantes, no ya como compañeros de pabellón.

En cuanto a los derechos educativos, los entrevistados manifestaron: “R: Somos personas que cometimos un delito, el cual estamos pagando, pero los derechos nosotros peleamos cada día, a través del estudio una de las posibilidades, para hacernos valer esos derechos que tenemos y vamos entendiendo más. -E: Entonces la educación está reconocida como un derecho.-R: Si, lo peleamos cada día para hacerlo valer.”; “Esta bueno más allá que es un derecho esta bueno que se cumpla el derecho de formarnos como personas más allá de un beneficio, nosotros buscamos la libertad obvio. Nosotros hicimos un delito y ahora estamos pagando. Pero está bueno capacitarnos, formarnos como personas, tenemos el derecho, no dejamos de ser seres humanos”. Es aquí en donde se presenta aquella contradicción que enunciamos anteriormente entre la concepción de derecho y de beneficio, en donde se

evidencian ciertos obstáculos que restringen el acceso pleno a la educación en el ámbito de encierro. El derecho a la educación es inherente a la condición de ser humano, intransferible, inalienable, y representa una obligación del Estado velar por el ejercicio de los mismos.

A partir del relato de los estudiantes, evidenciamos que no todos tienen acceso a la educación dentro del penal, así como tampoco existen protocolos de inscripción conocidos de igual forma por todas las PPL. Entendemos entonces que, en este contexto, y a partir de lo recabado en los grupos focales, la posibilidad de acceso y permanencia en el espacio educativo está vinculada a los capitales personales, vinculares y materiales que poseen y ponen en juego las PPL.

En primer lugar nos referimos con “capitales personales” a un conjunto de características de la personalidad vinculadas al deseo de estudiar, la persistencia, y otras cualidades de esta naturaleza.

Por otra parte, denominamos “capitales vinculares” a aquellos que tienen relación con la consolidación de relaciones (las PPL entre sí, con el personal penitenciario, o con actores externos a la institución): “Los que se conocen, se ayudan entre sí. Pero el que no tiene un familiar, se embroma porque, como quien dice digamos. Porque acá, si te lo hacen acá te dicen que sí, y puede pasar un año, dos años y capaz que después te fuiste en libertad para ese papel. Y tenés que estar con el teléfono”.

En el discurso de los participantes a los grupos, identificamos también otras condiciones que influyen en la posición que pueda tener el agente en el campo, en cuanto a las facilidades u obstáculos que se les pueden presentar a la hora de estudiar. Entre dichas condiciones se encuentran: haber ejercido funciones dentro de las fuerzas (haber sido policía, militar, naval, etc.) y tener estudios secundarios al ingresar al penal.

Por todo lo dicho, consideramos que el acceso a la educación en este penal se produce a partir de un sistema de exclusividad, en dónde sólo ciertas PPL pueden ingresar. Un juego que sólo algunos pueden jugar. Esto ubica a la educación en una lógica de beneficio (para pocos), ocultando su condición de derecho (para todos).



En el mismo sentido, y como otro aspecto de esta contradicción, la educación se plantea como un premio dado que sirve a las PPL para la reducción de la pena carcelaria, y se asocia al concepto de “Reinserción social”. Este discurso plantea que las penitenciarías constituyen ámbitos de tratamiento para lograr la reinserción de los sujetos que no han podido “atenerse a las normas sociales establecidas”. Por lo tanto, se entiende que una vez acabado el proceso, los mismos se encontrarían en condiciones “óptimas” de pertenecer nuevamente a la sociedad. Según el Artículo 4 de la Ley de Ejecución Penal Bonaerense (12.256) “El fin último de la presente Ley es la adecuada inserción social de los procesados y condenados a través de la asistencia o tratamiento y control.” Dicho tratamiento consta, entre otras cosas, de la adhesión por parte de las personas privadas de su libertad al “Programa de Trabajo y Educación”<sup>5</sup>. A partir de la utilización del concepto “tratamiento” se evidencia la perspectiva “psicologizante”<sup>6</sup> de la ley que regula el Sistema Penal Bonaerense. Discurso arraigado en la conciencia práctica<sup>7</sup> de los sujetos.

---

<sup>5</sup> LEY 12256, De Ejecución Penal Bonaerense. Artículo 1.

<sup>6</sup> Según el autor, pensar a la educación como una acción terapéutica o curativa supone considerar a la persona detenida como un enfermo al que es necesario curar, lo cual no sólo se opone a la concepción de la educación como un derecho humano, sino que reduce el potencial transformador de ésta, diluyendo su principal basamento que es la dignidad humana. En función de lo expuesto, concluye que, si algún “re” le cabe a la educación es el de reducir la vulnerabilidad social, psicológica y cultural de las personas privadas de libertad (Scarfo.2008:115 en Acin, Alicia 2009:6).

<sup>7</sup> “La noción de conciencia práctica implica que los agentes sociales operan en su cotidiano en contextos en donde distintas fuentes de información dejan de ser monitoreadas activamente por el cuerpo, ya que sus existencias entran en el desarrollo de las acciones de los actores como supuestos, como dados” (Lins Ribeiro, 1986:66) El autor toma esta noción de Giddens, y aclara que esta “fijación de los elementos constitutivos de los contextos significantes para las interacciones está dada por la rutinización de los encuentros sociales” (Ibíd.)

Es decir, es internalizado este discurso en el sentido común<sup>8</sup> de los sujetos en función de sus intereses y posición en el campo en el cual se encuentran: “Somos personas igual que todos, lo que pasa es que cometimos un error, y estamos pagándolo como cada uno de los que estamos presentes. Por eso nos bancamos en el estudio. Formarnos (...), reinsertarnos con otra mirada digamos no, cuando salgamos a la calle, no volver a cometer el mismo error”.

Las PPL entienden la relación educación-reinserción social de manera causal, es decir, que la primera es garante de un futuro laboral exitoso, la cual consideran como vía de acceso directo, mediante el título obtenido, a los beneficios que ella promete y de los cuales se vieron restringidos anteriormente por no tenerlo: “Vos sabes que sin estudios en la calle no conseguís trabajo. Y lamentablemente yo no sé ni a agarrar una pala. Así que en eso a mí me sirvió mucho todos los estudios, porque el día de mañana cuando yo me vaya, con estudios me van a dar trabajo. Si no voy a tener que volver a ¡delinquir! ¿Entiende?”.

En su condición de beneficio, la posibilidad de acceso a la educación es manipulada por el personal penitenciario en una dinámica de premios y castigos, la cual es un “(...) modo de organización inherente a las instituciones totales” (Goffman 1972; 60). Evidenciamos, a partir de los relatos de los estudiantes, que la educación se instaura como cosificada y dinamizada a través de esta modalidad de operación. Es decir, el acceso a la educación aparece como un bien sobre el cual se imprimen las luchas simbólicas entre los agentes. En

---

<sup>8</sup> Gramsci distingue diferentes grados cualitativos que corresponden a capas sociales determinadas: en la cúspide la concepción del mundo más elaborada: la filosofía. En el nivel más bajo: el folklore. Entre estos dos extremos, el "sentido común" y la religión. La filosofía es entonces el estadio más elaborado de la concepción del mundo, el nivel donde más claramente aparecen las características de la ideología como expresión cultural de la clase fundamental. (...) la filosofía es la referencia de todo el sistema ideológico. Gramsci define el rol de la ideología en los mismos términos en que definirá a sus creadores, los grandes intelectuales, piedra angular de la hegemonía: la filosofía es la piedra angular de la ideología. (...) Mientras que en la filosofía predominan los caracteres de la elaboración individual del pensamiento, en el sentido común se trata esencialmente de los caracteres difusos y dispersos de un pensamiento genérico de cierta época y de cierto ambiente. El sentido común aparece como una amalgama de diversas ideológicas tradicionales y de la ideología de la clase dirigente: el buen sentido" (Portelli, Hugues; 1977: 20 y 21).

donde el personal del servicio penitenciario pauta las reglas del juego, facilitando u obstaculizando el ingreso a la escuela<sup>9</sup>, desarrollando diversas acciones que refuerzan su posición de dominación en el campo.

