

Ordenamiento territorial y turismo costero. Tensiones y conflictos en procesos complejos en dos localidades entrerrianas (Argentina)

Isabel Truffer; Daniela Gamboa

Autores: *Instituto de Estudios Sociales (INES CONICET-UNER). La Rioja N° 6, Paraná, Entre Ríos, Argentina. **Facultad de Ciencias Agropecuarias. Universidad Nacional de Entre Ríos. Ruta provincial N°11, km 10,5. Oro Verde, Entre Ríos.

Contacto: isabel.truffer@uner.edu.ar

ARK: <http://id.caicyt.gov.ar/ark:/s22504559/u0lymfbdk>

RESUMEN

La expansión del capital en el agro genera transformaciones productivas e institucionales, pero simultáneamente transforma la cotidianeidad de los hogares rurales, en este caso costeros, generando estrategias de resistencia a la marginación y formas de adaptación a las nuevas condiciones de vida. La reconfiguración de los territorios involucra cambios en los límites del mismo, en el paisaje, en el ambiente, en los circuitos de circulación de personas e información, en la complejidad de las relaciones comunitarias. Nuevas estructuras del espacio social, adaptaciones, cambios, o persistencias de nuevos o viejos actores, nuevas formas de pluriactividad, nuevas producciones y relaciones con los mercados aparecen como estrategias de resistencia al cambio del entorno territorial. En el caso de los dos territorios abordados se intentan iniciar procesos de ordenamiento territorial y programas de desarrollo del turismo, ecoturismo y turismo sostenible. Estos supuestos que enmarcan esta investigación, avalan el análisis integral que se propone partiendo de una base cartográfica como elemento de representación del territorio, sus componentes, dinámicas y conflictos.

Por otra parte, el abordar estos espacios implica reconocer dentro de la ruralidad, comunidades que la ruralidad tradicional (ligada fuertemente al paradigma productivo y a la relación dicotómica campo-ciudad) no incluía dentro de sus objetos de estudios. Por último, la recuperación de elementos de la investigación acción y de educación popular como constitutivos en la formación de los profesionales, especialmente de la ingeniería agronómica, constituyen un elemento justificativo de relevancia.

1. Introducción

Este trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación “Dinámica socioeconómica y ambiental de los territorios rurales costeros y su articulación con el agua” (PID UNER 2190), financiado por Universidad Nacional de Entre Ríos. Sin enmarcar este trabajo en el análisis de coyuntura, tomamos elementos del mismo; como dice Helio Gallardo (1990), “para conocer lo real articulado, el análisis de coyuntura intenta dar jerarquizada cuenta de la situación actual de este complejo conflictivo para actuar adecuadamente sobre él: para hacer esto se apoya en conceptos, en una teoría (...)” (Gráfico 1).

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia en base a Gallardo (1990, p. 37).

Considerando esto, tratamos de dar cuenta de los procesos de cambio, siempre permanentes, que se van dando en las pequeñas comunidades costeras, enmarcados, esta vez, en el denominado “ordenamiento territorial”. Para realizar esta tarea, hemos recurrido a diversas herramientas teóricas y metodológicas, tratando de dar cohesión a la reconstrucción de esta porción de realidad.

La investigación se planteó en base de una propuesta de ecoturismo participativo y comunitario que finalmente se concretó en el Proyecto de Desarrollo Tecnológico Social (PDTs Resol CS 083/11), actualmente en ejecución. Sin incluirlo plenamente dentro de lo que se denomina, en ciencias políticas, *análisis de coyuntura*, el esquema anterior justifica tanto la propuesta de intervención (PDTs) como así también la metodología de trabajo.

Se seleccionó como área de trabajo una franja costera a orillas del río Paraná, con similitudes y particularidades en cuanto a lo ambiental, histórico y socioeconómico, perteneciente al departamento Diamante, provincia de Entre Ríos. En esa franja, se limitaron para el estudio dos localidades ribereñas: Puerto Las Cuevas y Puerto General Alvear.

Ambas localidades se encuentran ubicadas sobre la margen entrerriana del río Paraná, separadas entre sí por 40 km., entre las ciudades de Paraná y Victoria. Diamante, la capital del departamento se sitúa equidistante entre ambas. Puerto Las Cuevas está dentro del Parque Nacional Pre-Delta, mientras que

Puerto Alvear queda al norte del mismo. Son consideradas como humedales de alto valor biológico y ambiental, tanto por su biodiversidad y potencial como por ser un importante reservorio de agua dulce.

Las Cuevas está incluidas en lo que se denomina Sitio Ramsar Delta del Paraná, definido por convención internacional. El mismo abarca una extensión de 243.126 ha., incluye territorio de las provincias de Entre Ríos y Santa Fe y los Parques Nacionales Pre-Delta e Islas. Según el documento elaborado por WESTLAND/HUMEDALES, su límite sur se corresponde con el de la sección Islas del departamento de Diamante, en Entre Ríos, y el límite norte con el del departamento de San Jerónimo, en Santa Fe. Al este y al oeste, el límite lo constituyen las barrancas y la línea de costa del río Paraná. La gestión de este Sitio Ramsar depende de ambas provincias y de la Administración de Parques Nacionales. Además, fue conformado un Comité Intersectorial de Manejo (CIM) que funciona como órgano asesor consultivo y permanente de los administradores.

El Plan de Manejo (PM) del Sitio Ramsar Delta del Paraná (SRDP) fue elaborado entre 2018 y 2019 con la participación de representantes de la comuna y pobladores integrados a diversas actividades del proceso de planificación participativa a partir del cual se elaboró el Plan de Manejo; la Fundación Humedales/Wetlands International (FH/WI) brindó asesoramiento técnico y coordinó el proceso. El documento fue presentado y difundido en agosto de 2019. Además, fue aprobado por el CIM (mayo de 2019) y por la provincia de Entre Ríos (Resolución N.º 341/2019).

Figura 1: Plan de Manejo del Sitio Ramsar Delta del Paraná (2019)



1.1. Descripción del ambiente

Territorialmente, se trata de espacios muy complejos, constituidos por una base geográfica de tierra firme contigua al río, muchas veces geológicamente inestable en sus barrancas calcáreas, numerosas islas e islotes y una porción importante de agua, en forma de humedales, lagunas, arroyos y riachos. Tanto Las cuevas como Puerto Alvear pertenecen al Área Agroecológica Zona N° 24. La misma ocupa el sur oeste de los departamentos Diamante, Victoria y Gualaguay y una pequeña porción al sur del departamento Paraná.

