

Transforma

Revista en Economía y Gestión



AÑO 1, NÚMERO 1.
Primer semestre 2024

Dossier
Economía y democracia

Escriben en este número

Rodolfo Pastore
Juan Santarcángelo
Pablo Manzanelli
Ramiro Bertoni, Ricardo Boff, Jéssica De Angelis y
Héctor Bazque
Gustavo Lugones y Fabián Britto
Miguel Lacabana
Romina Amaya Guerrero, Alberta Bottini y Gabriela
Nelba Guerrero
Marian Lizurek y Daniel García
Bárbara Altschuler, Vanessa Sciarretta, Florencia
Isola, Gabriela Viviani y Graciela Borgna
Juan Manuel Tellechea
Eugenio Montesino Galindo
Emiliano Recalde
Daniel Fihman
Germán Leva
Luis Alberto Grünwald y Mariano Calgaro
Germán Herrera Bartis
Guillermina Mendy

Entrevistas

Carlos Fidel y Fernando Porta por Cintia Russo
María Inés Albergucci por Marlene Pedetti





Universidad Nacional de Quilmes

Rector

Alfredo Alfonso

Vicerrectora

María Alejandra Zinni

Departamento de Economía y Administración

Director

Rodolfo Pastore

Vicedirector

Sergio Paz

Coordinador de Gestión Académica

Gastón Benedetti

Unidad de Publicaciones del Departamento de Economía y Administración

Coordinadora

Dana Carboni

TransFormar, revista en economía y gestión es una publicación académica semestral del Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Quilmes.

La revista tiene como objetivo favorecer el debate académico publicando trabajos en temáticas vinculadas a los campos en los que actúa el Departamento entre los que se encuentran: economía y comercio internacional, desarrollo económico, economía del conocimiento e innovación, desarrollo territorial y gobiernos locales, economía social y solidaria, economía feminista y del cuidado, economía ecológica y circular, turismo y hotelería, administración, contabilidad, recursos humanos y relaciones laborales, así como en general todo lo atinente a la gestión privada, pública o social.

Los artículos publicados aquí han sido sometidos a evaluadores internos y externos de acuerdo con las normas de uso en el ámbito académico internacional.

<http://deya.unq.edu.ar/transformar>

ISSN 3008-8801



Esta edición se realiza bajo licencia de uso creativo compartido o Creative Commons. Está permitida la copia, distribución, exhibición y utilización de la obra bajo las siguientes condiciones.



Atribución: se debe mencionar la fuente (título de la obra, autor, editor y año).



No comercial: no se permite la utilización de esta obra con fines comerciales.



Sin obras derivadas: solo está autorizado el uso parcial o alterado de esta obra para la creación de obra derivada siempre que estas condiciones de licencia se mantengan en la obra resultante.

Revista transformar

Dirección de la revista: **Rodolfo Pastore y Sergio Paz**

Editora ejecutiva: **Dana Carboni**

Consejo Editorial de la Revista Transformar

Alicia Asaro

Héctor Bazque

Ezequiel Canizzaro

Santiago Errecalde

Mara Galmarini

Daniel García

Karina García

Marian Lizurek

Leandro Martin

Guillermina Mendy

Cecilia Saldivia

Rubén Seijó

Rodrigo Silva

Florencia Pizzarulli

Héctor Pralong

Consejo Académico de la Revista Transformar

Colombia Pérez Muñoz

Nelly Schmalko

Eugenio del Busto Gilardoni

José Martín Herrero

Alejandra Gazzera

Bernardo Kosacoff

Juan Quintar

Manuel Gonzalo

Alejandro Naclerio

Teodoro Lazo

Daniel Fihman

Beatriz Wehle

Mario L. Gambacorta

Correcciones: **María Cecilia Paredi**

Diseño: **Aixa Cuaglia y Santiago Errecalde**

Economía y Gestión a 40 años de la recuperación democrática.
Presentación del número *por Rodolfo Pastore*. Página 7.

Dossier

Economía y democracia

Artículos

Las teorías del desarrollo económico en América Latina.
por Juan E. Santarcangelo. Página 15.

Los alcances y los límites de la restructuración de la deuda durante el gobierno del Frente de Todos
Pablo Manzanelli. Página 33.

Argentina, Brasil y el Mercosur en democracia
Ramiro Bertoni, Ricardo Boff, Jéssica De Angelis y Héctor Bazque. Página 55.

El rol de la universidad en el desarrollo económico
Gustavo Lugones y Fabián Britto. Página 81.

Conurbano sur bonaerense: periferia industrial con (in) justicia ambiental
Por *Miguel Lacabana*. Página 109.

Las Mujeres en la democracia
por Romina Amaya Guerrero, Alberta Bottini y Gabriela Nelba Guerrero. Página 133.

Procesos de democratización del turismo en escenarios de desarrollo territorial
Por *Marian Lizurek y Daniel García*. Página 151.

Consumo organizado de alimentos en la Economía Popular, Social y Solidaria
Bárbara Altschuler, Vanessa Sciarretta, Florencia Isola, Gabriela Viviani y Graciela Borgna. Página 173.

Ensayos, comunicaciones y entrevistas

La inflación también tiene memoria
Por *Juan Manuel Telechea*. Página 203.

Democracia y estado en las relaciones económicas, políticas y distributivas
por Eugenio Montesino Galindo. Página 219.

Transformar el territorio, transformar la economía
por Emiliano Recalde. Página 239.

“A mí gustaría vivir en una sociedad cada vez más justa y libre”
Entrevista a *Carlos Fidel* por *Cintia Russo*. Página 253.

“Los años de recuperación democrática fueron un ambiente efervescente [...] para pensar la política y en particular la política económica”
Entrevista a *Fernando Porta* por *Cintia Russo*. Página 261.

“La actividad turística, una estrategia de desarrollo para el país”
Entrevista a *María Inés Albergucci* por *Marlene Pedetti*. Página 279.

TransFormar Economía y gestión

Artículos

Tras las huellas del teletrabajo en la Argentina

por Daniel Fihman. Página 297.

Las ciudades de la cuarta revolución industrial

por Germán Leva. Página 313.

Hacia un nuevo paradigma en turismo

por Luis Alberto Grünwald y Mariano Calgaro. Página 327.

Ensayo

El sector del cannabis medicinal en la Argentina

Por Germán Herrera Bartis. Página 353.

Reseñas

Grupos, organizaciones y equipos de trabajo

Por Guillermina Mendy. Página 371.

Economía y gestión a 40 años de la recuperación democrática

Presentación del número

Por Rodolfo Pastore*

TransFormar es la primera revista académica editada por el Departamento de Economía y Administración (DEyA) de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), a través de su Unidad de Publicaciones.

En un sentido literal, transformar implica transmutar, cambiar de forma, de porte o de costumbre de algo o alguien, incluyendo en su familia de adjetivos cambiar, modificar, alterar, variar o convertir. En esa dirección, la Revista TransFormar pretende constituirse en un espacio de diálogo, debate y propuestas en torno a procesos de transformación socioeconómica, productiva, tecnológica, de gestión y organización. Está concebida desde una impronta inter y trans/disciplinaria, así como desde un posicionamiento de defensa de la educación superior y el conocimiento como bien social y derecho universal, con la intención a la vez de contribuir a la transformación democrática y universitaria en clave de derechos sociales, económicos y culturales (DESC). Va de suyo que este posicionamiento resulta antagónico con tendencias hegemónicas que plantean la mercantilización de la educación superior y la privatización del conocimiento. Por el contrario, desde la Revista como parte del DEyA, nos proponemos contribuir

a la formación y debate académico de los DESC como derechos humanos relacionados con las condiciones socioeconómicas básicas para una vida en dignidad y libertad, los cuales comprenden cuestiones clave como el derecho a la educación, el trabajo, la seguridad social, la salud, la alimentación, el agua, la vivienda, un ambiente adecuado y la cultura - Resolución Consejo DEyA 016/2017, p.17.

Es su construcción en común, TransFormar fue en su origen un anhelo y un proyecto de la comunidad universitaria de economía y administración de la UNQ. Hoy es una realidad compartida que muestra las capacidades de trabajo y articulación de esta comunidad, impulsada por una gestión universitaria participativa que busca fomentar la trans/formación educativa, la producción académica de calidad y la vinculación universitaria con las necesidades de la sociedad de la cual es parte. De allí que la revista también se propone contribuir a la visualización de las acciones y

los resultados de los equipos de docencia, investigación, extensión, incubación y transferencia en los campos de conocimiento que le son propios.