### **3.2. Categoría:**

“Estrategias para <<ser alguien>> en la cárcel”

En esta categoría conceptual analizamos las estrategias que, según mencionan las PPL, son instrumentadas para superar los obstáculos que se les presentan en el Penal y así ejercer sus derechos educativos. Hablamos de estrategias, a sabiendas de lo limitante de la prisión, como uno de los exponentes más claros de instituciones totales, sobre el cuerpo y la subjetividad del “interno”, que deja poco margen de acción<sup>10</sup>. “La estrategia es una maniobra a los efectos de ganar libertad de acción” (Beaufré, 1965: 30 en Testa, 1989:3) Consideramos que los aportes de Testa son válidos en este punto, puesto que entiende la estrategia como “una manera de ponerse en situación de aproximarse a alcanzar la meta, ganar espacio, ganar tiempo, establecer condiciones favorables a nuestro propio desempeño” (Testa, 1995:3). El autor aclara que la utilización del término estrategia, nos habla de que hay que confrontar algún enfrentamiento (Ibíd.). Señala entonces, la relevancia que cobra, para el pensamiento estratégico, el análisis de los comportamientos de los actores sociales: “puesto que es a través de esos comportamientos como se logra alcanzar los objetivos que ese pensamiento formula” (Ibíd: 37)

A partir del análisis del material recabado en los grupos focales, advertimos que son diferentes actores los que intervienen e interactúan en la institución objeto de estudio.

---

<sup>9</sup> “En la institución total los privilegios no equivalen a prerrogativas, franquicias o valores, sino simplemente a la ausencia de privaciones...” (Goffman 1972; 60).

<sup>10</sup> El concepto de estrategia de Garrido y Gil, que comprende como condición “el margen de maniobra o abanico de posibilidades de elección en tanto alternativa a la acción intencionada o no”, consideramos resulta restringido para nuestro análisis en una institución penal (Garrido y Gil, 1993: 13 en Díaz Tenorio et. al., 2007:145).

Cada uno de estos actores involucrados tiene un *illusio* específico<sup>11</sup>, un interés en ese espacio social (la unidad penal) que es singular respecto al de otros agentes necesariamente involucrados. Sus acciones tienen un sentido, están delimitadas en este contexto específico, con sus disposiciones particulares y se despliegan los diferentes *habitus*<sup>12</sup> en torno a las mismas. A través de la movilización de diversos capitales es que los agentes buscan mejores posiciones en los diversos campos, que se hallan superpuestos en la realidad. Identificamos entonces, por una parte, a los agentes pertenecientes al Sistema Penitenciario, por otra, a los agentes vinculados con el Sistema Educativo y, por último, el sustento de la institución: las PPL.

Los obstáculos que encuentran las PPL para acceder, mantenerse y finalizar sus estudios en el penal, se configuran en la interacción de estos agentes, y se clasificaron en cinco tipos diferentes para facilitar su exposición. Las tres primeras se refieren a los agentes del Sistema Penitenciario, la cuarta al Sistema Educativo, y la quinta, y última, a las PPL que no se encuentran estudiando en el penal:

a. Castigos y/o prácticas arbitrarias de los guardias cárceles, que limitan o restringen:

a. a. El tránsito. Se hace referencia, en reiteradas ocasiones, a los denominados “engomes”, que implican un castigo colectivo: “castigan al pabellón y no te dejan salir a estudiar”. Otra situación que restringe el acceso a clases es otro tipo de castigo, pero en este caso individual: el encierro en los “buzones”. Ante estas situaciones se pueden encontrar opiniones disimiles entre los entrevistados. Algunos consideran que ante estas situaciones se vulnera su derecho a estudiar, mientras otros manifiestan que sólo acontece esta vulneración ante el castigo colectivo, pero en el castigo individual en “buzones” se entiende

---

<sup>11</sup> Bourdieu hace referencia al *illusio* como el “hecho de estar involucrado, de estar atrapado en el juego, y por el juego” (Bourdieu, 2005:80) y continua diciendo: “Cada campo define y activa una forma específica de interés, una *illusio* específica como reconocimiento tácito del valor de las apuestas propuestas en el juego y como dominio práctico de las reglas que lo rigen” (Ibíd.)

<sup>12</sup> El *habitus* es, en palabras de Bourdieu, “un sistema socialmente constituido de disposiciones estructuradas y estructurantes, adquirido mediante la práctica y siempre orientado hacia funciones prácticas” (Bourdieu, 2005:83).

previsto y dentro de la ley: “el castigo colectivo, eso está en contra de la ley. No existe un castigo colectivo, pero acá lo practican”, “yo pienso que cuando te castigan en el pabellón uno tiene derecho a salir a estudiar, porque no es que estas en los buzones”. También, en el día a día: “Dependes de la buena voluntad y predisposición de un encargado, que si tiene ganas de sacarte a estudiar al colegio, si no te dice que no vino el profesor...”

a.b. La réplica. Los estudiantes del penal pueden denunciar al personal penitenciario por los abusos descritos en el punto anterior, pero la consecuencia, en algunos relatos, es el traslado hacia otra unidad, perjudicando la continuidad en los estudios: “Si vos le decís a la autoridad: tenes que sacarme a estudiar aunque este castigado, te sacan para otra unidad”.

a.c. La admisión. Más allá de los requisitos formales, la decisión última sobre el acceso (o no) de una PPL a estudiar, queda en manos de los agentes penitenciarios. En este sentido expresan: “Cuando entregan la lista al personal penitenciario, la lista de quienes quieren ir a la escuela de cada pabellón, y cuando llega el momento de irlos a buscar (al pabellón) de 15 sacan a 5, diciendo que el resto no están anotados.”

a.d. La organización. Los entrevistados refieren la imposibilidad que se presenta a los estudiantes de poder reunirse (en especial a los pertenecientes al nivel secundario), ya que esto resulta sospechoso para los guardia-cárceles. Al respecto expresan: “Queremos sumar al centro de estudiantes a los secundarios pero hay muchas trabas porque no quieren que nos organicemos, piensan que te estás organizando para escapar”.

b. Requisitos administrativos y/o organizativos de la escuela dentro del penal:

b.a Burocracia excesiva. Se les solicita distintos trámites para el acceso o la continuidad de los estudios (si es que fueron trasladados a otra unidad) que, según expresan los participantes de los grupos focales, se vuelven engorrosos y poco posibles de lograr. “Con el servicio penitenciario hay mucha burocracia, de esperar papeles. Como me está pasando justamente ahora, y capaz que termina pasando el año y me resuelven dos días antes que

terminen las clases...”, “Considero que mucha burocracia te impide a veces acceder y también demasiada ignorancia y desconocimiento por parte de nosotros, de los internos que no sabemos y uno que entiende un poco va agotando instancias”.

b.b. Cupos o toques de ingreso. También explican que hay dificultades para poder inscribirse o comenzar la cursada educativa: “muchas veces vos vas, quieres estudiar, y muchas veces no hay cupos. Y te dicen que tenes que esperar. Y te dejan en la lista de espera”.

c. Escasez de recursos materiales y logísticos:

Entendemos que la falta de recursos es un impedimento en todos los ámbitos para poder llevar a cabo cualquier actividad que uno se proponga. Los entrevistados expresaron en los grupos la escasez y el difícil acceso que tienen a los recursos logísticos, cuando: “No ponen a disposición móviles para trasladarnos por examen. Si quieren estudiar derecho o periodismo que tenes que viajar es un trastorno ante el cual el servicio penitenciario no responde... Ahora si o si tenemos que hacer el terciario de cooperativismo porque es lo único que nos brinda el servicio, porque está esta problemática de tenernos que sacar a rendir afuera”; así como de otro tipo de soportes necesarios para el aprendizaje y la producción de conocimiento: “No hay recursos para estudiar, no hay internet ni fotocopiadora”.

d. Falta de recursos humanos para dictar asignaturas:

En los grupos focales, los entrevistados mencionaron que en el terciario de Cooperativismo actualmente están dictando una sola asignatura. El profesor de la misma les habría indicado que esto se debe al miedo de los docentes de trabajar en la cárcel: “El profesor del terciario nos decía... porque estamos cursando una sola materia por semana, y que están los concursos para los puestos de profesor de las materias, pero que los docentes no se postulan por miedo”. Entienden, en base a esto, que los actores sociales del Sistema Educativo, puntualmente los docentes, no quieren desempeñarse en la Unidad Penal, y que por ende: “no hay asignaturas por prejuicios”.

e. Hostigamiento por parte de otras personas privadas de su libertad a aquellos que estudian:

Los estudiantes expresan el conflicto que se produce dentro del pabellón, entre aquellos que concurren a la escuela y los que no lo hacen. Aquellos que no participan de las instancias educativas los tratan de “giles”, los insultan, e incluso pueden llegar perpetrarse hechos de violencia física o robo: “Yo empecé estudiando en una situación donde el que estudiaba era un gil, había muchas trabas desde el preso porque vos te querías esforzar por ser una mejor persona”; “Que hay veces que te han querido robar, sacar las zapatillas, y cosas así”.