Esta zona edáficamente está constituida por los suelos molisoles típicos de la provincia de Entre Ríos, que se han desarrollado sobre materiales eólicos (loess pampeano), ricos en carbonatos. Estos suelos presentan un horizonte superficial generalmente poco profundo, de color oscuro, con una textura franco limosa a franco arcillo limosa. Las características morfológicas y físico-químicas propias de los molisoles típicos de Entre Ríos son el resultado del equilibrio entre la morfogénesis y la pedogénesis, que las diferencian del resto de la región pampeana. Esta diferencia es socioeconómica y productivamente importante porque, según las distintas regionalizaciones, Entre Ríos conforma la región pampeana, desde una posición marginal. Esta zona agroecológica es la de mayor aptitud agrícola de la provincia. La margen entrerriana del río es alta y barrancosa, dando cuenta de su origen calcáreo, hasta la ciudad de Diamante, donde desciende para dar paso al delta del río Paraná.

Según Bertos y Truffer (2019), la vegetación de la zona presenta una alteración antrópica importante, destacándose grandes áreas destinadas a cultivos agrícolas (soja, trigo, girasol y maíz) y para la ganadería (pasturas y reservas). En cuanto a la vegetación nativa, la misma queda relegada principalmente a las márgenes de ríos y arroyos, bajos y barrancas, donde la actividad agrícola no puede desarrollarse con facilidad. Fitogeográficamente, el área pertenece a la eco-región Delta e Islas del Paraná, que corresponde a los valles de inundación de los trayectos medios e inferiores de los ríos Paraná y Paraguay. Está ubicado en lo que se denomina delta superior, según la clasificación de Burkart (1957) citado por Bertos (2019) y se extiende desde la ciudad de Diamante hasta la localidad santafecina de Villa Constitución.

Una característica muy destacable de esta zona es la variedad de ambientes con los que cuenta y comunidades que se desarrollan en ellos. Esto se debe en gran parte a la compleja dinámica hidrológica en la que constantemente se producen procesos constructivos y destructivos que alteran su superficie. La flora nativa pertenece a la provincia paranaense (dominio amazónico) y a las provincias chaqueña y del espinal (dominio chaqueño).

Según Bertos (2019), corresponde a la región neotropical de dominio amazónico, si bien, en esta latitud, este dominio se expresa en zonas asociadas a los principales cursos de agua, tomando el nombre de selvas marginales. La vegetación fluvial está asociada a los gradientes topográficos, donde el estrato arbóreo predomina en las zonas altas (albardones), el arbustivo y herbáceo en las zonas intermedias, y vegetación acuática en las bajas.

1.2. Breve historia de los territorios

Puerto General Alvear es una de las primeras colonias de alemanes del Volga en la provincia de Entre Ríos. Está históricamente asentada sobre los terrenos de una tradicional estancia. A finales del siglo XIX, a partir de emprendimientos privados y como parte de una política de Estado enmarcada en un proceso de colonización agrícola, se instala un grupo de alemanes del Volga que llegó al puerto de Diamante, integrando un conjunto de colonias hermanas que hoy constituyen el corredor turístico Alemanes del Volga.

El 20 de enero de 1878, el Poder Ejecutivo Nacional creó la Colonia General Alvear; no obstante, la fecha de fundación es seis meses más tarde, momento en que se consolida el conjunto de aldeas que conforman el corredor a lo largo de la ruta N° 11, a la vera del río Paraná: Aldea Spatzenkutter (10 km. al este), Aldea Grapschental (9 km. al este de Spatzenkutter), Aldea Valle María (13 km. al sureste), Aldea Protestante (5 km. al sureste de Valle María), Aldea Salto (posiblemente sobre el arroyo Salto, que

desemboca en el río Paraná unos 10 km. al norte), Aldea Brasilera (12 km. al noreste) y Aldea San Francisco (5 km. al este). Esta primera etapa colonizadora tuvo continuidad en 1888, cuando se asentaron 50 familias en las cercanías de Estación Crespo (departamento Paraná), a escasa distancia del núcleo inicial de colonización, y compraron a los descendientes de Ignacio Crespo un campo de 2.000 cuerdas a pagar a largo plazo en cuotas. A pocos kilómetros de allí, se fundó Aldea María Luisa (alrededor de 20 km. al norte de Crespo y 10 km. al este de General Alvear); luego, San Rafael (9 km. al norte de Crespo) y Santa Rosa.

Este proceso migratorio, masivo y organizado, tubo el objetivo de fortalecer la agricultura, satisfaciendo las demandas de un creciente mercado internacional y estableciendo las bases de lo que en el futuro será "Argentina, el granero del mundo". Así, poco a poco iban desapareciendo los montes naturales y comenzaban a aparecer trigales, maizales y linajes, como resultado de una pujante agricultura consolidada sobre los pequeños puertos del Paraná, que permitían una salida de los productos hacia el puerto de Buenos Aires.

En procesos simultáneos, en una pequeña comunidad de origen heterogéneo e incierto ligada a la provincia de Santa Fe, especialmente a Rosario, en 1879, se establece la colonización de Puerto Las Cuevas, cuando un grupo de empresarios locales organizan la venta de tierras, y se asienta allí un grupo de pobladores de diferentes orígenes. Su inmejorable posición sobre el río y el crecimiento de la agricultura en el siglo XX, a partir de la colonización del corredor, provocó el incremento de la población y la consolidación de un pequeño puerto y galpones de acopio de cereal. Una calera fue fuente de provisión de materiales para la construcción de las ciudades emergentes. Un importante movimiento cerealero, de pesca artesanal, cueros, pieles y calera, le permitieron una economía floreciente durante varias décadas. Este desarrollo productivo se estanca durante la segunda mitad del siglo XX. Según el Censo Nacional de Población de 2001, en Las cuevas se registraban 1.158 habitantes. A partir de 1987, se la constituye como Junta de Gobierno de 2ª categoría.

Durante el siglo XX, estancado el desarrollo agrícola y cerrados los pequeños puertos, estas poblaciones de cara al río, en condiciones de cierto aislamiento, desarrollaron su vida cotidiana en base a la ganadería de tierra firme e islas, la pesca, la caza, la apicultura y la venta de algunas artesanías, aprovechando los materiales del lugar. Las poblaciones están asentadas sobre barrancas de origen calcáreo que son motivo de explotaciones mineras para la extracción de broza, no siempre reguladas. Este proceso comienza a revertirse a partir de la última década del siglo XX, cuando se produce lo que diversos autores denominan como la tercera revolución agrícola, con un fuerte impulso al cultivo, especialmente de soja, que se extiende en toda la provincia, empujando las actividades ganaderas a zonas marginales para la actividad, como las islas.