En el caso específico de éste primer número, la convocatoria para presentar artículos y notas a la revista fue realizada durante el segundo cuatrimestre del 2023, en el marco de la conmemoración por los 40 años de la recuperación democrática en Argentina. De allí la temática del Dossier sobre Economía y Democracia.

Puede decirse que desde su inicio la recuperación democrática tenía por delante un conjunto de desafíos complejos, para poder avanzar simultáneamente en la consolidación institucional y en la reparación de derechos gravemente avasallados por la última dictadura cívico-militar (Pastore, 2014). Desde ya esa reparación necesitaba emprender el camino de memoria, verdad y justicia, como única alternativa democrática éticamente válida ante la atrocidad y la violación sistemática de los derechos humanos del terrorismo de estado. Asimismo requería avanzar en la reparación de derechos sociales y económicos severamente vulnerados por el proyecto dictatorial de reordenamiento neoliberal regresivo de la sociedad. Una expresión clara de esas aspiraciones de una democracia sustantiva simbolizó en 1983 el célebre pronunciamiento del primer presidente electo del período, “con la democracia se come, se cura, se educa”. Sin embargo, en estas cuatro décadas no siempre esas aspiraciones democráticas de derechos pudieron cumplirse, prefigurando en distintos momentos procesos de profunda insatisfacción democrática. Entre otras causales económicas, ello fue acicateado por graves tensiones inflacionarias y sus afecciones en las condiciones de vida de gran parte de la población, que junto a otros elementos de tipo político, simbólico y socio-afectivos anticiparon condiciones propicias para el surgimiento de nuevos procesos de reordenamiento social regresivo y quita de derechos, pero en estos casos en contextos de legalidad institucional de origen. Esos procesos regresivos surgidos de dicha insatisfacción, han ido de la mano de modelos económicos de tinte neoliberal afines a los impulsados por aquella dictadura, ocasionando, entre otras cuestiones estructurales, distribución regresiva del ingreso, caída del consumo y del mercado interno; creciente transnacionalización y concentración del poder económico; regresión productiva e industrial (particularmente de PyMEs, pequeños productores y cooperativas); des-financiamiento universitario y de la ciencia y la tecnología; apertura externa indiscriminada, valorización financiera y crecimiento del endeudamiento público exterior. Las consecuencias sociales y ambientales de todo ello tienen efectos profundos en cuestiones clave como la mayor precarización laboral y pérdida de puestos de trabajo con derecho, las crecientes desigualdades sociales y territoriales, los procesos de degradación socio-ambiental, el ataque a los derechos de las mujeres y diversidades, así como la embestida contra los derechos básicos vinculados a la alimentación, la educación o la salud pública. Por todo ello consideramos que no resulta redundante el ejercicio de la memoria histórica cuando se trata de considerar las pavorosas consecuencias que ha tenido y tiene el neoliberalismo sobre las condiciones de vida del conjunto de la sociedad y de los derechos humanos, ya que como sosteníamos en otro momento de conmemoración democrática,

Remontarnos a los momentos previos permite también considerar que no estamos exentos de la posibilidad de una regresión neoliberal con otros ropajes, más teniendo en cuenta el actual contexto de crisis global y los horizontes abiertos respecto de los modelos en disputa, no sólo en nuestro país sino también en el contexto latinoamericano (Pastore, 2014:222).

Todavía podemos observar huellas de esos procesos en las realidades que vivimos y, lamentablemente, en posibles proyecciones no deseadas del porvenir. Por ello es que buscamos construir conocimiento y generar espacios de diálogo y reflexión con la intención de contribuir a ampliar derechos y democratizar el conocimiento y la propia economía.

Presentación del Dossier

En este caso, en el Dossier de Economía y Democracia del presente número se encuentran 14 aportes para pensar esas vinculaciones desde diferentes abordajes, de los cuales más de la mitad corresponden a la sección de Artículos del Dossier.

En el primer artículo, Juan Santarcángelo nos propone pensar las transformaciones globales del capitalismo desde los debates del desarrollo económico en América Latina, en particular desde la última dictadura y las cuatro décadas posteriores en lo que hace a la transformación neoliberal y a los nuevos debates que surgen desde principios del presente siglo.

Seguidamente Pablo Manzanelli aporta evidencias sobre uno de los condicionamientos centrales de la economía argentina desde la post-dictadura, la deuda pública externa. En particular su artículo analiza las características de su reestructuración en la gestión gubernamental entre 2020-2023, exponiendo los alcances y limitaciones para afrontar la crisis de la deuda que dejó previamente la administración de sesgo neoliberal entre 2016 y 2019. Sus principales conclusiones indican que si bien se pospuso en el corto plazo sus vencimientos, no logró revertir la insostenibilidad de la misma, ni por tanto sus severas restricciones y condicionamientos.

Ramiro Bertoni, Ricardo Boff, Jéscica de Ángelis y Héctor Bazque analizan el surgimiento del Mercosur en el contexto de la vuelta a la democracia en la región. En particular en lo que hace a las similitudes regionales, pero también en las marcadas diferencias entre Argentina y Brasil, tanto en los proyectos económicos dictatoriales (más neoliberal en nuestro caso, más desarrollista en Brasil), como en la temporalidad inicial de la transición democrática. A la luz de la construcción democrática y de esas singularidades, el artículo busca identificar los desafíos de la región y de la integración sudamericana en un nuevo escenario internacional.

Gustavo Lugones (Profesor Emérito de nuestra universidad) y Fabián Britto abordan un tema central en la construcción democrática, el rol de las universidades como agentes del desarrollo. Desde el reconocimiento de la educación superior y el conocimiento científico como derecho básico y bien público, el artículo aporta a la consideración de la importancia de sumar a las misiones universitarias de docencia e investigación, la tercera misión de cooperación con la sociedad, vinculada por lo general a la extensión y la transferencia tecnológica. Sin duda la temática cobra aún

más vigencia en la actualidad, dado los nuevos embates de las políticas neoliberales de recorte y des-financiamiento al sistema público universitario y científico-técnico.

Por su parte Miguel Lacabana presenta la consolidación de una institucionalidad ambiental en los cuarenta años de recuperación democrática, efectivizada en instituciones, normativas y suscripción de acuerdos internacionales en la materia, así como en una mayor conciencia ambiental y conformación de organizaciones civiles y académicas afines. Dicha institucionalidad y construcciones sociales también están en riesgo ante la desestructuración gubernamental del área y las embestidas de un discurso negador del cambio climático y de los efectos de degradación socio-ambiental de modelos productivos extractivistas. El artículo considera en particular, desde el paradigma de la justicia ambiental, los pasivos territoriales y socio-ambientales en un municipio del sur del gran Buenos Aires.

Romina Amaya Guerrero, Alberta Bottini y Gabriela Guerrero presentan un recorrido de los derechos conquistados por las mujeres y diversidades en las cuatro décadas de democracia, así como los desafíos que se presentan a futuro. Nuevamente también están en extremo peligro y riesgo esas conquistas, ante la radicalización gubernamental de un ideario misógino, homofóbico y racista. De cara a enfrentar ese desafío, el artículo rescata que la conquista de derechos políticos, sociales, económicos y relativos a la salud, se lograron por el protagonismo social de las mujeres y diversidades, encarnado en la rebeldía y lucha de las madres de plaza de mayo, en los masivos encuentros de mujeres, en las movilizaciones de los colectivos LTGB+, en la marea verde del movimiento feminista, o en el accionar cotidiano de las mujeres en sindicatos, comedores y organizaciones sociales.

Marian Lizurek y Daniel García presentan un diálogo de enfoques y experiencias en los procesos de democratización del turismo en escenarios de desarrollo territorial. El mismo surge desde la práctica académica impulsada desde la Incubadora de "Turismo social y solidario de base comunitaria" y el Diploma de Extensión Universitaria de "Turismo y Desarrollo socioeconómico territorial" de la UNQ.

Complementariamente en la misma temática, pero en una sección posterior, Marlene Pedetti entrevista a Inés Albergucci para indagar los avances y desafíos de la política pública vinculada al turismo con perspectiva de derecho.

Concluyendo la sección de artículos del Dossier, Bárbara Altschuler, Vanessa Sciarretta, Florencia Isola, Gabriela Viviani y Graciela Borgna exponen resultados de investigación-acción realizados en vinculación con los procesos de incubación social de circuitos socioeconómicos alimentarios. En particular, se presenta el estudio del consumo organizado en dos experiencias de importancia acompañadas por la UNQ en diversas localidades de la región metropolitana de Buenos Aires: "Mercado Territorial" y "Kolmena Oeste". Este tipo de experiencias se vienen expandiendo en las última décadas, se conforman desde idearios que conciben a la alimentación como un derecho, a la vez que construyen formas de vinculación y redes socioeconómicas que favorecen la democratización de los mercados, la transición agroecológica y la soberanía alimentaria, dinamizando las economías populares, cooperativas y la agricultura familiar en los territorios.