Para superar (aunque sea en parte) los obstáculos mencionados, los estudiantes (secundarios y terciarios/universitarios), manifestaron haber desarrollado un conjunto de estrategias que utilizan reiteradamente. Entendemos junto con Díaz Tenorio, et al., que la definición de Carabaña de estrategias es precisa para analizar de forma relacional las conductas establecidas por los agentes: “Modos típicos de usar recursos para la consecución de objetivos, teniendo en cuenta los cambios del entorno. Incluyen desde las costumbres y las rutinas más inconscientes a los cálculos más concienzudos, y suelen ser una mezcla variable de ambos” (Carabaña, 1993:4 en Díaz Tenorio et al, 2007:147). Las autoras señalan que, en este sentido, se ponen en juego recursos objetivos y personales procurando la mejor posición estructural posible. Denominan a estas estrategias, como estrategias de colocación, y advierten que el “riesgo intrínseco de estas estrategias de colocación es que el resultado puede ser el aumento o la disminución de los recursos de partida” (Díaz Tenorio et al, 2007:147). Un ejemplo de este riesgo intrínseco podemos encontrarlo en las expresiones de las PPL, puesto que si bien reconocen que existen diferentes instrumentos legales para defender su derecho a la educación, estos pueden tener consecuencias no deseadas como el traslado arbitrario a otro penal, perjudicando la continuidad en los estudios comenzados, es decir, disminuyendo los recursos de partida. Vemos así como una estrategia, que en un principio puede parecer válida, termina perjudicando a los agentes.

Sin embargo, esto no es lo que expresan todos los entrevistados. Contrariamente, algunas PPL expresaron servirse de forma correcta de este tipo de estrategias que vamos a denominar formales<sup>13</sup>, porque apelan a una organización institucionalizada: “Yo cada vez que no cumplen algo que me corresponde, voy al juzgado y los denuncio, en el juzgado de La Plata. Entonces cada vez que yo voy a pedir algo, enseguida me atienden”.

Sin embargo, desde el Grupo Focal de los terciarios y universitarios advierten: “Ves que a veces te sirve denunciar, hay veces que no. Lo que yo he hecho en ciertos lugares fue prohibición, no denuncias ni nada por el estilo. `Yo en este lugar no quiero estar, porque no quiero estar; porque tengo problemas con la población´, nunca con el servicio. Porque nosotros vivimos en cana...” Con esta última alusión, el estudiante quiso dar cuenta de que, ya sea en ese u otro penal, lo van a recordar/reconocer por sus “actos” y esto también puede perjudicarlo, ya sea en forma inmediata como en el largo plazo por quedar “marcado”<sup>14</sup>.

Interpretamos que es posible que una misma estrategia implementada por diferentes personas puede causar efectos opuestos, o incluso siendo aplicada por una misma persona en diversos momentos o contra diversos agentes carcelarios, porque consideramos que estas dependen de: a) las posiciones ocupadas por las PPL en los campos que se interrelacionan en el espacio de la unidad penal - determinadas por los volúmenes de

---

<sup>13</sup> Mario Testa plantea que existen dos formas de poder: habrá procedimientos formales cuando los espacios sean virtuales y las decisiones unidireccionales e informales en el caso contrario. Retomamos esta concepción para clasificar las estrategias (Testa, 1989, pág. 33).

<sup>14</sup> Un fragmento de las entrevistas que refuerza esta apreciación de estar “marcado” y ser perjudicado por la denuncia a lo largo del tiempo, es el siguiente: “Te sirven hasta ahí [las denuncias]. Porque vos decís, bueno listo yo puedo lograr lo que quiero, pero las consecuencias que viene después no sé si las voy a poder bancar. ¿Entendes?”.



capital con los que cuentan y como los movilizan; b) las posiciones ocupadas por los agentes que son denunciados; y, c) la coyuntura histórico-social en que se realicen estas acciones<sup>15</sup>.

Por otra parte, destacamos también la existencia de estrategias informales, es decir que no dependen de organizaciones destinadas a tales fines, sino que son creativas y se construyen a partir del capital con el que cuentan las PPL. En este sentido, varias estrategias fueron mencionadas, como acciones cotidianas para mantenerse en la cursada, el más común: gritar desde el pabellón incansablemente hasta que llegue un encargado: “queda en uno el salir y llamar a los encargados y tenes que gritar “encargado” hasta que venga, y hay veces que estas media hora gritando y no aparece”. Otra opción: “le decís ponele, voy a sanidad, y de sanidad te escapás al colegio. Y llegas al colegio a hablar con el preceptor”.

Otra estrategia implementada con la finalidad de poder recibirse de una carrera de grado es la elección de una carrera en una Facultad que resulte una aliada legítima en pos de defender de forma eficiente su derecho a la educación: “Yo pase de la carrera de Derecho a la de Periodismo, porque dentro de esa facultad presentan nota al tribunal reclamando se garantice tu derecho a la educación en cambio en la otra es más conservadora, o sea, si te dejan bien y si no, también”. Esta estrategia aumenta el capital vincular de la persona en cuestión, con lo cual puede posicionarse en forma diferente frente a otros compañeros universitarios y/o terciarios, cuyo tránsito educativo puede tornarse en esos términos, más dificultoso.

---

<sup>15</sup> A comienzos de 2013 hubo una fuga del Penal N°39 de Itzaingó, lo que generó como medida política, el apartar las autoridades de la Unidad de sus respectivos cargos. Las PPL entrevistadas nos señalan que desde ese momento hasta el momento en que realizamos las entrevistas, se han renovado con frecuencia las autoridades. Esta situación coyuntural pudo favorecer la aplicación, así como la consecución de efectos eficaces a través de la misma, de las estrategias formales. Como dice un entrevistado: “A ellos los amenazó con el juzgado y tiene que hacer algo, se tiene que mover porque ya cuando hay uno, dos, tres presos que lo empiezan a denunciar y van a empezar a decir “que pasa con el servicio este?”. Está haciendo las cosas mal. Entonces por ahí lo tienen que sacar o algo”.

Por último, queremos señalar las que denominamos como estrategias identitarias<sup>16</sup>. Entendemos que las mismas construyen una identidad específica de las PPL entrevistadas: la de “estudiantes”. Esta auto-nominación (legítima, porque se basa en la ley, en lo instituido formalmente<sup>17</sup>) se consolida como resistencia a la despersonalización de la institución total, “dicha despersonalización o despojamiento del yo, incluye desbaratar o violar los actos que en la sociedad civil tienen la función de demostrar al actor, en presencia de otros, que tiene cierto dominio sobre el mundo, que es una persona dotada de autodeterminación, la autonomía y libertad de acción propia de un adulto” (Goffman, 1972; en Acín, Alicia. 2009: 14). En este sentido, los entrevistados expresaron: “Muchas veces uno esta apartado de la escuela y no saber, no capacitarte, viene la autoridad y te hace sentir... ¿no cierto? Te denigra. Y uno en la escuela va aprendiendo, y nos ayuda... Y yo tengo derechos igual que vos, soy un ser humano...” Como plantea Acín, la educación “es la vía de entrada a la humanización, la posibilidad de constituirse o no en un sujeto social identificable como miembro de su grupo y su cultura y también la de formar su identidad y construir su proyecto histórico personal a través de la individuación” (Acín, 2009:3). El “nosotros” es exaltado al identificarse como estudiantes, mientras se corre lo negativo a un “otros” que no quieren progresar, ni salir de su situación actual, que no aprovechan como ellos el tiempo que se pierde en prisión: “ellos siguen con una política de quedarse acá en la cárcel, en este sub mundo”, afirma un entrevistado. Los “otros” que no estudian

---

<sup>16</sup> Cuando Cucho hace referencia a las “estrategias identitarias” hace referencia a que el “individuo, como actor social, no carece de cierto margen de maniobra”. Entonces en función del análisis que realice de la situación en la que se encuentra utiliza sus recursos identitarios de forma conveniente. “En la medida en que la identidad es un lugar en el que ponen en juego luchas sociales de ‘clasificación’, según la expresión de Bourdieu, cuyo objetivo es la reproducción o la inversión de las relaciones de dominación, la identidad se construye a través de las estrategias de los actores sociales” (Cucho, 1999:120).