Actualmente, la agricultura prácticamente ha rodeado a estas pequeñas comunidades, y en las mismas se ha producido una suerte de escisión entre quienes se han desarrollado productiva y económicamente en la agricultura y quienes han quedado al margen de dicho proceso, ya sea por la ubicación en el espacio, condiciones edáficas, la disponibilidad de recursos previos o estrategias de producción. Así, cobran relevancia actividades tradicionalmente realizadas, como la ganadería de islas, la pesca artesanal, la caza y la venta de artesanías, que constituyen fuentes de subsistencia para una parte importante de la población, a lo que se suman los aportes del Estado. Es a partir de esta situación que, desde las instituciones estatales, organizaciones civiles y la propia comunidad, surgen proyectos de ordenamiento territorial diferentes, con una oferta de servicios turísticos que se viene consolidando. Es justamente el objetivo de este trabajo recuperar este proceso en su complejidad y multidimensionalidad.

1.3. Conformación política de ambos territorios

La organización municipal y comunal del territorio entrerriano ha sido también compleja a lo largo de su historia. El origen organizacional de las pequeñas poblaciones entrerrianas se inicia con el Código

Rural de Entre Ríos, Ley N° 1.509 del 22 de noviembre de 1892. Este Código Rural fue modificado por la Ley N° 5567, sancionada el 4 de septiembre de 1974 y promulgada el 5 del mismo mes. Esta ley preveía la elección de autoridades y la organización institucional de las diferentes categorías de Juntas de Fomento, como las denominaba la ley. El golpe militar de 1976 dejó trunco ese proceso, por lo que las comunidades continuaron funcionando en un marco legal obsoleto y con límites territoriales indefinidos, dependiendo del poder provincial, con grandes vacíos legales en el territorio.

La institucionalidad de Puerto Las Cuevas, se inicia el 23 de abril de 1985, cuando se aprueba la Ley N° 7.555, que fuera publicada en el Boletín Oficial provincial el 3 de mayo de 1985. Allí se definen los centros rurales de población, las Juntas de Gobierno (que sustituye el nombre de Juntas de Fomento), sus categorías y límites territoriales, como así también las formas de administración y dependencia orgánica. En el año 2002, se sustituyó por la Ley N° 9.480, en la que hay mayor precisión en los límites y clasificaciones territoriales. A partir de esa ley, Las Cuevas, o Puerto Las Cuevas, incluyendo Paraje Doll y Las Masitas, otros dos pequeños asentamientos o poblaciones satélites, fue considerada Junta de Gobierno de II Categoría. Así funcionó hasta diciembre de 2019.

En diciembre de 2018, se aprueba la Ley de Comunas N° 10.644, puesta en vigencia un año después, donde Las Cuevas pasa a ser, junto con nueve poblaciones rurales, una comuna, asumiendo el mismo espacio geográfico (incluyendo Paraje Doll y Las Masitas). A partir del 11 de diciembre de 2019, el territorio de Las Cuevas tiene una transformación institucional y política muy relevante, transformándose en comuna, y su presidenta de Junta de Gobierno en presidenta de comuna.

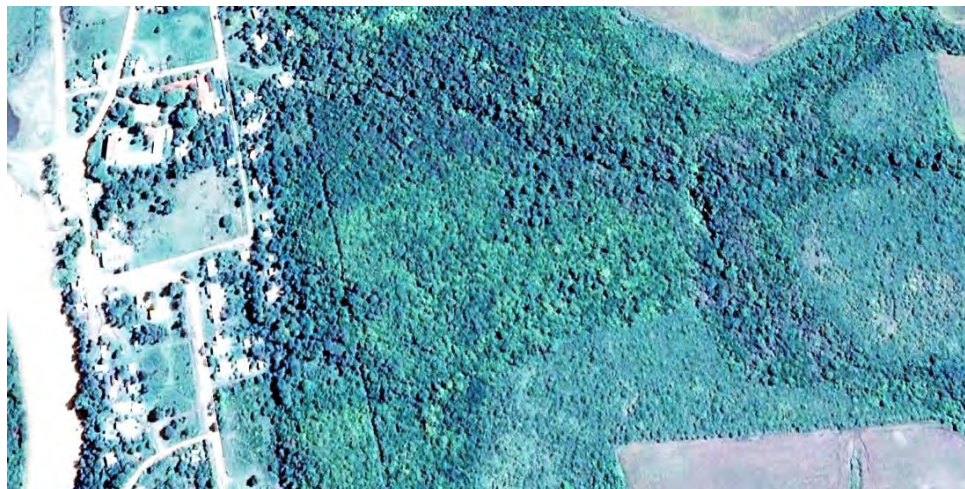
La Junta de Gobierno de 2ª Categoría Pueblo General Alvear fue creada por decreto 3307/1984 MGJE en 1984, y 20 años después fueron establecidos sus límites jurisdiccionales, integrando en la actualidad la Aldea San Francisco. En 1984, pasa a ser Junta de Gobierno de 1ª Categoría. Según el Censo Nacional de Población de 2001, en la jurisdicción de la Junta de Gobierno, incluyendo la Aldea San Francisco, se registraban 544 habitantes. Mediante el decreto 417/2002 MGJ del 1 de febrero de 2002, su territorio jurisdiccional fue fusionado con el de Aldea Brasileira, población muy cercana, para crear un municipio, pero esto no fue puesto en vigencia. Así continuó hasta 2014, cuando, por decreto 5023/2014 del 18 de diciembre, fueron establecidos los nuevos límites jurisdiccionales, retornando a los límites iniciales de 1984.

Figura 2: Puerto Alvear (2018)



Fuente: Imágenes proporcionadas al PID UNER 2190 por el Ing. R. Penco.

Figura 3: Las Cuevas (2016)



Fuente: Imágenes proporcionadas al PID UNER 2190 por el Ing. R. Penco.