Continuando con el Dossier, la siguiente sección es de Comunicaciones y ensayos.

Un primer aporte lo realiza Juan Manuel Telechea sobre una cuestión fundamental en estas décadas democráticas, la persistencia de la inflación y su agravamiento en la última década. El texto argumenta que la “memoria” inflacionaria de los actores económicos, en particular empresarios, genera un círculo vicioso de inflación, volatilidad económica, presiones devaluatorias y alto coeficiente de traspaso a precio de las devaluaciones. Las condiciones de posibilidad que ese círculo vicioso genera para las propuestas económicas regresivas son claras en la historia de estas décadas, de igual manera que la estructura regresiva de redistribución de ingresos que dejan las mismas.

En una línea similar, Eugenio Montesino Galindo presenta una serie de reflexiones vinculadas a la democracia y el rol del Estado en las relaciones económicas y de redistribución. Su argumento no por conocido deja de ser sumamente necesario en los tiempos que corren, sosteniendo que no existe tal autorregulación de mercado. Por el contrario, las asimetrías de poder económico y la desigualdad atentan contra la misma democracia. Además sus efectos son sumamente perjudiciales en términos de dinámica de la demanda efectiva, en lo que hace al consumo y la inversión, así como también en una redistribución regresiva del ingreso. De allí que el texto argumenta que no hay desarrollo sin un Estado competente y democrático.

Concluyendo esta sección del Dossier, Emiliano Recalde presenta un trabajo que da cuenta de la implementación de un programa público provincial de hábitat popular y gestión integral de residuos en una localidad del Conurbano bonaerense en los últimos años. El texto ubica dicha cuestión en el contexto de expansión, desde hace dos décadas, de los sujetos y colectivos vinculados a la recolección y recuperación de residuos como actividad laboral de la economía popular, como son las y los carreros y cartoneros. Ello se vincula también con el desarrollo organizativo del sector y con políticas públicas orientadas a la inclusión integral, a los derechos sociales y al fortalecimiento económico de estas prácticas, en procesos tendientes al cuidado ambiental, la separación en origen y la economía circular desde la organización cooperativa o comunitaria.

Finalmente, en la sección Entrevistas del Dossier, además de la ya adelantada, se destacan dos entrevistas en que participan personas clave en la construcción académica del DEyA. Cintia Russo (Profesora Honoraria) entrevista, por una parte, a Carlos Fidel y, por otra, a Fernando Porta, ambos Profesores Consulto de la UNQ. Dichas entrevistas, de lectura fluida y tono por momento más intimista, permiten recorrer desde las trayectorias vitales y académicas de dos de los principales referentes de nuestro Departamento, sus formaciones de grado en economía política previo a la dictadura, el clima de época en el debate económico, la persecución y exilio que sufrieron en ese contexto, el reconocimiento a sus principales mentores como economistas, el retorno del exilio con la apertura democrática, sus contribuciones profesionales y al campo económico heterodoxo y, en particular, sus aportes a la conformación de equipos e iniciativas académicas muy reconocidas de nuestra universidad.

Cierre del número: miscelánea y reseña bibliográfica

En el segundo apartado de la Revista, se publican tres artículos y un ensayo sobre asuntos relevantes de la agenda socioeconómica actual, así como una reseña bibliográfica.

En primer lugar, Daniel Fihman considera un fenómeno emergente en las dinámicas laborales contemporáneas: el panorama del teletrabajo en la Argentina y su expansión desde la pandemia hasta el presente. El abordaje se realiza en base a estadísticas oficiales así como al análisis de convenios colectivos. En base a ello, el trabajo también presenta inquietudes de interés para considerar su desarrollo futuro. A continuación Germán Leva analiza la vinculación de la cuarta revolución industrial y las tecnologías de la industria 4.0, con el desarrollo urbano y los nuevos desafíos que enfrentan las ciudades para actuar en ese contexto.

Luis Alberto Grünwald y Mariano Calgaro también relacionan los planteos vinculados con las “ciudades inteligentes” en su vinculación con la actividad turística, promoviendo la reflexión hacia nuevos paradigmas de destinos accesibles, seguros e inteligentes, así como el uso de herramientas y tecnologías digitales, por ejemplo vinculadas a la georeferenciación y al marketing online para los organismos y oficinas locales en la temática.

Por su parte Germán Herrera Bartis presenta un ensayo que analiza las normativas de los últimos años en el sector del cannabis medicinal, vinculándolo con los resultados de una amplia cantidad de entrevistas en profundidad que realizó a referentes clave del sector. Su principal hipótesis se refiere a las limitaciones e inconsistencias de ese marco normativo, para promover el desarrollo productivo del sector y para atender el acceso a la salud de los destinatarios de dichos derivados terapéuticos.

Por último, Guillermina Mendy reseña un material didáctico universitario de reciente publicación, la cartilla “Grupos, organizaciones y equipos de trabajo”.

Bibliografía citada

Rodolfo Pastore (2014): “La economía social y solidaria, una construcción colectiva y plural en el camino de la profundización democrática”, en Lozano y Flores (comp.): Democracia y sociedad en la Argentina contemporánea. Reflexiones para un debate (pp. 221-236). Editorial UNQ. Buenos Aires.

* Director del Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Quilmes

Conurbano sur bonaerense: periferia industrial con (in) justicia ambiental

Miguel Lacabana*

En 40 años de democracia, la Argentina ha avanzado en consolidar una institucionalidad ambiental a través de instituciones, leyes, convenios y compromisos internacionales. A su vez, se desarrolló una creciente conciencia ambiental ciudadana y se conformaron diversas organizaciones civiles y académicas que progresivamente han tenido un papel relevante en los conflictos derivados de la relación economía-ambiente en diversos sectores extractivos y productivos. Bajo la imagen de progreso y movilidad social, los distintos municipios del conurbano tendieron a priorizar la instalación de industrias y con ello el tan mentado desarrollo local sin compatibilizarlo con el derecho a un ambiente urbano sano. Las transformaciones territoriales del conurbano sur bonaerense han dejado un pasivo ambiental en términos de abandono de infraestructura urbana y contaminación dando lugar a zonas de sacrificio para sus habitantes. Este artículo trata sobre esta situación de injusticia ambiental tomando como referencia un caso emblemático en el Municipio de Quilmes, Buenos Aires, Argentina.

Palabras claves: injusticia ambiental, conurbano, políticas ambientales.

Introducción

En la Argentina, durante un largo período, la cuestión ambiental no se constituyó en un problema con relevancia pública, si bien existieron políticas públicas orientadas sectorialmente. La incorporación del país en la senda del progreso implicó aceptar

política, social y culturalmente, durante años, cierto nivel de contaminación como signo de vigorización industrial. La cuestión ambiental no era una preocupación social, por el contrario, el modelo productivo de la actividad industrial fue ampliamente legitimado bajo la imagen de progreso y movilidad social.

Puede decirse que la institucionalidad ambiental en Argentina tiene su punto de partida en 1973 con la creación de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (SRNyAH).

Es importante señalar que en el contexto mundial de los años 70 entra en escena el problema ambiental, se plantean cuestionamientos a las formas de producir y consumir, al crecimiento económico y a la fe ilimitada en el progreso técnico. El informe del Club de Roma en 1972 sobre los límites del crecimiento puso en cuestión las concepciones de crecimiento y desarrollo de la economía ortodoxa. El objetivo central de los límites del crecimiento:

fue indagar las relaciones, en el contexto mundial, de cinco factores críticos: el crecimiento de la población, la producción de alimentos, la industrialización, el agotamiento de los recursos naturales y la contaminación. Los supuestos asumidos en el modelo implican la reducción o agotamiento de los recursos, altos niveles de contaminación, una degradación importante a nivel del ecosistema, una depredación de los recursos y, por tanto, una insatisfacción creciente de las necesidades humanas y un incremento sustancial de la mortalidad (Sejenovich, 2012: 34).

En este contexto se crea la SRNyAH dentro del Ministerio de Economía, organismo específicamente ambiental que incluía cuatro subsecretarías: de Recursos Naturales Renovables, de Recursos Hídricos, de Minería y de Ambiente Humano. A partir de ese momento, las instituciones y políticas ambientales se irán fragmentando y la dispersión será una característica permanente dependiendo de los gobiernos de turno y sus orientaciones económicas. La dictadura cívico militar eliminó esa primera secretaría y sus competencias se incorporaron a diversos ministerios.