<sup>17</sup> La nominación legítima es la que establece, reproduce y garantiza el Estado: “La nominación oficial, es decir el acto por el cual se le otorga a alguien un título, una calificación socialmente reconocida, es una de las manifestaciones más típicas del monopolio de la violencia simbólica legítima que pertenece al Estado o a sus mandatarios” (Bourdieu, 1988:138).

son los “tumberos”: “[...] adaptándose uno, si quiere, a la reglas del compañero de dialecto tumbero, al régimen carcelario. Ser tratado como un interno. Con la escuela uno camina con la frente bien alta, yo dejo de ser un interno [...] de la puerta esa para adentro somos estudiantes, dejamos de ser un interno. Nos hacemos valer en derecho. Estamos mirados desde otra manera”; “Entonces cada vez que voy [al juzgado] yo se lo aclaro. Yo se lo digo, porque ya te hablan como tumbero, y entonces yo no soy tumbero”.

Tomamos la afirmación que realiza Tonkonoff en su análisis de estrategias identitarias aplicadas por jóvenes del conurbano bonaerense: “El erigir un otro peor cotizado al que deslizar las incriminaciones, constituye una especie de ‘astucia del desplazamiento’, que permite en el mismo movimiento rechazar la identidad imputada y legitimar la identidad pretendida, procurando otorgar nuevos contenidos al sistema de clasificación hegemónico” (Tonkonoff, 2001:69). Estigmatizando la identidad ajena (en este caso la de las PPL que se caracterizan, según ellos, por utilizar un “dialecto tumbero”) es como refuerzan la propia, rodeada de un halo de positividad.

Las PPL reconocen que están allí porque infringieron la ley, que hubo en su “ser” anterior una “falla”, algo por lo que actualmente cumplen una pena. Sin embargo, hoy están haciendo las cosas “bien”, se distinguen de las otras PPL que sólo saben “vaguear y hacer bardo”, porque pueden ser diferentes mañana y volver a la libertad “reinsertados en la sociedad” (vemos aquí como se apropian, de forma estratégica, de los conceptos utilizados en la ley de ejecución penal). Cuche señala, que en algunas ocasiones se lleva a un extremo esta posición, excluyendo al resto de los grupos estigmatizados por la sociedad -en este caso, por el espacio social que configura la unidad penal- (Cuche, 1999:117). En este caso, las PPL “estudiantes” se destacan por cumplir la pena “haciendo conducta”, y se diferencian, tomando ese marcador de identidad, delimitando una frontera con el resto de las PPL. La segregación sería la cristalización de esa diferencia crucial. El pedido por parte de los estudiantes de carreras universitarias al Servicio Penitenciario, para poder alojarse en un pabellón diferente, exclusivo para ellos, entendemos opera en este sentido. Desde el equipo de investigación consideramos que la propuesta podría posibilitar el mejor ejercicio del derecho a la educación para estas personas. Pero el proceso que queremos remarcar es

que en este juego se termina coronando “el privilegio” de educarse (no el derecho de todo ser humano), y donde las diferencias entre niveles de la educación, también se viven con privilegios diferenciales, donde “reinan” las carreras de grado.

El estigma de las PPL es el delito, saben que al cumplir la condena en la cárcel quedan marcados por ese pasado, que los hace tener “antecedentes”<sup>18</sup>. Sin embargo, ellos desde su discurso, intentan dar un vuelco a esa noción negativa con la que se los señala: Uds. infringieron la ley, por eso están en la cárcel. Las PPL retrucan discursivamente, invirtiendo la lógica: Nosotros estamos en la cárcel, estamos cumpliendo con la ley. Lo que opera es una subversión simbólica, es decir, “tratar de transformar la heteroidentidad [la identidad que los otros atribuyen al grupo], que con frecuencia es una identidad negativa, en identidad positiva. En un primer momento, la revuelta contra la estigmatización se traducirá en el cambio total de estigma” (Cuche, 1999:116), como vemos en esta expresión: “Yo acá estoy pagando algo que hice y bueno estoy acá y sé que estoy pagando algo que hice. Entonces, como yo estoy dando mí, no sé, como explicarlo, como yo estoy cumpliendo con la ley, también pido que la ley se cumpla conmigo”.

Consideramos que las estrategias que despliegan las PPL, y que fueron descritas hasta aquí, resultan valiosas en tanto expresan maneras más o menos creativas de sostener una resistencia a las contradicciones y arbitrariedades que evidencian el sistema penitenciario y el dispositivo institucional. En un contexto donde acceder a estudiar depende de la lucha real y simbólica permanente y cotidiana, creemos que poner luz sobre estas estrategias resulta un aporte en el sentido de abrir puertas reales al ejercicio del derecho educativo, derecho inalienable al ser humano.

---

<sup>18</sup> Requerir “antecedentes” para un trabajo, por ejemplo. Es un término que se utiliza coloquialmente a secas, sobreentendiéndose que son “antecedentes penales”. Solo ellos que pasaron por la cárcel tienen “antecedentes”, el resto de la gente no. Refuerza la concepción de que el pasado se actualiza en el presente, y junto con él la discriminación y el estigma.

#### **4. Conclusiones**

El análisis desarrollado en el presente trabajo busca comenzar a develar las situaciones a las que se enfrentan aquellas PPL que desean acceder, permanecer y finalizar sus estudios en la cárcel. Como futuros trabajadores sociales, entendemos que es de suma importancia poder tomar la voz de los actores a la hora de pensar, tanto la construcción de la demanda, como en las posibles intervenciones. Significamos dicho proceso como un aprendizaje, en tanto creemos se encuentra ligado con la reflexión, con la posibilidad de generar una lectura crítica de la situación particular de cada sujeto y de las condiciones materiales de existencia que los atraviesan, analizando puntualmente el dispositivo carcelario en particular.

En relación con esto, adherimos a la concepción liberadora de la educación y tomamos para ello a Freire quien hace alusión a este punto al expresar que “Al defender el esfuerzo permanente de reflexión de los oprimidos sobre sus condiciones concretas, no estamos pretendiendo llevar a cabo un juego a nivel intelectual. Por el contrario, estamos convencidos de que la reflexión, si es verdadera reflexión conduce a la práctica” (Freire, 2009). Desde dicha educación liberadora los individuos se sienten sujetos de su pensar, discutiendo su propia visión del mundo, y manifestándola, implícita o explícitamente.

Entendemos que el trabajador social, en tanto promotor de derechos y gestor de políticas públicas, debe disputar su participación en estos espacios de encierro en pos de generar alternativas de intervención que logren dar respuestas a la situación de vulneración que atraviesan las PPL, acompañando y promoviendo los procesos por los mismos emprendidos, en este caso en particular, en la implementación de diversas estrategias que les permitan ejercer su derecho a la educación.