2. El territorio

El eje de esta investigación es el territorio y los procesos de ordenamiento territorial que se dan en ellos a partir de las propuestas turísticas. Estos conceptos, por su amplitud y complejidad, exigieron un esfuerzo metodológico para establecer diferentes modos de abordaje. Desde la conceptualización, tomamos en este trabajo a Haesbaert (2014), en tanto se entiende al mismo como una dinámica concreta de dominio y/o apropiación del espacio por el ejercicio del poder. Hablar de este concepto complejo implica sumergirnos en el análisis de procesos contradictorios, tensionantes. Reconocemos en los territorios a abordar una fluidez, discontinuidad y superposición que no solo se manifiestan en la lógica de abordaje, sino también en la dimensión espacial. Estas características de territorios móviles, superpuestos, temporales, de límites difusos, se enmarcan en los procesos actuales, tanto globales, hegemónicos, como locales, particulares, identitarios. Las dos poblaciones objeto de estudio asumen en sus territorios una dinámica particular que le otorga su relación con el río. Transformaciones hídricas, físicas, ambientales y sociales están sujetas al pulso del Paraná y marcan los ritmos de ambas comunidades.

En los espacios seleccionados para la investigación, se plantea el ordenamiento territorial como una necesaria práctica política que permite transformar el espacio geográfico, de acuerdo a lo que el poder político dominante considera el orden deseable y deseado. Esto no significa que no haya, en contraposición, otro orden no hegemónico, propio de las comunidades y que se constituye como el reverso del orden esperado. Dice Haesbaert:

El ordenamiento territorial, a su vez, abarca el conjunto de las prácticas políticas de transformación del espacio geográfico, abordadas siempre a partir de los sujetos que las promueven —tanto en el sentido del ordenamiento hegemónico, como de sus formas contra-hegemónicas—, y del binomio indisoluble orden-desorden, dado que el desorden es constitutivo del orden, su cara “no conservadora”. (2014, p.)

Esto implica la movilización de fuerzas desiguales que tensionan, definen y redefinen el espacio, transformándolo. Estos procesos provocan efectos de acción y reacción en el complejo tejido ambiental, económico y social, reconfigurando la trama de manera constante. Atendiendo a esta complejidad dinámica, se consideraron diferentes dimensiones del proceso, sin que las mismas sean exhaustivas.

3. Metodología

Todo el trabajo de campo se realizó entre marzo de 2018 a marzo de 2020 y los datos obtenidos corresponden a ese período. Apelando a la perspectiva teórica y reconociendo en esta las limitaciones propias de todo concepto, se realizó un recorrido por las concepciones epistemológicas del término *territorio* a lo largo de la historia de la disciplina, y las sucesivas inclusiones interdisciplinarias, considerando que las mismas no son reemplazadas temporalmente, sino que se van superponiendo y subsisten, subterráneas, para emerger explícita o implícitamente en distintos momentos. Tal es el caso de la atadura del territorio al espacio físico y de los límites del mismo que originalmente tuvo el concepto, condición que actualmente se flexibiliza ante las discontinuidades, los flujos y las incertidumbres que los mismos presentan.

El trabajo se realizó bajo la metodología de la investigación-acción, investigación participativa. En los dos casos estudiados, se asumieron los límites políticos definidos por la provincia de Entre Ríos al crear la comuna de Puerto Las Cuevas y la Junta de Gobierno de Puerto Alvear. Sobre esos espacios se trabajó con diferentes abordajes y estrategias metodológicas:

- Ambiente
- Producción
- Comercialización
- Organización familiar y trabajo
- Conflictos territoriales

En el caso de los relevamientos ambientales y etnobotánicos, no se consignan en este trabajo, pues constituyen parte de una tesis doctoral, mientras que las estrategias de supervivencia familiares son parte de una tesis de grado, ambas enmarcadas en el PID 2190.

Durante el trabajo de campo se emplearon diversas estrategias metodológicas articuladas, a fin de obtener la mayor cantidad de datos, las que describen a continuación.

3.1. Cartografía social y sistematización de experiencias

La cartografía social es una propuesta conceptual y metodológica que se emplea en los estudios de los territorios. Se la caracteriza por ser un proceso de investigación-acción, donde la generación de conocimiento tiene en sí mismo un sentido de la transformación. La participación se entiende como un proceso permanente de construcción social alrededor de conocimientos, experiencias y propuestas de transformaciones para el desarrollo. El proceso de cartografía estuvo acompañado de una sistematización, entendiendo que la misma es construcción del conocimiento, es hacer teoría de la práctica cotidiana. Por lo tanto, la misma no fue entendida como la simple recopilación de datos de una experiencia, sino su ordenamiento, relacionamiento, articulación y análisis de la coherencia interna de los procesos instaurados en la práctica. También se intentó conocer la percepción de los actores del lugar acerca del mismo, sus conflictos y expectativas, y minimizar la tensión que hemos señalado en el punto anterior, que se genera en territorios en proceso de cambio, cuando estos se producen desconociendo sus saberes, lógicas y aspiraciones. De esta manera se llevó a cabo la investigación, a través de la interacción y dialogo activo con las autoridades comunales y con la participación comunitaria de los actores locales.

3.2. El campo y los agentes

Desde una perspectiva del estructuralismo genético, se asumió la noción de *campo*, sin asimilarlo al concepto de territorio, entendiendo que existen diferencias significativas entre ambos conceptos. A

partir de esta decisión teórico/metodológica, se trató de reconstruir de manera cualitativa, y no exenta de la subjetividad de los investigadores, un mapa de los espacios sociales, ubicándolos, en función de dos capitales, que se consideran relevantes en el campo: el económico y el político.

3.3. Entrevistas en profundidad

Los análisis se completaron con entrevistas en profundidad, que permitieron ahondar en la historia, preocupaciones y potencialidades del territorio. A medida que se fueron sistematizando las experiencias de cartografía social y mapeo de actores, se fueron identificando aquellos referentes locales a entrevistar de manera tal de profundizar y triangular la información, dando mayor confiabilidad a los hallazgos conceptuales hallados.

4. Resultados

Como dijimos previamente, ambos territorios tienen múltiples similitudes y se encuentran embarcados en procesos de intervención destinados a realizar el denominado ordenamiento territorial y la utilización del espacio en distintas formas de turismo. También se han encontrado en los procesos particularidades y complejidades propias. Tanto similitudes como diferencias se han intentado sistematizar y, en algunos casos, graficar en esta breve reseña.