En el primer gobierno democrático el tema no tuvo prioridad y la institucionalidad no sufrió cambios hasta 1987 cuando se crean la Subsecretaría de Política Ambiental

(SSPA) y en 1989 la Comisión Nacional de Política Ambiental (CNPA). Durante el gobierno de Carlos Menem se reformulan los organismos: en 1991 se crea la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (SRNyAH) y en 1996 se transforma en Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (SRNyDS) en el marco de una creciente concientización del problema ambiental y la búsqueda por parte del gobierno de consensos nacionales e internacionales. El siguiente gobierno del presidente Fernando de la Rúa, en 1999, pone a la Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental (SDSyPA) en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. En el interregno hasta las nuevas elecciones, la Secretaría se adscribe en 2003 al Ministerio de Salud y Ambiente. En 2006 la nueva Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) pasa a depender de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Un hito importante en ese mismo año es la creación de la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (Acumar) como ente de derecho público interjurisdiccional en el ámbito de la SAyDS. Pasada casi una década sin cambios notorios, en 2015 el gobierno de Mauricio Macri crea el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable que, en 2018, se transforma nuevamente en secretaría hasta que en diciembre de 2019 se crea el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable que es la estructura institucional que prevalece en la actualidad (Juncal, 2023).

Otro hito importante en la institucionalidad ambiental es la promulgación de la Ley General del Ambiente (2002) que establece presupuestos mínimos y, en cierta forma, regula las pautas provinciales ambientales a partir del dominio originario de los recursos naturales establecido en el artículo 124 de la Constitución Nacional de 1994 que, por otra parte, en su artículo 41 consagra que “todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo”.

En el transcurso de estos últimos 40 años se agregan diversos convenios y acuerdos internacionales, leyes sectoriales con incidencia directa en la cuestión ambiental (residuos, pesca, minería, hidrocarburos y fauna, entre otras) así como diez leyes de

presupuestos mínimos (Ley 25612 de Residuos industriales, Ley 25670 de Gestión de PCB, Ley 25675 General del ambiente, Ley 25688 de Gestión de aguas, Ley 25831 de Información ambiental, Ley 25916 de Gestión de residuos domiciliarios, Ley 26331 de Protección ambiental de los bosques nativos, Ley 26562 de Control de actividades de quema, Ley 26639 de Protección de glaciares y Ley 26815 de Creación del sistema federal de manejo del fuego) (Juncal, 2023). En 2020 se promulga la Ley 27592 o Ley Yolanda, “una ley que tiene como objetivo garantizar la formación integral en ambiente, con perspectiva de desarrollo sostenible y con especial énfasis en cambio climático, para las personas que se desempeñan en la función pública”.⁵

Algunas de estas leyes no se reglamentaron y cuando se hizo tampoco quedó clara la órbita de regulación y acción concreta. Esta situación se reproduce en la actualidad con el proyecto de Ley de Presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión de envases y reciclado inclusivo. Schamber y Saidón (2023) afirman que:

Desde hace más de dos décadas, el Congreso ha venido tratando distintas expresiones de este tipo de iniciativas, sin que ninguna de ellas se haya convertido en ley. Diferentes actores tuvieron capacidad para bloquearlas, al tiempo que ninguno pudo imponer una versión propia. De este modo, el país sigue sin contar con instrumentos para promover un modelo de gestión de residuos de envases y embalajes basado en el cuidado ambiental.⁶

A la fragmentación y dispersión se agrega el bloqueo explícito por parte de agentes económicos que, en este caso, no quieren asumir la responsabilidad extendida del productor que derivaría en mejoras ambientales sustanciales promoviendo así el bienestar general sobre el interés privado, así como, en el caso de los humedales, promueven la paralización de la ley respectiva para poder continuar interviniendo

⁵ El nombre es un homenaje a Yolanda Ortiz, quien fue la primera secretaria de Recursos Naturales y Ambiente Humano de Argentina y de América Latina, designada durante el gobierno de Juan Domingo Perón en el año 1973. <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/ley-yolanda>

⁶ <https://www.infobae.com/def/2023/07/22/opinion-ley-de-envases-la-responsabilidad-de-los-productores-y-la-necesidad-de-una-regulacion/>

estos ecosistemas para beneficio propio y, nuevamente, promoviendo deterioro ambiental para la población en general.

También hay que señalar que, paralelamente, en estos años se desarrolló una creciente conciencia ambiental ciudadana y se conformaron diversas organizaciones civiles y académicas que progresivamente han tenido un papel relevante en los conflictos derivados de la relación economía-ambiente en diversos sectores extractivos y productivos. Es decir, entran en escena nuevos actores sociales que cambian la perspectiva de la cuestión ambiental sumando permanentemente apoyos de la población, pero en una situación de subordinación respecto al poder que ejercen los sectores económicos más concentrados.

Los avances en las políticas ambientales y, no tanto, en su aplicación y consecuencias reales, si bien pueden considerarse un logro en los 40 años de democracia en Argentina, no han sido suficientes para revertir situaciones ambientales negativas en diversos sectores de la sociedad, en algunos casos ligadas a sectores económicos específicos como la minería donde la visión extractivista es prevaleciente. Otro aspecto resaltante que puede considerarse una deuda del período democrático es la denominada (in)justicia ambiental que es particularmente visible en algunos sectores del conurbano de Buenos Aires.

Puede afirmarse que, bajo la imagen de progreso y movilidad social, los distintos municipios del conurbano tendieron a priorizar la instalación de industrias y con ello el tan mentado desarrollo local sin compatibilizar el derecho a *vivir y trabajar en un ambiente saludable* con el *derecho a un ambiente urbano sano* como nuevos derechos de ciudadanía. Este artículo trata sobre esta situación de injusticia ambiental tomando como referencia un caso emblemático en el Municipio de Quilmes, Buenos Aires, Argentina.

2. Justicia ambiental

Analizar la distribución social y urbana de la degradación ambiental desde la perspectiva de la justicia ambiental es fructífero dado que modifica la perspectiva clásica de análisis sobre este problema al establecer como principal interrogante no

tanto las "causas" que producen tal degradación, sino el proceso político, económico y social que consolida la desigual distribución social de las cargas nocivas de la contaminación. La situación de injusticia ambiental y la condición de territorios vulnerables en general y, en el conurbano sur específicamente, se asocian a la lógica territorial del capital y, a su vez, a las lógicas de sobrevivencia de la población que vive en esos territorios, que resiste, lucha, conquista derechos y sufre la situación de deterioro social y ambiental.

La justicia ambiental se encuentra inextricablemente asociada a las luchas de una heterogeneidad de movimientos sociales cuyo rasgo característico es la defensa de sus lugares de residencia frente a la amenaza o denuncia de los efectos nocivos de la contaminación ambiental producido por la instalación de fábricas, vertederos, etc. El movimiento social que dio origen al término surgió en 1982 en Estados Unidos a partir de la manifestación de los habitantes de Warren Country en Carolina del Norte quienes se movilizaron contra la instalación de un depósito de PBC (bifenilos policlorados). La movilización implicó el arresto de más de 500 personas incluido un congresal del distrito de Columbia, Sr. Fauntroy y el Dr. Chavis Jr., director ejecutivo de la UCC (United Church of Christ) de la Comisión por la Justicia racial, organización que adquirirá una relevancia fundamental en la vinculación entre el movimiento que luego se denominará justicia ambiental y el ámbito académico y las investigaciones que proveyeron datos empíricos para las denuncias públicas de injusticia ambiental (Dorsey, 1997; Lui, 2000).

En América Latina, la noción de justicia ambiental tiene rasgos distintos del movimiento surgido en Estados Unidos. Si bien los grupos medioambientalistas en América Latina enfrentan y denuncian situaciones de injusticia ambiental, estos no se han constituido en un movimiento que incorpore sus demandas en términos de ampliación de los derechos civiles como sí aconteció en los Estados Unidos (Carruthers, 2008). Por otro lado, salvo en países como Brasil o Chile, los grupos ambientalistas no han articulado sus demandas bajo las mismas premisas e hipótesis que las articuladas por el movimiento de justicia ambiental, aunque, como

afirma Acselrad (2004), pueden reconocerse en los reclamos de esas luchas los mismos principios del movimiento norteamericano.