## Bibliografía

- Acín, Alicia. "Educación de Adultos en Cárceles. Aproximando algunos sentidos". Revista Interamericana de Educación de Adultos. Editorial Nueva Época, San Martín, 2009.
- Bourdieu, Pierre. *Cosas dichas*. Editorial Gedisa, Buenos Aires, 1988.
- Bourdieu, Pierre. *El espacio social y las génesis de las clases en Sociología y Cultura*. Editorial Grijalbo, México, 1989.
- Bourdieu, Pierre y Wacquant, "Loic. Habitus, illusio y racionalidad" en Respuestas por una antropología reflexiva, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2005.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. "Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas". Organización de Estados Americanos, 2008. Pág. Web consultada 4/06/2013: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/PrincipiosPPL.asp>
- Corea, Cristina y Duschastky, Silvia. *Chicos en banda: Los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones*. Espacio Editorial, Buenos aires, 2002.
- Cuché, Denys. *La noción de cultura en las ciencias sociales*. Editorial Claves, Buenos Aires, 1999.
- Díaz Tenorio, Mareelén; Valdés Jiménez, Yohanka; Durán Gondar, Alberta (2007): "Consideraciones teórico metodológicas para el abordaje sociopsicológico de la familia en la realidad cubana". En *Familia y Diversidad en América Latina. Estudios de casos*. Robichaux, David, Coordinador. CLACSO, Buenos Aires, 2007.
- Foucault, Michel. *Vigilar y castigar: Nacimiento de la prisión*. Buenos Aires. Editorial Siglo XXI, Buenos Aires, 2014.
- Freire, Paulo. *Pedagogía del oprimido*. Ed. Siglo XXI, Buenos Aires, 2009.
- Goffman, Erving. *Internados: ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*. Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1972.
- Hugues, Portelli. *Gramsci y el bloque histórico*. Editorial Siglo XXI, Buenos Aires, 1977.
- Ley 12.256 De Ejecución Penal Bonaerense. Texto actualizado con las modificaciones introducidas por la Ley 12.543, 13177, 13254, 13710, 13892 y 14296. Promulgación: Decreto N° 38 del 19/01/99. Publicación: B.O. 25/01/99 N° 23.749

-Lins Ribeiro, Gustavo. "Descotidianizar: Extrañamiento y conciencia práctica. Un ensayo sobre la perspectiva antropológica" En Cuadernos de Antropología Social, Sección Antropología Social, Instituto de Ciencias Antropológicas. Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras-UBA, Vol. 2, Nº. 1, 1986.

-Testa, Mario. *Pensamiento estratégico y lógica de programación (El Caso de la Salud)*. Lugar Editorial, Buenos Aires, 1989.

-Tonkonoff, Sergio. "Entrar y salir de la legalidad. Identidades popular-juveniles entre la exclusión y el delito" En Cuadernos de Antropología Social: Política, violencia y discriminación social. Instituto de Antropología Social, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Número 14, 2001.

## **Desechos Humanos: La valoración simbólica de la basura**

Por **Angeles Gallo Llorente**

### **Abstract:**

Este trabajo se propone analizar la basura como mercancía, a la cual se le otorga un valor de cambio negativo en el momento que es considerada por cierto sector de la sociedad carente de valor de uso. Se pretende entender, dentro de este marco, el proceso por el cual se produce una “basurización” de los objetos al atribuirle un carácter de inutilidad en un determinado momento. Sin embargo este “sin valor” es resignificado cuando el recuperador lo separa, lo clasifica y lo vende, por esto mismo se intentará comprender el proceso de esta valoración simbólica al darle un nuevo sentido el descarte volviéndolo a algo reutilizable. Así también cómo esto contradice las leyes del mercado capitalista, donde no se pretende reutilizar si es que no genera ganancia, sino que busca producir más para satisfacer las necesidades que ellos mismos instauraron.

### **Palabras claves**

Basura – valor – mercancía



# Desechos Humanos: La valoración simbólica de la basura

Por Angeles Gallo Llorente<sup>1</sup>

## Introducción

Lo que se pretende en este trabajo es pensar a partir de una pregunta, una problemática profunda que atraviesa distintas áreas, como son la economía, la sociedad y el medio ambiente, entre otras. Con una visión crítica, se intentará desarrollar algunas de las características que se creen relevantes dentro de este cuestionamiento y sobre todo plantear nuevos interrogantes que seguramente no van a poder desarrollarse en el actual trabajo, pero sí generen nuevas inquietudes y aportes para futuras investigaciones.

La pregunta en cuestión es: ¿Cómo lo que para un sector de la sociedad es considerado basura para otro sector es su medio de vida?

Parece algo sencillo y generalizado pero servirá de disparador para abordar los conceptos que nos parecen pertinentes.

Lo que llevó a este planteo es la visita al asentamiento situado en la llamada Área Reconquista donde históricamente funcionó un vertedero ilegal de residuos. Los habitantes de esta zona se dedican generalmente a labores relacionados con los residuos,

---

<sup>1</sup> Licenciada en sociología (UBA)

principalmente a la recolección de materiales, considerados basura, que son desechados en el CEAMSE<sup>2</sup> o en basurales clandestinos<sup>3</sup> para luego ser vendidos.

En esta zona se encuentran familias caracterizadas por una pobreza extrema, con los mayores niveles de indigencia de la provincia y que no cuentan con el acceso a los servicios básicos necesarios para la supervivencia, donde su principal recurso para obtener un ingreso es la basura, desechos provenientes de los centros urbanos y las fábricas cercanas que son arrojados en la cuenca del Reconquista ilegalmente, caracterizando un trabajo totalmente insalubre y lleno de riesgos.

Sus ingresos dependen de la basura y si tienen suerte y los contactos necesarios, de los planes sociales del Estado. Las personas que viven en el basural son los que viven en la situación de mayor abandono y miseria, ya que su supervivencia depende de este, comen del basural y agradecen el día en que llega el camión de los supermercados ya que es el único día que tienen acceso a comer carne.

Los que ingresan a la quema sólo pueden hacerlo por no más de una hora diaria luego del asesinato de Diego Duarte<sup>4</sup> en el 2004, un chico de 15 años sepultado por la basura en la llamada “Quemita” luego de que una topadora reciba la orden de un móvil policial de José León Suárez de iniciar un alud de desperdicios. Estas personas que escalan esas montañas de residuos son los “quemeros”, ellos ingresan al relleno para recuperar objetos entre la basura, recolectan cartones, metales, plásticos, vidrios, comida y otros artículos de valor.

Aunque la actividad está prohibida, se continúa realizando de manera vigilada por cortos momentos y en situaciones de maltrato y mucha violencia. Intereses sobre la basura

---

<sup>2</sup> Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado

<sup>3</sup> Depósitos de basura a cielo abierto, sin control sanitario ni ambiental, carecen de técnicas de relleno sanitario y producen una alta contaminación. En el circuito que transita el residuo, son el espacio de disposición final, en el Área Metropolitana son el desvío, ya que legalmente deben ser depositados en rellenos sanitarios del CEAMSE.

<sup>4</sup> Se puede encontrar información específica en el libro de Alicia Dujovne Ortiz “¿Quién mató a Diego Duarte?, Crónicas de la basura” que también se menciona en el apartado de este trabajo “Trabajos anteriores sobre el tema”

generaron presiones que derivaron en que la práctica de cirujeo se continúe realizando a pesar de ser una práctica ilegal.

Este asentamiento tiene su origen en el año 2000 aproximadamente, está comprendido entre un canal de descarga residual, que desemboca en el río Reconquista, la calle Petunias y la autopista Camino del Buen Aire, son aproximadamente 15 manzanas, habitadas por 1.500 familias, unas 5 mil personas con un alto porcentaje de desocupados, niveles educativos muy bajos y con una fuerte presencia de inmigrantes en su mayoría paraguayos, seguido por, bolivianos y peruanos. Los pobladores de 8 de Mayo son santafecinos, formoseños, chaqueños o paraguayos muchos corridos por las inundaciones, sequías o por la sojización.

Luego de conocer dicho asentamiento, ver las condiciones de sus habitantes, sus prácticas con la basura y las relaciones sociales que se generan por medio de esta se hizo presente el cuestionamiento en el principio de este trabajo planteado. Lo que se pretende es abordar la problemática de la basura, a partir de este caso específico en este lugar en particular, que a pesar de estar tan cercano al centro de la ciudad y contener gran parte de lo que nos desligamos por determinarlo inútil, no sólo lo obviamos sino que se oculta. Sin embargo, para esta población es su medio de vida a pesar de los perjuicios que les ocasiona el contacto directo con estos elementos, del basural obtienen materiales para construir sus casas, materiales ferrosos que venden y hasta su propia comida. El basural es el proveedor y en algunos casos hasta es su casa, ya que con la basura se rellenan terrenos para elevar las tierras y ahí construyen sus viviendas. En la cuenca del Reconquista surgieron nuevos barrios que se instalan sobre el apisonamiento de los residuos que se van vertiendo sobre el agua. Estos barrios paradójicamente no existen en los mapas, esto nos remite a la importancia que Porto Goncalves, C le atribuye a los mapas diciendo que *“en sí mismos son parte de un proceso que establece un orden de significación, son una forma de ordenar el mundo.”*<sup>5</sup> Como éstos son instrumentos exclusivos de las clases dominantes, son ellas las

---

<sup>5</sup> Porto Goncalves, Carlos W. *“Geo-grafías. Movimientos sociales, nuevas territorialidades y sustentabilidad”*. 2001, pág. 6 y 7

que determinan a partir de apropiarse material y simbólicamente del espacio, lo que existe de lo que no, dentro de este marco hay una realidad social que permanece invisible, lo que cabe preguntarse y analizar es de qué otras maneras se pretende invisibilizar a estas comunidades tanto simbólicamente como así también, de una manera más evidente.