4.1. Los agentes

Como se ha planteado en párrafos anteriores, el objetivo de este trabajo es analizar, a partir de algunos elementos conceptuales, dos territorios costeros, profundamente ligados al agua, inmersos en acelerados procesos de ordenamiento territorial, principalmente ligados a la implementación de ofertas turísticas como alternativa al uso agropecuario intensivo y a la degradación de los recursos. Tomando algunos elementos de esta teoría, como así también los conceptos de *campo*, *capitales*, *clases* y *estrategias* de Bourdieu, se ha construido una representación gráfica donde, sin pretensiones de objetividad, se ubican los agentes, en tanto capaces de agenciar su proceso de manera colectiva, distribuidos en el espacio social, según el análisis realizado en función de dos capitales, el económico y el político, que organizan el juego del ordenamiento territorial. En el gráfico también se señalan las relaciones formales, de mayor intensidad, y las relaciones informales, más laxas pero no menos incidentes en el proceso de ordenamiento territorial. El Gráfico 2 muestra los agentes (institucionales o agrupados) que encontramos en Puerto Las Cuevas. Se visualizan tres agentes externos al territorio políticamente definido (Puerto Las Cuevas, Las Masitas y Paraje Doll). En primer lugar, se destacan el Estado nacional y provincial, que inciden directamente a través la acción de sus distintos ministerios y secretarías provinciales, vinculadas al eje de gobierno, al turismo, al desarrollo y al ambiente, como de manera indirecta a través de los programas sociales de carácter nacional en sus diversas formas (Programa Nacional de Seguridad Alimentaria, PROHUERTA, Potenciar, Potenciar Joven, Potenciar Trabajo, Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social, ATP, entre otros). Estas herramientas son administradas localmente a través de los órganos de gobierno comunales, consolidando la relación del mismo con los ciudadanos de la comuna y transfiriendo capital económico traducible al capital político.

Por otra parte, la acción de la ONG Fundación Humedales/WL que, enmarcada en las pautas del Sitio RAMSAR al que se ha aludido anteriormente como en su propio Programa Corredor Azul, incide con recursos, capacitaciones, personal que trabaja en la organización comunitaria en el lugar y relaciones directas con algunos sectores de la comunidad en el proceso de implementación del programa de ecoturismo. El otro organismo externo al espacio que se ha involucrado en el proceso de ordenamiento territorial de Las Cuevas es la propia UNER, como así también la UADER y los institutos de doble dependencia con CONICET, en un rol académico, científico y tecnológico, observador y analista de los

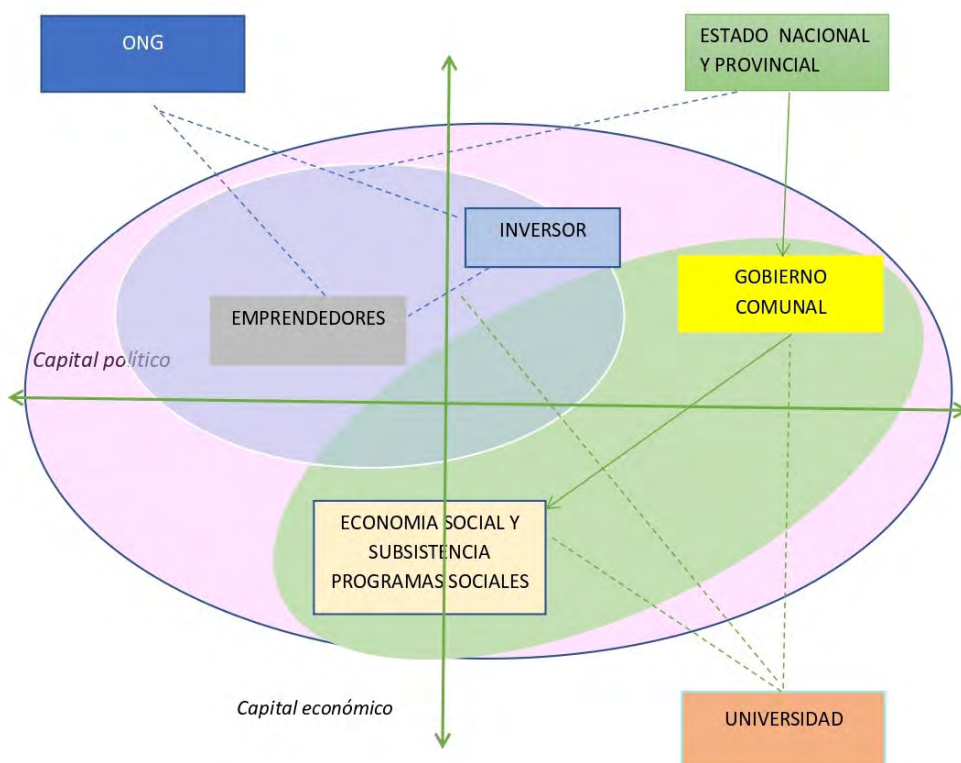
procesos, como también movilizador de las fuerzas de transformación. Obviamente, los capitales de la academia son menores en este juego, como así también su capacidad de incidencia en el proceso, ya que los propios de la universidad, que podrían inscribirse dentro del capital cultural (científico, tecnológico, académico), no son puestos en juego dentro del campo de lucha política. De allí la dificultad de la universidad de plasmar los procesos de intervención y los programas de extensión.

Dentro del territorio propiamente dicho encontramos a la presidenta de comuna y su Consejo Comunal, que ha encarado un proceso de obras (similares a otros puntos de la provincia de Entre Ríos) donde se han mejorado los caminos de ingreso, los accesos al río, lugares de recreo y la propia sede comunal. También cuenta con los aportes de los programas y planes ya mencionados, que le facilitan una relación directa sobre un grupo de pobladores, “los de abajo”, descapitalizados, pescadores, puesteros, cazadores, pequeñísimos artesanos, desocupados, que cierran su circuito de economía de subsistencia a través de dichos planes y programas.

También aparece la figura de un inversor (capital económico) proveniente de la ciudad de Rosario, de relativamente reciente presencia en el lugar (su arribo data de alrededor de cinco años), que se ubica en la parte alta de la costa con cabañas para alquiler generando, en una alianza estratégica con la ONG, un movimiento de pequeños emprendedores, pobladores jóvenes, “de arriba”, con cierto grado de capacitación, o incursiones a otros centros de ecoturismo, jóvenes que ven la posibilidad laboral en el desarrollo turístico y que rápidamente implementan paseos guiados, gastronomía, y actividades recreativas enmarcados en la planificación de Humedales/WL para el uso alternativo del humedal. Los capitales económicos invertidos a través de capacitaciones, viajes a otros humedales y contactos se van traduciendo en mayor capital político, que entra en competencia con el gobierno local, produciéndose silenciosas tensiones.

Aparecen en el esquema dos sectores claramente definidos y en pugna por la implementación del proyecto turístico y el ordenamiento territorial, arenas de batalla, mientras que el verdadero objeto en disputa es el poder político sobre el territorio.