En Argentina, los distintos reclamos y demandas de los pobladores en contra de la instalación de minas, industrias, proyectos inmobiliarios o aquellos que reclaman el control de la contaminación son distintas manifestaciones de lo que Merlinsky denomina ambientalismo popular. La noción de justicia ambiental que prevalece en estas organizaciones muchas veces de base y autoconvocadas, “atravesada la defensa de las condiciones de vida y la salud (...) en el marco de disputas económicas, pero también en términos de valores culturales e identitarios” (Merlinsky, 2013: 195).

Pese a las diferencias en el origen y los principios que articulan los movimientos ambientalistas en Argentina, el concepto de justicia ambiental comenzó a ser orientativo en el análisis de aquellos conflictos ambientales que tomaron relevancia pública en el país. Sin embargo, frente a la escasa manifestación de conflictos ambientales en la Región Metropolitana de Buenos Aires uno de los interrogantes es cómo analizar y hacer visibles las condiciones de degradación ambiental en las que están inmersos sus distintos habitantes, principalmente los del conurbano, frente a la aparente ausencia de este tipo de conflictos.

Los riesgos industriales en América Latina parecen distribuirse ampliamente a lo largo de las zonas metropolitanas o suburbanas, por lo que los emplazamientos de industrias contaminantes pueden hallarse dispersos en barrios con características sociodemográficas distintas. Si bien esta explicación no contradice el principio por el cual las mayores cargas de los problemas ambientales recaen en los sectores de menores recursos, permite mediatizar las explicaciones que sostienen la imposición deliberada de instalaciones contaminantes en comunidades o barrios en donde predominan grupos poblacionales minoritarios o en condiciones de pobreza.

3. Conurbano y justicia ambiental

Las transformaciones territoriales del conurbano sur bonaerense en el siglo XX han dejado un pasivo ambiental en términos de abandono de infraestructura urbana y

contaminación. El mapa de ocupación y valorización industrial lo comparten tanto el primero como el segundo cinturón del área metropolitana sur, con algunas singularidades que hacen al tipo de desarrollo industrial y el momento de consolidación de la trama urbana. Entre ellas, la actividad industrial y las políticas públicas incentivaron la ocupación de un suelo urbano muchas veces por debajo de la cota de inundación en zonas atravesadas por arroyos, vertederos naturales de los efluentes industriales, al tiempo que se incentivó la instalación de fábricas como usinas de desarrollo económico y empleo local, a costa de bajos controles en las emisiones de sustancias tóxicas y degradación ambiental sin cuestionamientos fuertes a esta situación. Incentivar no significa que el proceso fue unidireccional, las lógicas subyacentes de los sectores trabajadores (lógicas de sobrevivencia y de resistencia) los llevaron a ocupar intersticios vulnerables del territorio superponiendo su propia legalidad y necesidad a la norma establecida.

El proceso de industrialización desregulado y la falta de planificación urbana que consolidaron los dos primeros cinturones del Gran Buenos Aires dan una percepción del conurbano bonaerense como un territorio con características homogéneas. Sin embargo, comprender cómo ciertas zonas del conurbano se constituyeron en áreas ambientalmente degradadas implica analizar los distintos municipios que lo conforman como un espacio heterogéneo y extremadamente diferenciado (Torres y Marques, 2001).

De esta forma, en un mismo municipio, como Quilmes, coexisten zonas en donde la falta de regulación y planificación pública consolidan zonas de sacrificio en las cuales las industrias contaminantes y las empresas avanzan sobre poblaciones política y económicamente empobrecidas junto a zonas segregadas donde se combinan condiciones de pauperización, precarias condiciones materiales de vida y exposición acumulativa a diversos tipos de peligro ambiental denominadas hiperperiferias por Torres y Marques (2001).

En este sentido, tomar como punto de partida para el análisis la distribución social y espacial de la degradación ambiental conlleva tener en cuenta una dimensión histórica de la conformación de los territorios. Esta perspectiva de análisis aplicada

a la Región Metropolitana de Buenos Aires, específicamente a su primer cordón, requiere trazar el vínculo entre emplazamiento industrial, migración y urbanización. Comprender y trazar la especificidad de este vínculo en los territorios analizados no solo permite dimensionar la heterogeneidad territorial de un municipio; la indagación y reconstrucción de esa cronología puede darnos el indicio de cómo el proceso de degradación socioambiental se torna, muchas veces, imperceptible para los habitantes más antiguos de estos barrios como lo demuestran Auyero y Swistun (2008) para el caso de Villa Inflamable en el conurbano sur de Buenos Aires. Una denuncia académica y popular producirá un quiebre en la reciente historia ambiental de nuestro país que tiene como escenario la compleja trama urbana de la cuenca Matanza-Riachuelo con el fallo de la Corte Suprema del 8 de julio de 2008 y la creación del organismo gubernamental Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (Acumar).⁷

En democracia se trata de remediar algunas situaciones de degradación ambiental extrema, pero la necesidad de sobrevivencia se impone como lógica dominante sobre las regulaciones y la ocupación de intersticios de baja calidad ambiental en los territorios populares sigue siendo una constante.

4. Quilmes: Barrio José Hernández y justicia ambiental

La concentración de situaciones de pobreza, de colapso ambiental, de falta o errada intervención estatal expresan, sin duda, una de las facetas más preocupantes del proceso de crecimiento incontrolado de la ciudad y de la escasa aplicación de la institucionalidad ambiental prevaleciente en el país.

Una breve descripción de este municipio indica que en el período intercensal 2010-2022 el crecimiento de la población fue 9,1% respecto a 2010 y el de las viviendas 25% con un llamativo descenso del tamaño promedio de los hogares que pasó de 3,29 hab/hogar a 2,56 hab/hogar. En 2010 la población era de 582.943

⁷ La Ley Nacional 26168 creó Acumar (Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo), dada la necesidad de articular las acciones de las jurisdicciones involucradas (nación, provincia de Buenos Aires y CABA) (Acumar, 2006, *Evaluación ambiental del proyecto de desarrollo sustentable de la cuenca hídrica Matanza-Riachuelo*).

personas que vivían en 177.110 hogares, mientras que para 2022 la población censada se incrementó a 636.026 personas que ocupaban 221.757 viviendas (Figura 1).

Figura 1. Cuadro de población y hogares en Quilmes

	2010	2022	2022/2010
Población*	582.943	636.026	9%
Hogares*	177.110	221.757	25%
Personas x hogar*	3,29	2,87	-13%
Hogares vulnerables	24.087**	39.500***	64%
Personas en hogares vulnerables	101.028**	149.107***	48%
Personas x hogar vulnerable	4,19**	3,77***	-10%

Fuente: Cálculos propios con base en: *Censos Nacionales 2010 y 2022. ** Censo Social de Quilmes 2010. *** Proyecciones propias a partir de los anteriores y trabajos de campo.

El Censo Social Quilmes (2010) centrado en villas de emergencia, asentamientos y caseríos precarios del distrito relevó los 30 barrios considerados los más vulnerables de Quilmes con un total de 24.087 hogares donde habitaban 101.028 habitantes, 17% de la población total. Se realizó una proyección de la población vulnerable con base en este último censo, datos de la ONG “Un techo para mi país Argentina”, trabajos sobre el municipio (Lacabana, 2023) y tendencias establecidas anteriormente indican que fueron aumentando los asentamientos informales más allá de diferencias metodológicas de cálculo.

Esto permite establecer que los hogares vulnerables crecieron 66% (39.500 hogares) y el número de personas en estos hogares 49% (149.107 personas). También se reduce el tamaño de los hogares (3,77 hab/hogar) aun cuando esta disminución es

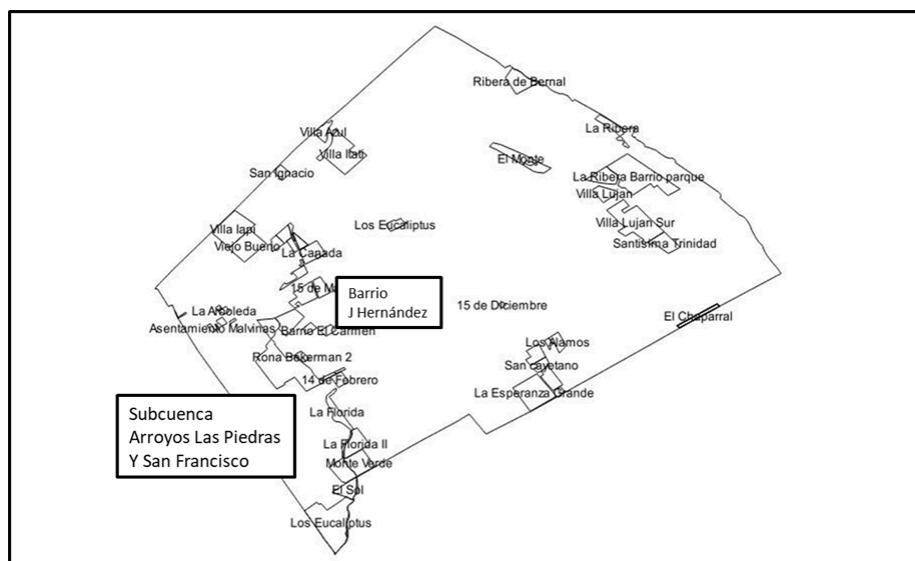
menor que la total, pero coincidente con la tendencia general de disminución del tamaño medio de los hogares.