### **Trabajos anteriores sobre el tema**

En la búsqueda de información para este trabajo se encontraron diferentes textos que plantean de diversas maneras el tema elegido, se cree importante mencionarlos y recalcar algunos conceptos utilizados por estos y aplicarlos a la pregunta aquí planteada.

“La acción de actores locales frente a la cuestión basurales a cielo abierto” de Cinthia Shammah tiene como objetivos mencionar y describir los actores relacionados al basural El Pampa dentro de los asentamientos de barrio Ceballos y el barrio Agua de Piedra y analizar si hay o no políticas municipales que regulen estos territorios y qué actores se involucran en esto. A pesar de ser un estudio en otro lugar geográfico, es interesante tomar los conceptos que se utilizan para la investigación como ser el carácter del basural como un territorio que es estructurado y a la vez estructurante: *“La basura ha funcionado en estos barrios como elemento estructurador de la vida barrial y de la acción colectiva. Funciona como espacio de identificación común y a la vez de estigma para los habitantes que habitan el territorio. Si bien es un elemento estigmatizador en general, para algunos la cercanía al basural es reconocida como positiva ya que facilita el acceso al recurso, para otros su cercanía causa perjuicio.”*<sup>6</sup>

Siguiendo con esta idea de la basura como recurso hay una ponencia “El conflicto de valorización de los residuos sólidos urbanos en el área metropolitana de Buenos Aires” de Sebastián Carengo y Alexandre Roig que hace foco en la valorización de los residuos sólidos

---

<sup>6</sup> Shammah, C. “La acción de actores locales frente a la cuestión basurales a cielo abierto” presentado en Tercera Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto de Investigaciones Gino Germani [http://www.iigg.fsoc.uba.ar/Jovenes\\_investigadores/3JornadasJovenes/Templates/Tiempo-espacio-cuerpo-situaci%F3n/Shammah%20-%20tiempo.pdf](http://www.iigg.fsoc.uba.ar/Jovenes_investigadores/3JornadasJovenes/Templates/Tiempo-espacio-cuerpo-situaci%F3n/Shammah%20-%20tiempo.pdf) pág. 4. Última fecha de ingreso: 17/06/11

urbanos (RSU) los cuales son considerados socialmente “inútiles” por algunos sectores. Los autores a través del estudio de varios proyectos que buscan reciclar y reutilizar los llamados RSU analizan lo que significa “concebirlos como un flujo dentro de un proceso cíclico de producción-consumo y no como un stock”, el excedente en este caso, no sería el último eslabón del proceso económico sino que “se transforma en el nexo entre dos ciclos sociales de valorización”, estos conceptos son claves para el enfoque que se pretende darle al tema de la basura en este trabajo.

Por otro lado, el libro “¿Quién mató a Diego Duarte?, Crónicas de la basura” de Alicia Dujovne Ortiz sobre el caso real del asesinato nunca esclarecido de Diego Duarte en el basural de José León Suárez recorre los barrios, el basural y logra el contacto con las personas involucradas en el tema de la basura, tanto como los familiares de Diego, personas de las cooperativas, especialistas en basura y cartoneros.

Se focaliza en la hermana de Diego y en la policía bonaerense, hace un recorrido descriptivo del asesinato de Diego, recurriendo a los relatos de diferentes actores, entre ellos Lalo, un cartonero de tercera generación, que la lleva a los basurales donde puede observar el procedimiento de la recolección en la quema bajo la vigilancia de la policía.

Aunque pretende en un momento analizar el tema de la basura como relación entre personas, no lo abarca profundamente. El carácter periodístico y casi criminalístico del libro no da lugar a la investigación seria del tema, aunque se pueden encontrar conceptos interesantes, que a pesar de la carencia de un análisis profundo, disparan la problemática. Entre ellos el futuro problema de la ubicación de la basura, la necesidad de un cambio cultural con respecto a la relación con la basura y hasta un cuestionamiento de la propiedad de los residuos.

Por otro lado, en “La dignidad de la basura” de Antoni Jesús Aguiló Bonet es un extenso trabajo de un investigador brasileiro sobre la dignidad de la basura dentro del marco teórico de Boaventura de Sousa Santos. Utiliza un complejo y rico marco teórico donde el concepto de Zygmunt Bauman “sociedad líquida” es aplicado a la sociedad globalizada como industria de residuos, donde todos los días se genera un enorme amontonamiento de basura

humana. Al no participar en el mercado, son seres humanos residuales, excedentes humanos, desechos humanos, vidas descartables e improductivas.

### **Mercancía, basura y valor**

Como primer concepto que se cree necesario para abordar el tema de la basura, surge la idea de mercancía y de desecho. Algo que es producido por el hombre a partir de transformar la naturaleza, se le otorga un valor de cambio socialmente pactado y se comienza a intercambiar. Sabemos que este objeto contiene encerradas las relaciones de producción, donde en términos marxistas decimos que el trabajo humano es lo que distingue a la mercancía de cualquier otro objeto. Y que a partir del intercambio es cuando se le otorga valor por medio del precio. Como destaca Alvater, E. *“Es importante entender el carácter inmaterial y antinatural de la relación social del intercambio, aunque el intercambio de mercancías tiene una cualidad material y energética”*<sup>7</sup>. Para el pensamiento de la burguesía el valor deviene en una esencia del objeto y es intercambiada según el precio que se cree posee este mismo por naturaleza. Aquí es cuando, según Marx, se hace evidente el fetiche. Se fetichiza la mercancía ocultando el trabajo humano incorporado en él y la explotación del hombre por el hombre, ocultando el tiempo de trabajo socialmente necesario para producir esta mercancía: *“Lo que aquí adopta, para los hombres, la forma fantasmagórica de una relación entre cosas, es solo la relación social determinada existente entre aquellos... los productos de la mente humana parecen figuras autónomas dotadas de vida propia, en relación unas con otras y con los hombres. Otro tanto ocurre en el mundo de las mercancías con los productos de la mano humana. A esto llamo el fetichismo que se adhiere a los productos del trabajo no bien se los produce como mercancías y que es inseparable de la producción mercantil.”*<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Alvater, E. *“¿Existe un marxismo ecológico?”* En Amadeo, Borón y González – comp- La teoría marxista hoy. Problemas y perspectivas. 2006. pág. 534

<sup>8</sup> Marx, Karl. *“El Capital”*. Tomo I/ Volumen 1. Libro primero “El proceso de producción”. 2008. Pág. 89

El fetichismo la mercancía consiste en una relación entre personas que es vista como una relación entre cosas, un mundo de relaciones de cambio, de formas cosificadas, donde queda oculto el contenido de esos objetos, el trabajo humano desplegado en relaciones de producción y también de explotación.

Pero, los desechos, dentro de esta explicación de mercancía, ¿en qué lugar se puede enmarcar? Tanto como se le da un valor de cambio a la mercancía, se le otorga un valor de cambio negativo a los objetos que se consideran que ya no tienen más valor de uso, en palabras de Raúl N. Álvarez *“El propietario, antes de tomar la decisión de transformar un objeto en basura, pondera si le sirve o no. Si ya no le encuentra utilidad, estima su valor de cambio. Esta valoración no se hace con un criterio objetivo de mercado, sino con un criterio subjetivo de costo/beneficio económico.(...) Dado que la sociedad capitalista, desigual desde el punto de vista de las clases, y diversa en cuanto a la composición de las mismas, la valoración cuantitativa que cada individuo hace de los objetos que posee privadamente, es relativa a su posición en la estructura social, y condicionada por los significados subjetivos que ha cosificado en ese objeto.”*<sup>9</sup>. Hay un mecanismo de ciertos sectores sociales de “basurización” de los objetos al atribuirle un carácter de inutilidad en un determinado momento. Sin embargo este *sin valor* es resignificado cuando el recuperador lo separa, lo clasifica y lo vende. Evidentemente el carácter de desperdicio e inutilidad es un atributo otorgado.