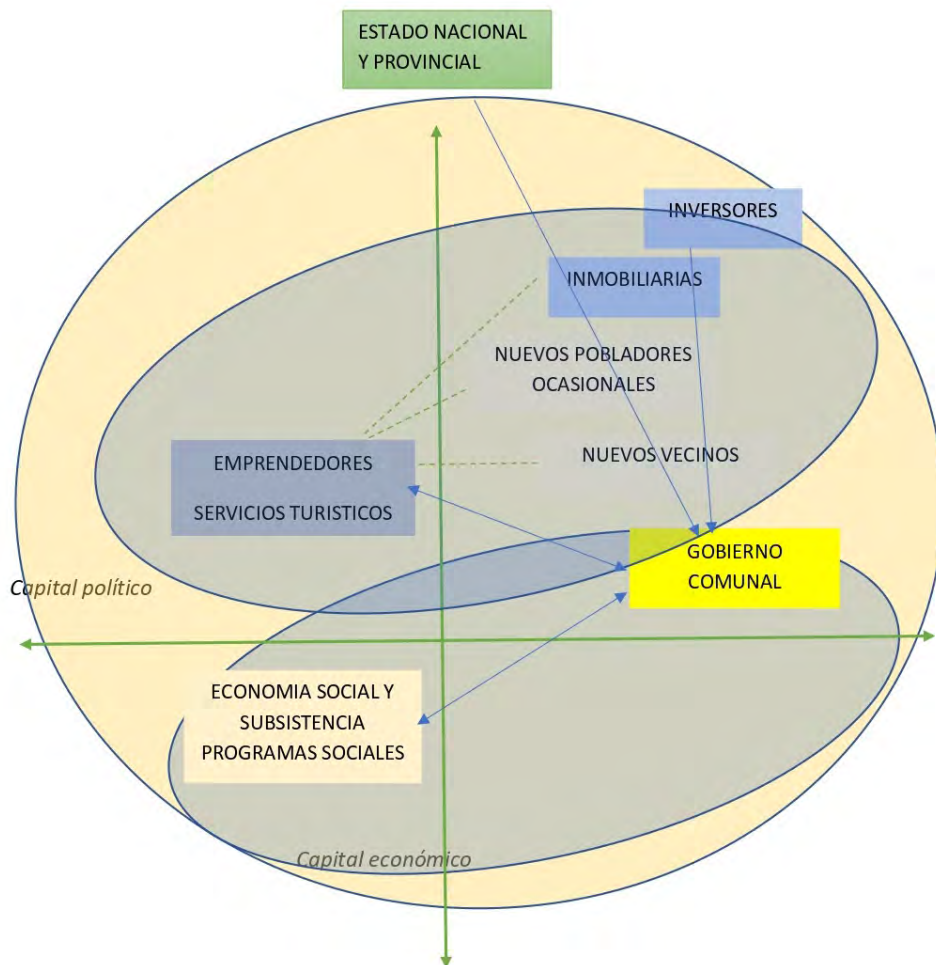
Gráfico 2



Fuente: Elaboración propia

La representación gráfica del espacio de Puerto Alvear guarda algunas diferencias con el que presenta Puerto Las Cuevas. En Puerto Las Cuevas, el proceso es más reciente, mientras que Puerto Alvear lleva años en el proceso de poblamiento turístico, dado que la cercanía a Paraná ha favorecido el establecimiento de muchos vecinos que, buscando tranquilidad, adquieren pequeñas propiedades. Estos nuevos vecinos de la Junta de Gobierno son profesionales retirados, pequeños comerciantes que, detentando mayor capital social y cultural, aunque no siempre económico, hacen apuestas en el juego político local, desplegando estrategias frente a los pobladores históricos de la zona. Parte de los conflictos observados en la investigación provienen de estas tensiones.

Gráfico 3



Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, aparecen con más fuerza los capitales inversores. La cercanía a las ciudades de Paraná y Santa Fe ha generado una oferta turística en el entorno natural, con la disponibilidad de cabañas y alojamientos para diversas demandas de los turistas de diferentes características (turismo de pesca deportiva, descanso familiar, etc). Por otra parte, las empresas inmobiliarias han desarrollado a lo largo de la Ruta 11, alrededor de las pequeñas poblaciones rurales y, especialmente, junto al río, emprendimientos de loteos de tierras antes dedicadas a la producción, modificando profundamente tanto el ambiente natural como el social.

De la imagen se desprende que el capital económico es muy superior en el proceso de Puerto Alvear y subordina al capital político, lo que en Puerto las Cuevas aún se encuentra en disputa.

4.2. Los de arriba y los de abajo

La posición en los campos sociales, según Bourdieu, se determina según el volumen y la estructura de los capitales que posee cada agente que integra el campo. Desde una perspectiva cotidiana, en ambas comunidades costeras aparece con frecuencia la frase “los de arriba” y “los de abajo”, en general haciendo referencia a una ubicación en el espacio físico, sobre la barranca o sobre la costa. No obstante, esto no hace referencia solo a la localización, sino que acarrea, especialmente, connotaciones de carácter socioeconómico y de clase. La propia comunidad caracteriza a “los de arriba” como quienes tienen mayor capital económico (y sin dudas es así, ya que las tierras altas tienen mayor valor y posibilidades agrícolas): son los agricultores con mayor rentabilidad, tienen buen acceso a servicios y caminos que comunican con otras localidades; mientras que “los de abajo”, los de la costa, son los pescadores, puesteros de islas, con una economía de subsistencia, y con menor acceso a los servicios de las comunas. En general, estos dos grupos (o clases en papel, según Bourdieu) conviven e interactúan, compartiendo el espacio, pero en permanente tensión. Sin pretender generalizar, se han encontrado en otros estudios realizados por el equipo, en poblaciones no costeras, las mismas expresiones y con el mismo sentido, asociando la posición en el espacio físico con la posición social y económica de los grupos humanos.

4.3. La propiedad de la tierra

Tanto los espacios de tierra firme como los de islas, en los dos territorios analizados, presentan problemas de precariedad en la propiedad de la tierra. Grandes propiedades, pequeñas parcelas, terrenos de límites superpuestos y en disputa, tierras fiscales y en ocupación constituyen un entramado legal complejo y singular.