Del conjunto de barrios y asentamientos vulnerables del municipio de Quilmes, este artículo se focaliza en la situación ambiental del Barrio José Hernández.

4.1 El Barrio José Hernández

La zona con mayor densificación de estas urbanizaciones populares abarca las cuencas de los arroyos Santo Domingo, Las Piedras y San Francisco (Figura 2), áreas que constituían antes de su ocupación un reservorio para los excesos hídricos de la zona. Por un lado, preexisten los patrones de crecimiento industrial primigenio, el crecimiento urbano asociado y las tendencias de pauperización del hábitat que conlleva la formación de sistemas complejos de riesgo ambiental como productos y procesos. En esta situación se encuentran los viejos barrios obreros consolidados, tensionados por la polarización social y ambiental, en algunos casos, expuestos críticamente a estos procesos y a los impactos de la actividad industrial preexistente, como es el caso del Barrio José Hernández, y en otros, como Villa Itatí, al crecimiento sobre áreas de alto riesgo ambiental.

Figura 2. Mapa de asentamientos y villas Municipio de Quilmes



Fuente: Pablo Lacabana a partir de imágenes Google Earth

Los datos recabados por medio de encuestas a los vecinos del Barrio José Hernández, ubicado en la localidad de Quilmes Oeste en la Provincia de Buenos Aires, permitieron analizar distintos grados de vulnerabilidad socioambiental y su impacto territorial atendiendo, principalmente, las desigualdades en la distribución de los riesgos dentro del barrio, así como también las percepciones de sus habitantes en cuanto a su calidad de vida. Los primeros resultados de la investigación abrieron una serie de interrogantes en torno a cómo fue el proceso por el cual ciertas comunidades del conurbano soportan la mayor carga de los riesgos de contaminación producto de la instalación, en la cercanía de sus viviendas, de empresas contaminantes (Lacabana, Bressano y Carballo, 2016).

El loteo que se transformaría en este barrio se inició hace aproximadamente 70 años y comenzó a consolidarse en el mismo período que la papelera Massuh amplía sus instalaciones al incorporar, en el año 1971, la planta de celulosa semiquímica de Sunds Defibrator, instalando la división Celulosa y Papel cercana al arroyo Las Piedras, que devendría en la principal fuente de contaminación.

El barrio tiene una trama urbana bien definida, aproximadamente 36 manzanas con viviendas de material (sin contar el área del asentamiento cercano al arroyo que data de 2012), un área verde correspondiente a un club deportivo y otra a un parque lineal sobre la calle 822 (Figura 3). Esta calle es el límite del barrio con la planta papelera Massuh. El límite oeste es la calle 816 que limita con un "polo industrial informal". El límite norte viene dado por el Camino Gral. Belgrano y el límite sur por el arroyo Las Piedras (Figura 3).

Figura 3. Imagen satelital y polígono del Barrio José Hernández 2023



Fuente: Pablo Lacabana a partir de imágenes Google Earth

El asentamiento, que se constituyó en 2012/2013, es conocido localmente como Barrio Doña Bekerman o Barrio Las Cañitas, cuenta con unas cinco manzanas pequeñas y se encuentra consolidado con casas de material, en algunos casos en altura, tiene algunos servicios recientes, agua y electricidad, si bien la franja sobre el arroyo es más precaria (Figura 3).

La percepción directa evidencia una escasa heterogeneidad territorial al interior del barrio, los niveles de consolidación son similares, el acceso a servicios se diferencia porque hay aproximadamente un 10% que no tiene cloacas dado que no se han terminado las obras de cordones, cunetas y cambio de mejorado por asfalto. Son 15 cuadras donde todavía existen zanjas abiertas con circulación de aguas residuales domésticas y sirven de desagües pluviales. Los servicios de agua corriente y electricidad abarcan todas las manzanas del barrio. Este ha crecido por expansión

horizontal, los terrenos han sido construidos por hijos y nietos de los pobladores originales teniendo en algunos casos tres generaciones en los mismos terrenos.

Los referentes del barrio estiman que existen alrededor de 1500 viviendas frontales lo que daría una población aproximada de 6000 personas. Considerando la densificación horizontal se puede estimar que existen más de 2000 viviendas y, por lo tanto, la población estaría cercana a las 8000 personas sin contar el sector cercano al arroyo (Barrio Doña Bekerman o Barrio Las Cañitas). La densificación en altura no es tan evidente aun cuando existen algunas casas de dos plantas. El Barrio José Hernández puede caracterizarse como un área residencial de extracción predominantemente obrera o, si se prefiere, popular donde la mayor parte son propietarios de sus viviendas. Uno de los entrevistados afirma que:

La gente del barrio trabaja, no puede decirse que hay marginalidad, es clase media baja... (E1-2023).

Así como se puede decir que hay heterogeneidad social, la heterogeneidad ambiental del barrio es más pronunciada dado que los bordes son los que sufren más la contaminación por olores, humos, polvo y ruido; sobre este aspecto se concentra el análisis.

4.2 (In)Justicia ambiental en el Barrio José Hernández

El Barrio José Hernández estuvo sometido a un intenso proceso de contaminación a partir de sus cuatro límites: por un lado, la papelera Massuh que, si bien hacia 2008 paralizó su funcionamiento, es responsable de importantes pasivos ambientales. En 2022 reinició operaciones con 200 empleados, si bien ya no fabrican pulpa de papel ni usan chipeadora como anteriormente, generan situaciones de contaminación. Por otro, el polo industrial informal de industrias contaminantes como graseras, alimentos para animales y otras que generan humo denso, malos olores, polvo fino y ruidos constantemente. También el arroyo Las Piedras, uno de los cursos de agua más contaminado de esta subcuenca que representa una amenaza por

inundaciones. Finalmente, el Camino General Belgrano, una avenida intercomunal con intenso tránsito de vehículos livianos y pesados donde se generan gases y ruidos en forma permanente.

La normativa de zonificación del partido de Quilmes establece la existencia de dos áreas: la urbana y la complementaria. El área urbana se subdivide en urbanizada –zonas que tienen acceso a servicios de agua potable y desagües cloacales de red– y las zonas semiurbanizadas definidas como aquellas que carecen de uno o ambos servicios. En esta clasificación, el Barrio José Hernández se caracterizaba en 2013 por ser parte de una zona semiurbanizada, en 2023 puede considerarse zona urbanizada dado los avances que ha habido en la provisión de servicios esenciales (Figura 4).

Figura 4. Cuadro de servicios básicos 2013-2023 Barrio José Hernández

Servicios Años	Agua Corriente	Aguas servidas		Electricidad	Calles	
		Cloacas	Pozo		Asfalto y mejorado	Tierra
2013	92%	20%	80%	80%	60%	40%
2023	100%	90%	10%	100%	100%	-

Fuentes: 2013: Lacabana, Bressano y Carballo (2016).

2023: estimaciones a partir de trabajo de campo Barrio José Hernández.

Más allá de las consideraciones regulatorias como la zonificación se aprecia una mejora en el acceso a la provisión de servicios públicos esenciales que coloca a este barrio en una buena situación respecto a las condiciones materiales de vida de su población. Sin embargo, sigue existiendo un conflicto por el uso, dado que algunas empresas no toman medidas contra la contaminación que generan porque aducen que estaban previamente en esa área.

Según la ordenanza de zonificación y uso del suelo del partido de Quilmes N°4545, sancionada el 28 de febrero de 1979,⁸ en el área suburbanizada se establecieron las zonas industriales clasificadas, según el capítulo 3, en zona industrial exclusiva (ZI-1) y sus áreas complementarias: zona industrial de segunda (ZI-2)⁹ y zona de recuperación industrial exclusiva (ZRI). Tanto en la zona exclusiva como en la de recuperación industrial, el artículo 27 y los artículos 64 y 65 establecían que “no se permitirá la construcción de viviendas”, disposición que en términos formales se respetó, no así en forma real. Según el mismo capítulo de la normativa, artículo 7, inciso E, la zona residencial R4-1, la cual define los límites del Barrio José Hernández como una zona “con infraestructura incompleta o sin infraestructura en subárea semiurbanizada con densidad de población baja”, se encuentra a una calle de distancia de la expapelera Massuh radicada en lo que esta misma normativa define como zona industrial exclusiva.