El recuperador, según Shammah, C. es la persona que le da valor a eso que otros han desechado, el residuo para estos tiene un valor que aún puede ser reutilizado. El recuperador recoge elementos que otros determinaron como inútiles y los ingresan en el circuito del reciclaje, donde le devuelven el carácter de valor, al convertir el desecho en algo rentable. Dentro de este circuito es donde comienzan a aparecer otros actores, pueden ser

---

<sup>9</sup> Álvarez, R. N. *“Fetichismo de la mercancía, cosificación y basura.”* Presentado en Cuartas jornadas de Teoría del Estado “Crisis y nuevas dinámicas políticas. El Estado en el contexto contemporáneo” Universidad de Buenos Aires. 2009. <http://poderyderecho.blogspot.com/2009/11/fetichismo-de-la-mercancia-cosificacion.html> última fecha de ingreso: 17/06/11

los trabajadores de las cooperativas que clasifican y reciclan (ellos se llaman a sí mismos recicladores), lo venden como materia prima o directamente a los que compran el residuo y luego lo venden, hasta llegar a las empresas que reciclan ese residuo recuperado, que aún puede ser utilizado porque los recuperadores le reconocen el valor que ese objeto aún tenía al ser desechado.

Como bien afirma Álvarez, R. el proceso de producción no termina con el producto como así tampoco la circulación termina con el consumo. El “desperdicio” tanto en el momento de la producción como del consumo juega un rol significativo en nuestra sociedad y es cada vez más evidente al analizar la problemática del espacio que ocupan y las pocas alternativas para su tratamiento. En este punto es donde se vislumbra una práctica con el sentido de la propiedad que está instaurada pero que permanece oculta, mientras que la ganancia es privada, los desechos de la producción son descargados en la esfera pública creando un perjuicio colectivo, *“La basurización de este mismo objeto mantiene simétricamente este esquema, pero cambiando el signo económico: cuando el objeto tiene valor negativo, el sujeto se desentiende, se des-responsabiliza de él, y lo convierte en un objeto colectivo, cuya perdididad, pasa a ser soportada por el colectivo social a través del Estado. Es decir, que la basura, en tanto relación social jurídica es la asignación a toda la sociedad de aquellos restos materiales de valor negativo, desobligando al ex propietario individual de cualquier deber respecto de los costos que se deriven.”*<sup>10</sup>

El consumo es una de las características primordial del actual sistema capitalista, se confunde producción con desarrollo, donde el producir más es símbolo de progreso y desarrollo. El obtener ganancias exige producir a mayor escala pero a la vez ampliar la esfera de la circulación. El consumo debe mantenerse y para esto se crean necesidades constantemente, a través de los más diversos mecanismos estudiados en profundidad por el marketing y la publicidad. Esto no sólo significa la arrasadora explotación de la naturaleza sino que también se generan desperdicios de manera exponencial, lo que genera un grave problema el cuál debe comenzar a buscar soluciones, pero por lo que se debería comenzar

---

<sup>10</sup> Ídem ant.



a pensar esta problemática es analizando las propias reglas del mercado y el sistema de producción capitalista.

Hay bienes que son descartados y que aún contienen valor de uso pero como se determinan “inservibles”, resignificarlos, quitarles el velo de fetichización negativa, iría en contra de las leyes del mercado. El capitalismo no pretende reutilizar si esto no da ganancia, lo que busca es producir más para satisfacer las necesidades que ellos mismos instauraron. Este mecanismo se complejiza aún más cuando se observan las características particulares del relleno en José León Suárez.

A diferencia de otros basurales, el estudiado tiene la particularidad de no sólo recibir basura domiciliaria, sino que también reciben descartes de fábricas y grandes negocios, los desechos ya no son tan inútiles como se creían sino que se evidencia la intencionalidad de ciertos sectores al determinar que algunos objetos carecen de valor. Como se mencionó, no toda la basura tiene igual valor, dentro de los residuos domiciliarios, dependiendo el barrio va a variar el contenido, yerba y pañales de un lado, puede ser un ejemplo, frente a envases de telgopor, aluminio y envases de congelados del otro. Pero también existen los productos que son descargados en la quema por parte de grandes fábricas y empresas industriales, comerciales y alimenticias. De lo que se deshacen es de productos que contienen pequeñas fallas y que no pueden ser vendidas regularmente y si tuviesen que insertarlas en el mercado deberían venderlas a un precio mucho más bajo que los productos en condiciones, consideradas por ellos, óptimas para la venta al público, generando así una competencia que les traería pérdida. Lo mismo sucede con los alimentos, se descartan toneladas de comida aún en buen estado pero que o por problemas en el packaging, abolladuras o, en su mayoría, porque la fecha de vencimiento pautada no les da el margen para recorrer todo el círculo necesario hasta llegar a la góndola.

En la quema se pueden observar packs enteros de alimentos, que tal vez por una cuestión de horas fue a parar al relleno y no a la góndola del Coto más cercano, pero más sorprendente es que hay descartes de electrodomésticos, aparatos electrónicos e informáticos que por un simple detalle de defecto de fabricación pueden ser considerados basura.

Todos estos elementos detallados son los que hacen tentador a este lugar, por esto mismo los quemeros quieren el acceso a la basura no como en otros casos<sup>11</sup>. Al existir un interés por esta basura, el Estado capitaliza esto en permitir el acceso a esta, ahora sí, “basura recuperable” a cambio de consenso, esto implicaría la no manifestación del conflicto que rodea la cuestión de la basura.

Se vislumbra un entramado cada vez más complejo dentro de esta simple pregunta, que en una primera aproximación se presentaba como un conflicto ambiental y resultó abarcar el sistema de producción, el ámbito de lo simbólico y cultural, el entramado político y seguramente otros ámbitos que se pueden seguir explorando. Continuando con los escritos de Álvarez, R. como abogado y politólogo, analiza el carácter jurídico *“la lucha social que se libra para mantener el control de los medios de producción y ampliar la ganancia del capital, no reconoce como límite la legalidad, sino que al contrario, se vale del discurso de la legalidad y de la “administración de la ilegalidad” según su conveniencia. (...) La actividad de recuperación no solo rescata valor de los desechos, sino que cambia el titular de los derechos sobre ese valor. Al recuperar, se redistribuye valor. En ese punto es donde se fija una intervención clasista del derecho y del estado, que prioriza la protección al derecho de propiedad de los capitalistas, y su costado negativo el derecho de “desapropiación” excluyente de los mismos. Entonces, cambiar la calificación jurídica de esa basura es cuestionar directamente la tasa de ganancia del capital.”*<sup>12</sup>

### **Estigmatización, la chatarra humana**

Es necesaria la definición sociocultural de la basura, ya que *“la construcción de sentidos es necesariamente un proceso social en el que el lenguaje, re-presentación en sí mismo, establece un orden social específico. A través del lenguaje los seres humanos se comunican,*

---

<sup>11</sup> En González Catán lo que se reclama es cerrar el relleno sanitario, por ser contaminante y perjudicial para la salud.

<sup>12</sup> Álvarez, N. R. *“Suárez – Catán. Comparación de dos Luchas en el terreno de la Basura.”* Presentado en Cuartas Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto de Investigaciones Gino Germani. de 2007.  
[http://poderyderecho.blogspot.com/2007\\_07\\_01\\_archive.html](http://poderyderecho.blogspot.com/2007_07_01_archive.html) última fecha de ingreso: 17/06/11

*se vinculan, es decir, crean un mundo, su mundo en común.*"<sup>13</sup> El significado de basura en el diccionario es de cosa sin valor, desecho, inmundicia, suciedad en todos los idiomas tiene un sentido peyorativo, culturalmente es algo despreciable y carente de valor. Sin embargo el reciclado hizo evidente que el sentido negativo que se le atribuye a la basura es cultural. La basura puede ser limpia, reutilizable y rentable (con valor). Esta irracionalidad de consumo que caracteriza a la situación de mundialización actual donde es "tirar todo a la basura" nos hace pensar en estas personas que su único medio de supervivencia es el basural y como con los residuos, también ellos son tratados como desechables.