Como se ha planteado en puntos anteriores, ambas comunidades son colonias muy antiguas de distinto origen, ya que Puerto Alvear fue una colonia agrícola de origen ruso-alemán de finales del siglo XIX, mientras que Puerto Las Cuevas es de origen incierto y posiblemente más antiguo aún, llevando cada familia varias generaciones en el lugar. No obstante estos antecedentes, muchas de ellas no son propietarias de la tierra donde tienen su vivienda. En el trabajo de campo se han podido identificar tres aspectos vinculados al conflicto por las formas de tenencia de la tierra, aunque es necesario profundizar en ellos, ya que no son fáciles de develar.

El primer punto es la propiedad de la tierra cedida (en algunos casos, comprada) muchas décadas atrás sin que se hayan efectivizado los títulos de propiedad, por lo que las poblaciones y la comuna misma están asentadas sobre tierras privadas que no pertenecen a sus pobladores, como es en el caso de Las Cuevas. Según el relato de las autoridades del lugar, una pequeña plaza de juegos para niños debió ser removida de su lugar porque el antiguo propietario, heredero de los propietarios originales, hoy reclama el derecho sobre el predio y lo cercó.

Un segundo factor de conflicto es la ocupación de tierras fiscales sobre la margen del río Paraná, tanto de costa como de isla. Este antiguo problema se hizo más evidente con la concentración de ganado en las islas a partir de la extensión en el territorio provincial de la agricultura. Estos pobladores han construido, a lo largo de muchos años, sus hogares a la vera del río, donde desarrollan la mayor parte de sus actividades productivas y su vida social, pero también se encuentran allí cabañas y pequeñas casas de fin de semana que se construyen sobre terrenos fiscales, perteneciente a los pobladores de las ciudades vecinas. La foto de la Figura 3 fue tomada sobre la Ruta 11 en 2018, en el ingreso a la localidad de Puerto Alvear. En un momento de fuerte disputa por el poder político local, emerge el tema de la propiedad y el uso de la tierra. Esto revela un problema complejo que comparten ambas comunidades, de vieja data, pero que se hace evidente en estos procesos de “ordenamiento territorial”. Según las noticias relevadas, existe en Entre Ríos un plan de recuperación de dichas tierras fiscales.

Figura 3



Fuente: PID 2190 y Becaria Violeta Vidal

La adquisición de tierras y loteos para fines turísticos es un tercer aspecto a considerar, ya que requiere de la incorporación al territorio de inversores de diferentes características y volúmenes de capital económico. La oferta de tierras para el turismo implica un uso diferente de la tierra dedicada a la producción, lo cual modifica fuertemente las condiciones de producción locales, el ambiente y el entorno social. Por un lado, la organización de loteos en manos de inmobiliarias, con inversiones iniciales para proveer al loteo de servicios (apertura de calles, luz, agua) mientras que, simultáneamente, se dan ventas de lotes entre particulares, con menor grado de planificación del uso del espacio.

Estos loteos implican modificaciones en el precio de la tierra, en el uso del suelo y del espacio, en la distribución de los servicios comunales, y fundamentalmente en la lógica de ordenamiento del territorio, que se contrapone al uso que a través del tiempo desarrolló la comunidad. La foto de la Figura 4 es elocuente en cuanto a este último aspecto.

Figura 4



Fuente: PID 2190 y becaria Violeta Vidal

Por una parte, existe un orden social y del espacio por parte de quienes habitan cotidianamente el mismo y que le han dado un uso según sus prioridades, sus producciones, sus espacios de recreación, su

modo de vida; por ejemplo, la cancha que posibilita la práctica de fútbol. Por otro lado, el nuevo orden que se ofrece como propuesta turística, que reclama un uso diferente del mismo, nuevos comercios, espacios de recreación, una estética diferente. La foto presenta un reclamo de miembros de la comuna ante la propuesta del uso del terreno de la cancha de fútbol para fines turísticos.

También es necesario considerar que estos nuevos actores, ya sean inversores o pobladores de medio tiempo, (personas retiradas, jubilados, familias en busca de tranquilidad y seguridad) traen con ellos sus capitales económicos, sociales y políticos externos al campo que, puestos en juego en el territorio, modifican las condiciones iniciales. Así, se incorporan estos agentes (en términos de Bourdieu) al juego político, accediendo o pretendiendo acceder a lugares de poder en los territorios considerados o estableciendo nuevas condiciones de uso del espacio público. Son evidentes las disputas por la conducción de las comunas entre los originales pobladores y los nuevos residentes.

4.4. El turismo

Dadas las bellezas del entorno y las posibilidades de acceder rápidamente, tanto desde Paraná como desde Rosario y Santa Fe, ambas comunas se orientan a potenciar la oferta turística natural en pequeña escala, complementada con diferentes productos de la artesanía y de la economía social. Tanto a nivel de gobierno local como de otros estamentos del gobierno, se ve el turismo en sus diversas formas (ecoturismo/turismo comunitario/turismo sustentable) como una propuesta alternativa a la polarización productiva de los espacios rurales: por una parte, la producción agrícola y agrícola ganadera con fuerte apuesta tecnológica y, por otro lado, quienes quedan al margen de este proceso modernizador y viven en condiciones de subsistencia muy cercanos a ella.

Estas propuestas turísticas están relacionadas al ordenamiento territorial al que hemos hecho mención. En ambos espacios se observó una creciente afluencia de turistas de diferentes características. En Las Cuevas, el turismo es de pesca deportiva con poco desarrollo de actividades destinadas a la familia, con un incipiente emprendimiento turístico de cabañas y un viñedo. En Puerto Alvear, más cercano a Paraná, el turismo es de carácter familiar, con la presencia de casas de fin de semanas, cabañas y emprendimientos, lo que, sumado también a la pesca deportiva, le otorga una dinámica diferente.

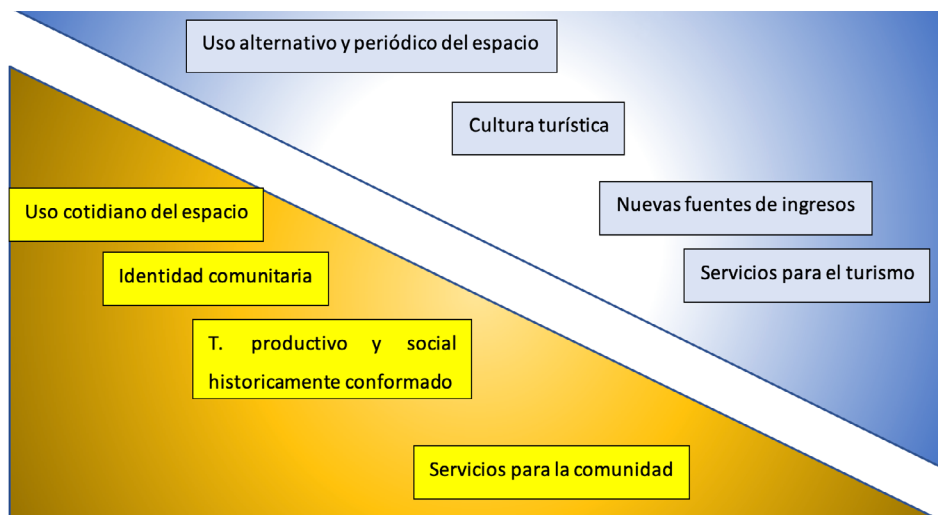
La generación de propuestas turísticas se visualiza como ambientalmente sustentable y económicamente muy favorable para las comunidades. No obstante, su implementación produce tensiones que se pudieron recoger en el trabajo de campo y que simplificamos, pese a su complejidad, en estos párrafos.