Si bien la papelera Massuh y las otras fábricas se localizan en la zona delimitada para uso industrial según la normativa citada, la contigüidad del Barrio José Hernández pone en entredicho la regulación y planificación municipal en lo que respecta a sanidad ambiental y zonificación urbana. Se puede analizar este proceso a través de la causa "Vela Darío Rene y otros C/ Massuh S.A y otros S/Reparación o Reconstrucción de daño ambiental". En una de las audiencias de conciliación el juez a cargo de la causa señalaba la dificultad de establecer qué proceso fue primigenio: si la radicación de la industria contaminante o el asentamiento de vecinos en las zonas linderas a la papelera o, si bien, ambos procesos fueron simultáneos. En una de las tantas audiencias para resolver el conflicto entre los vecinos del Barrio José Hernández y la expapelera Massuh, el juez advertía la complejidad para alcanzar un acuerdo habida cuenta “de la incompatibilidad entre el uso residencial e industrial

⁸ Esta ordenanza responde a las disposiciones de los artículos 70° y 74° del Decreto Ley 8912/77 “Ordenamiento Territorial y uso del suelo” de la Provincia de Buenos Aires. En estos se preveía que cada municipio estableciera un área de planeamiento y el reordenamiento territorial del partido el cual no se alcanzó a implementar según consta en la justificación de la Ordenanza N°10337/06, Municipalidad de Quilmes.

⁹ En la zona industrial de segunda se establece la construcción de una vivienda por parcela y la radicación de comercios siempre y cuando el tipo de industria radicado en ese sector sea considerado “de actividad inocua”.

que se pretende otorgar al espacio territorial implicado". Sin embargo, señalaba "que a efectos de dirimir la contienda no resulta pertinente elucidar si los habitantes han invadido la zona industrial o ha ocurrido lo inverso" (Argentina, 2009).

Figura 5. Papelera Massuh

- Figura 5. Papelera Massuh
1. Diciembre del 2008 La empresa Massuh paraliza sus funciones
 2. Febrero de 2009. Una delegación de los trabajadores de Papelera Massuh fue al Ministerio de Trabajo para buscar respaldo del Gobierno ante la crítica situación de la empresa que se encontraba paralizada.
 3. Marzo de 2009. Papelera Massuh volvió a solicitar asistencia financiera al Estado nacional para producir y pagar los salarios.
 4. Abril de 2009. Los trabajadores de la planta de Quilmes realizaron un corte en el Camino General Belgrano.
 5. Abril de 2009. Se movilizaron a la rotonda de Alpargatas para reclamar la estatización de la empresa.
 6. Abril del 2009 El Estado mediante un aporte del ANSeS de u\$s 4 millones estatiza la fábrica y pone al frente de la misma al controversial Secretario de Comercio Interior Guillermo Moreno
 7. Septiembre del 2009 La justicia clausura la papelera por contaminación.
 8. Octubre del 2009 la justicia llega a un acuerdo con el directorio y se levanta la clausura.
 9. Julio 2013. La empresa argentina Papelera del NOA toma posesión como nuevo dueño de la planta industrial Massuh. La flamante compañía, que se denominará "Papel Pampa", tendrá como principales accionistas a Papelera del NOA y al fondo español MW Gestora.
 10. 2022. Papel Pampa (grupo NOA) reinicia las actividades. La contaminación mayor proviene de olores nauseabundos de la planta de tratamiento de aguas derivadas del proceso de producción.
 11. 2023. Se reportan esporádicamente olores nauseabundos

El recuadro de la Figura 5 muestra la secuencia temporal que siguió la empresa Massuh desde 2008, cuando paralizó sus operaciones, hasta 2022 que reinició la producción bajo el nombre de Papel Pampa, propiedad de Papelera NOA. El conflicto se acentuó con protestas de los trabajadores hasta que en abril de 2009 se estatiza la planta, pero en septiembre es clausurada por contaminación y en octubre se levanta esta restricción por un acuerdo con la empresa. Como resultado se entuba la zanja por donde se disponían los efluentes de la planta, se hace una barrera vegetal de árboles, se construye un parque lineal y se asfalta la calle 822 que sirve de límite entre la papelera y el barrio. Estas acciones, parte de la reparación ambiental a la que se vio obligada la empresa, se desarrollaron entre 2011 y 2013 (entubado, asfaltado

y forestado), también se instalaron dos bombas¹⁰ para acelerar la salida del agua de lluvia y evitar inundaciones en el barrio.

Las obras más recientes, en 2023, son veredas, juegos infantiles, bancos y delimitación de canchas. Sin embargo, los entrevistados en 2023 señalan que no tienen conocimiento de ninguna indemnización a los habitantes del barrio como parte del acuerdo de reparación ambiental.

La Sociedad de Fomento del barrio, fundada hace 50 años, ha cumplido un papel central para nuclear las demandas y movilizar a los vecinos durante las distintas etapas del conflicto. En la actualidad también juega un rol fundamental en atender los avisos de los vecinos cuando hay contaminación en el aire (olores fundamentalmente) que proviene de la papelera transmitiendo estos reclamos al Ministerio de Ambiente de la Pcia. de Buenos Aires (ex OPDS) que envía personal a fiscalizar la papelera. De hecho, a partir de estas denuncias, la empresa Papel Pampa convocó a los vecinos a través de la Sociedad de Fomento para explicar el proceso completo de producción a partir de cartón recuperado y llegar a un acuerdo para que antes de llevar las denuncias a ese ministerio, llamaran a la unidad de seguridad e higiene de la empresa para que sus técnicos solucionaran el problema que genera contaminación. En palabras de los entrevistados:

Le estamos encima (en referencia a la papelera), cuando hay emanaciones hacemos una nota, un mail a la OPDS, llamamos a fiscalización cuando los vecinos dicen que hay un olor... (E1-2023).

Puede afirmarse que en el caso de la papelera el conflicto se ha encauzado y la contaminación está referida fundamentalmente a la emanación de malos olores. Sin embargo, en el otro lado del barrio, sobre la calle 816, se encuentran un conjunto de plantas de producción que generan altos niveles de contaminación. Entre ellas destacan una procesadora de harina de hueso que genera contaminación permanente por malos olores y esporádicamente humos densos, una proveedora de

¹⁰ Una al final de la calle 822 y la otra donde termina la calle 816, ambas al lado del arroyo.

cemento premezclado que, al tener cemento, cal, arena a cielo abierto contamina el aire con polvo que se deposita en las casas aledañas y daña la salud de las personas, una extrusora de aluminio que genera ruidos permanentes, una industria química con emanaciones y una grasera que genera diversos efluentes contaminantes.

Los vecinos de la calle 816 y aledaños son los más afectados por la contaminación generada por todas estas plantas industriales. Los malos olores y el polvo son dos constantes en este sector del barrio, y cuando el viento sopla hacia él se siente también en el resto del barrio. Puede observarse cómo ante la falta de regulación y planificación urbana municipal se consolidan, con el correr del tiempo, zonas de sacrificio (Bullard, 2004) en donde las industrias contaminantes avanzan negativamente sobre la salud de las poblaciones. En palabras de un entrevistado:

Se incrementó el conflicto con las industrias de la calle 816; lavan los camiones de cemento y tapan las cañerías, vuela polvo de cemento y cal, la extrusora de aluminio genera ruidos constantemente, la de plástico, la química... la de alimentos, harina de hueso... me gustaría que alguien venga y se quede media hora sintiendo ese olor... podés grabar, podés muchas cosas, pero el olor no lo podés medir, es terrible el olor, no hay acostumbramiento, no existe... (E2-2023).

Sin embargo, ante la imposibilidad de mudarse hay que considerar el acostumbramiento a la situación de degradación ambiental que se torna imperceptible y puede derivar en una cultura de la resignación (Auyero y Swistun, 2008). Es una dicotomía muy fuerte tener esas malas condiciones ambientales todo el tiempo y, a la vez, no movilizarse para tratar de mejorar esa situación. Al ser un barrio que se encuentra expuesto a distintos factores contaminantes e inundaciones, el valor de sus propiedades decrece, la posibilidad de vender para comprar otra vivienda en un lugar con un ambiente urbano sano puede resultar dificultosa o, directamente, imposible. Estas escenas urbanas se reiteran con un paisaje similar a

lo largo de las áreas urbanas deterioradas por la contaminación o por la amenaza de inundaciones frecuentes.