Bauman, Z. explica lo que él llama "sociedad líquida" es donde podemos ubicar a los olvidados del progreso, los que son excluidos del modelo dominante económico, político y social, convertidos en chatarra humana, tirados al tacho de la basura, como tóxicos y contaminantes, y que alteran el orden social, por eso, al igual que la basura, se los lleva lejos donde nadie los vea, o si se los ve, su visibilidad se anula sistemáticamente. La sociedad líquida es una poderosa industria de residuos que genera un amontonamiento de basura humana. En palabras de Bauman: *"Ser "superfluo" significa ser supernumerario, innecesario, carente de uso –sean cuales fueren las necesidades y los usos que establecen el patrón de utilidad e indispensabilidad-. Los otros no te necesitan; pueden arreglárselas igual de bien, si no mejor, sin ti. No existen razón palmaria para tu presencia no obvia justificación para tu reivindicación del derecho de seguir ahí. Que te declaren superfluo significa haber sido desechado por ser desechable, cual botella de plástico vacía y no retornable o jeringuilla usada"*<sup>14</sup> Se vislumbrar un amalgamiento entre estos dos conceptos donde el significado se asocia tanto para el objeto como para el sujeto: la chatarra humana.

Se "basurizan" no sólo los objetos sino que también las personas. El recuperador queda, frente a la visión de los demás, ligado a las características que se le atribuyen a los objetos y sustancias con las que trabaja, que muchas veces es una visión imaginaria que se construye sobre lo que se determina desecho. Las personas se deshacen de lo asqueroso y

---

<sup>13</sup> Porto Goncalves, C. W. "Geo-grafías. Movimientos sociales, nuevas territorialidades y sustentabilidad". 2001, pág. 6

<sup>14</sup> Bauman, Z. "Vidas desperdiciadas. La modernidad y sus parias." 2005. Pág. 24

sucio y lo ocultan en sus bolsas de residuos que luego de ser recogida por el camión de la basura ya deja de ser un problema, ya que no es más propiedad de esa persona, como un “tirar la cadena” no se sabe dónde va, ni se quiere saber, es asqueroso, repugnante, por ende quienes viven revolviendo estos objetos se vuelven asquerosos y repugnantes, pasan a ser objetos personificados del asco social. *“El poder normalizador de la basura toma forma en la discriminación social a los trabajadores de los desechos. De ahí que sean objeto de estigmatización y discriminación. Percibidos como otro absoluto, monstruoso e infeccioso.”*<sup>15</sup> Por esta estigmatización existe también una autodiscriminación, donde los recuperadores sienten vergüenza de revelar su oficio ligado a la basura.

### **Palabras finales**

Actualmente se utiliza el método de enterramiento de la basura, el mal llamado “relleno sanitario”, se conoce muy bien que este sistema se encuentra colapsado, año a año se generan mayores niveles de basura, la cual no es absorbida por el medio ambiente debido a que los hábitos de consumo se van transformando y trae aparejado una mayor producción de desperdicios los cuales no se desintegran fácilmente y tampoco son reciclados para futuros objetos, ya que es más rentable generar nuevos que recuperar de lo desechado.

Se pudo comprender que la basura es mercancía a la cual se le otorga un valor negativo, ese mecanismo de otorgar un valor a algo es subjetivo, entendido esto como un proceso social donde hay sectores dominantes que por medio de relaciones de poder determinan este carácter negativo de ciertos objetos con la finalidad de reproducir las condiciones existentes del capital.

Se considera que el reciclar, la separación de origen de la basura, las cooperativas de trabajo en los basurales llamadas “plantas sociales de separación de residuos” son avances en la resignificación de lo denominado basura, pero ¿nos podemos quedar solamente con esto

---

<sup>15</sup> Álvarez, N. R. “Suárez – Catán. Comparación de dos Luchas en el terreno de la Basura.” Presentado en Cuartas Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto de Investigaciones Gino Germani. de 2007. [http://poderyderecho.blogspot.com/2007\\_07\\_01\\_archive.html](http://poderyderecho.blogspot.com/2007_07_01_archive.html) última fecha de ingreso: 17/06/11

donde parecería que el quemero juega a ser asalariado en una cooperativa y el pequeñoburgués siente que salva al planeta cuando separa el cartón del vidrio en su casa? Parecería que quedan por fuera son los propietarios de los medios de producción quienes en el sistema capitalista determinan el valor del carente de valor y la propiedad o no de la basura. ¿Cómo en este esquema se puede resignificar los desperdicios sin que estos sectores se sientan perjudicados respecto a la ganancia del capital?

Aquí es cuando el problema de la basura adquiere una nueva dimensión y nuevas posibilidades de solución. Lo que se pone aquí en cuestión es entonces, el modo de apropiación de los recursos y la explotación por parte del capital, modificar las condiciones de administración, aprovechamiento de la basura o sea la resignificación de ésta, supone modificar las condiciones de generación de plusvalía, para el capital, no en el relleno, sino en el mismo sistema de producción capitalista.

### **Bibliografía**

Aguiló Bonet, Antoni Jesus. *“La dignidad de la basura: globalización hegemónica frente a globalización contrahegemónica en la filosofía política de Boaventura de Sousa Santos.”* Universitat de les Illes Balears, 2008.

[http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/La\\_dignidad\\_de\\_la\\_basura.pdf](http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/La_dignidad_de_la_basura.pdf)

última fecha de ingreso: 17/06/11

Álvarez, Raúl Nestor. *“Fetichismo de la mercancía, cosificación y basura.”* Presentado en Cuartas jornadas de Teoría del Estado “Crisis y nuevas dinámicas políticas. El Estado en el contexto contemporáneo” Universidad de Buenos Aires, 2009.

[http://poderyderecho.blogspot.com/2009/11/fetichismo-de-la-mercancia-](http://poderyderecho.blogspot.com/2009/11/fetichismo-de-la-mercancia-cosificacion.html)

[cosificacion.html](http://poderyderecho.blogspot.com/2009/11/fetichismo-de-la-mercancia-cosificacion.html) última fecha de ingreso: 17/06/11

Álvarez, Raul, Nestor. *“Suárez – Catán. Comparación de dos Luchas en el terreno de la Basura.”* Presentado en Cuartas Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto de Investigaciones Gino Germani, 2007.

[http://poderyderecho.blogspot.com/2007\\_07\\_01\\_archive.html](http://poderyderecho.blogspot.com/2007_07_01_archive.html) última fecha de ingreso:

17/06/11

Alvater, Elmar. “¿Existe un marxismo ecológico?” En Amadeo, Borón y González – Comp.- La teoría marxista hoy. Problemas y perspectivas. Colección Campus virtual CLACSO. Buenos Aires, 2006.

Bauman, Zigmunt. “*La Globalización, consecuencias humanas*” en Fondo de la Cultura Económica, 1999.

Bauman, Zigmunt. “*Vidas desperdiciadas. La modernidad y sus parias*”, Paidós, Barcelona, 2005.

Dujovne Ortiz, Alicia. “¿Quién mató a Diego Duarte?, *Crónicas de la basura*”. Edición Aguilar. Buenos Aires, 2010.

Marx, Karl. “*El Capital*”. Tomo I/ Volumen 1. Libro primero “El proceso de producción”. Siglo Veintiuno Editores. Buenos Aires, 2008.

Porto Goncalves, Carlos. “*Geo-grafías. Movimientos sociales, nuevas territorialidades y sustentabilidad*”. Siglo XXI, México D.F, 2001

Shammah, Cintia. “*La acción de actores locales frente a la cuestión basurales a cielo abierto*” presentado en Tercera Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto de Investigaciones Gino Germani

[http://www.iigg.fsoc.uba.ar/Jovenes\\_investigadores/3JornadasJovenes/Templates/Tiempo-espacio-cuerpo-situaci%F3n/Shammah%20-%20tiempo.pdf](http://www.iigg.fsoc.uba.ar/Jovenes_investigadores/3JornadasJovenes/Templates/Tiempo-espacio-cuerpo-situaci%F3n/Shammah%20-%20tiempo.pdf) Última fecha de ingreso: 16/06/11

Shammah, Cintia. Entrevista en diario Clarin Suplemento Zona del 24/10/10 por Martyniuk,C.[http://www.clarin.com/zona/basurales-redes-politicas-economicas-sociales\\_0\\_359364219.html](http://www.clarin.com/zona/basurales-redes-politicas-economicas-sociales_0_359364219.html) Última fecha de ingreso: 18/06/11

**Oficio es una publicación del Instituto Por la Igualdad y la Democracia**

**La Plata, Buenos Aires**

**AÑO 1. Julio de 2015**