Según un entrevistado:

En esa cuestión hay un retroceso en la defensa del medio ambiente, de acostumbrarse a vivir con un olor, creo que hay un retroceso. Cuando fue el tema de Massuh era indiscutido que los vecinos se organicen para pelear contra eso... Hoy no sé si estamos en el mismo escenario, si le decimos a los vecinos porque pasa esto y esto, no sé si realmente todos los vecinos dicen bueno vamos... creo que una marcha como se hacía antes, 300 vecinos cortando el camino, ya no va. (E1-2023).

Parte de los vecinos del barrio tiene disposición a mudarse, pero no han podido hacerlo porque no tienen otra alternativa y están acostumbrados a vivir ahí. La actitud de resignación o conformismo en realidad expresa la importancia que adquiere el tiempo de residencia en el barrio, las redes y tejidos sociales que los vinculan, así como la propiedad de la vivienda, seguramente la única vivienda a la que podrían acceder y que forma parte de las estrategias de sobrevivencia de largo plazo de esas familias.

Conclusiones

En las cuatro décadas de democracia transcurridas, la Argentina ha avanzado en la consolidación de una institucionalidad ambiental y se ha logrado desarrollar una creciente conciencia ciudadana en esta materia, conformándose diversas organizaciones civiles y académicas que progresivamente han tenido un papel relevante en los conflictos derivados de la relación economía-ambiente en diversos sectores extractivos y productivos.

Sin embargo, existe fragmentación y dispersión de las políticas ambientales que en muchos casos no permite la aplicación de esas políticas y se agrega el bloqueo explícito por parte de agentes económicos que paralizan la sanción de leyes o su

aplicación para poder continuar interviniendo los ecosistemas para beneficio propio o para no asumir sus responsabilidades, promoviendo de hecho el deterioro ambiental para la población en general.

También entran en escena nuevos actores sociales que cambian la perspectiva de la cuestión ambiental sumando permanentemente apoyos de la población, pero en una situación de subordinación respecto al poder que ejercen los sectores económicos más concentrados.

Si bien la justicia ambiental pretende evitar el impacto desigual de las amenazas ambientales sobre los grupos de población en desventaja y, por tanto, más vulnerables, la persistencia de focos de contaminación permanentes como los que existen en el Barrio José Hernández de Quilmes oeste muestran a cabalidad las deficiencias del sistema regulatorio ambiental y el poder de los agentes económicos. La expresión 'la falta de regulación ambiental es un incentivo para que las empresas sigan contaminando' se aplica plenamente en este caso.

En el caso de papelera Massuh, la lucha de los vecinos tuvo resultados positivos dado que la justicia obligó a la reparación ambiental con la realización de obras de entubamiento, barrera vegetal y parque lineal. La nueva empresa propietaria comenzó a operar en 2022 y la mayor contaminación proviene de la planta de tratamiento de efluentes que genera emanaciones de malos olores. El proceso de producción actual solo recicla cartón, pero no contempla la fabricación de pasta de celulosa de dónde provenía la mayor contaminación.

La Sociedad de Fomento del barrio es un actor fundamental. Tiene 50 años y ha cumplido un papel central para nuclear las demandas y movilizar a los vecinos durante las distintas etapas del conflicto, y en la actualidad también juega un rol importante de intermediario entre los vecinos y los organismos de fiscalización o directamente con la empresa para que se atiendan los reclamos de los habitantes afectados por esos malos olores.

Si bien la contaminación directa que generaba la papelera ha disminuido, la exposición a otros problemas ambientales aún continúa sin resolverse por la presencia de fábricas que generan efluentes tóxicos, ruidos constantes, partículas de

cemento y olores nauseabundos. Todos estos problemas ambientales aún persisten e inclusive han incrementado los efectos nocivos sobre los vecinos. Con el correr del tiempo el barrio se consolida como una zona de sacrificio en donde las empresas contaminantes impactan negativamente sobre su población, sin otra opción que continuar viviendo en este barrio. Antes que una actitud de resignación o conformismo se puede entender que estas respuestas expresan la importancia que adquiere el tiempo de residencia y el tejido comunitario que los habitantes tienen en el barrio y, principalmente, la propiedad de los terrenos y de las viviendas donde han vivido, en muchos casos, tres generaciones de una misma familia. De hecho, los comentarios de los dirigentes comunitarios hablan de un retroceso, de la imposibilidad de movilizar a los habitantes por una demanda ambiental como parte de un descreimiento generalizado y de la presión en contra de lo organizativo y comunitario a favor del individualismo. La sumisión y el disciplinamiento social presionan no solo sobre el acceso a un hábitat digno, sino también sobre las condiciones urbanas ambientalmente saludables a las que pueden aspirar estos grupos sociales.

Referencias bibliográficas

Acsehrad, H. (2004). *Justiça ambiental-ação colectiva e estratégias argumentativas*. Acsehrad, H. et al., *Justiça ambiental e Cidadania*, Rio de Janeiro: Relume Dumará.

Argentina (2009), Causa judicial Vela Darío René y Otros c/Massuh S.A y Otros s/ reparación o recomposición de daño ambiental, expediente (R)-2539-2005. Audiencia del 22 de diciembre de 2009. Cámara de lo Contencioso Administrativo Nro. 1, La Plata.

Auyero, J. y Swistun, D. (2008). *Inflamable. Estudio del sufrimiento ambiental*. Buenos Aires: Paidós.

Bosque Sendra, J. et al. (2001-2002). De la justicia espacial a la justicia ambiental en la política de localización de instalaciones para la gestión de residuos en la comunidad de Madrid. *Boletín de la Real Sociedad Geográfica*, núm. 137-138, 89-114.

Bullard, R. (2004). Enfrentando o racismo ambiental no século XXI. Acselrad, H. et al., *Justiça ambiental e Cidadania*, Rio de Janeiro: Relume Dumará.

Carruthers, D. (ed.) (2008). *Environmental justice in Latin America. Problems, Promise and practice*, Massachusetts Institute of Technology.

Dorsey, M. (1997). El movimiento por la Justicia ambiental en EE. UU. Una breve historia. *Ecología Política*, núm.14, 23-32.

Juncal, S. (2023). La política ambiental argentina y los desafíos derivados de su institucionalidad. *Espacio Abierto*. vol.7, núm. 2. Argentina.

Lacabana, M., Bressano, C. y Carballo, C. (2016). Territorios vulnerables e injusticia ambiental en Argentina. *Revista Política e Planejamento Regional*, vol. 3, núm. 2, julho a dezembro. Rio de Janeiro.
<http://www.revistappr.com.br/artigos/publicados/Territorios-Vulnerables-e-Injusticia-Ambiental-en-Argentina.pdf>

Lui, F. (2000). *Environmental justice analysis: theories, methods and practice*, New York: CRC Press.

Machado de Freitas, C. (2004). Ciência para a sustentabilidade e a justiça ambiental. Acselrad, H. et al., *Justiça ambiental e Cidadania*, Rio de Janeiro: Relume Dumará.

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

Schamber, P. y Saidón, M. (2023). Ley de envases, responsabilidad del productor y la necesidad de regulación. <https://www.infobae.com/>

Sejenovich, H. (2012). La crisis social y ambiental y lo nuevo de la relación población-recurso. *Cuestiones de Población y Sociedad*, vol. 1, núm. 1. Córdoba: CEPyD.

Torres, H. y Marques, E. (2001). Reflexões sobre a hiperperiferia: novas e velhas faces da pobreza no entorno municipal. *Estudos urbanos e regionais*, núm 4, mayo.

* Miguel Lacabana es Licenciado en Economía, Doctor en Ciencias Sociales. Postdoctorado en The Bartlett Development Planning Unit. University College of London. Profesor Titular de Economía Ecológica del Departamento de Economía y Administración; de Economía Ambiental de la Maestría en Ambiente y Desarrollo Sustentable y de Economía y Ecológica y Desarrollo del Doctorado en Desarrollo Económico - Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Director del Programa Interdisciplinario de Ambiente (PIIdISA/UNQ). Director de la Incubadora de Interacción Socioambiental – PUIS/UNQ. Director de diversos proyectos I+D de la UNQ relacionados con economía y ambiente, vulnerabilidad y riesgo ambiental, economía circular y corrientes de residuos y de proyectos internacionales (actualmente coordinador científico del proyecto HEADCET (Higher Education partnerships for sustainable local Development through Circular Economy and social innovaTion)).



Transformar

Revista en Economía y Gestión



Universidad
Nacional
de Quilmes



Departamento
de *Economía*
y *Administración*