Por una parte, una expectativa de crecimiento económico, con la oferta de diferentes servicios brindados por los habitantes (cuidado de jardines, limpiezas, servicios de comidas, servicios de guías de río, entre otros); por otra parte, la competencia entre los habitantes cotidianos y los de fin de semana, originadas fundamentalmente por el uso del espacio y los servicios comunales (la limpieza, la luz, el agua) y la priorización de la prestación de servicios.

Los nuevos loteos y emprendimientos turísticos tienen necesidad de servicios de calidad, como agua potable, luz, desagües, lo que se presenta como exigencias a las comunas que, sin dudas, con escasos recursos, priorizan, en nombre del nuevo ordenamiento, el suministro de servicios destinados a una población de fin de semana o de visitas ocasionales. Esto produce una desigualdad con quienes habitan el espacio desde hace mucho reclamando los mismos servicios, a veces con pobres resultados.

Como ya se dijo, el movimiento turístico genera una dinámica productiva y económica que favorece a cierta parte de la población, acallando, relativamente, los conflictos por los servicios. Como resultado de esto, aparecen diferentes fuerzas que están en permanente tensión y dinámica, las que intentamos representar, sintéticamente y sin pretensión de exhaustividad, en el Gráfico 4.

Gráfico 4: Las tensiones entre el viejo y el nuevo orden territorial



Fuente: Elaboración Propia

4.5. Transformaciones políticas

Un denominador común encontrado a lo largo de la investigación fueron las transformaciones políticas ocurridas en los últimos años. Puerto Las Cuevas, como se mencionó anteriormente, pasó en diciembre de 2019 de ser una Junta de Gobierno a una comuna, lo cual implicó una jerarquización y modificaciones en la estructura orgánica del territorio, en lo administrativo y en lo económico financiero, ya que, si bien hubo continuidad en la presidencia de la actual comuna, hubo modificaciones en la relación con los círculos superiores de gobierno entrerriano y en la estructura gubernamental local. Si bien son muchos los interrogantes que surgen al analizar el proceso de paso de Junta de Gobierno a comuna, la investigación se centró en los siguientes interrogantes: ¿Cuáles son los cambios legales, administrativos, políticos, jurídicos y económicos que la nueva ley determina en Las Cuevas, en la relación del territorio con la administración provincial? ¿Qué transformaciones implica en la distribución al interior del territorio del poder, tanto de la presidenta como de los integrantes del nuevo Consejo Comunal (CC)? Al respecto, se sintetizan algunas de las respuestas:

- Se observa una mayor concentración de poder político en manos de la presidencia comunal a partir de la relación directa de la misma con la gobernación provincial y, a su vez, en sentido inverso, una mayor injerencia del poder provincial en el espacio local.
- El anterior consejo de la Junta de Gobierno tenía un carácter consultivo, mientras que el Consejo Comunal, a partir de 2019, adquiere poder resolutivo, lo que implica, por una parte, una mayor distribución del poder político al interior de la comuna y diferentes modos de negociación.
- Un mayor acceso a financiamiento del territorio por parte del gobierno provincial, en función de los aportes comunales y la puesta en marcha de obras de infraestructura.
- Generación de tensiones en la relación de la comuna con las localidades de Las Masitas y Paraje Doll, comunidades vecinas incorporadas al territorio de Las Cuevas. Estos pequeños parajes, muy cercanos a Las Cuevas y con una identidad propia, quedaron políticamente incorporados a la comuna.

En el caso de Puerto Alvear y Aldea San Francisco, también aparece la constitución de un territorio de carácter político a partir de dos comunidades cercanas pero con identidades propias. El período del trabajo de campo se vio afectado por una secuencia de inestabilidad en el lugar, que implicó tres cambios de autoridades en corto tiempo (2017/2018/2019). Durante las visitas y entrevistas que se pudieron

realizar, se vislumbraron distintas facetas del conflicto: la provisión de servicios públicos, las tensiones entre antiguos pobladores y nuevos residentes y aspectos político-partidarios. Tanto la cartografía participativa como las entrevistas realizadas estuvieron centradas en la escuela y limitadas por el ambiente de conflicto. Esto afectó la posibilidad de realizar entrevistas y talleres; no obstante, se pudieron concretar algunas entrevistas, sin que se pudiera profundizar en el conflicto acerca de la gestión política, solo realizar aproximaciones.

5. Conclusiones y discusión

El concepto de ordenamiento territorial, vinculado al de desarrollo, viene cargado de una connotación positiva (¿ingenua?) de progreso en vista al futuro, de mejoramiento de la calidad de vida, meta que siempre cambia y por lo tanto se vuelve inalcanzable. No obstante las bondades de la imagen, no deja de ser un proceso tensionante, cargado de conflictos, que se modifica constantemente y que es imposible plasmar estáticamente. En este trabajo se intentó reflexionar sobre una realidad compleja sobre la que operan diferentes fuerzas, analizarlas en forma sincrónica, en un momento del tiempo, pero teniendo en cuenta la fluidez del proceso, la historia previa y el devenir. Se exponen aquí algunas de las conclusiones que dejó el análisis, tanto para su discusión teórica como para su empleo en las futuras intervenciones.

La primera coincidencia de ambos procesos analizados son las modificaciones territoriales en cuanto a la definición del mismo, el espacio físico abarcado por cada territorio. Ambos han sufrido recientemente cambios en su estructura política. Estas modificaciones son fruto de nuevas normativas provinciales, también embarcadas en lo que se denomina ordenamiento territorial, que tratan de superar los escollos de las antiguas leyes (obsoletas, a veces ni siquiera implementadas), de lograr una mayor cobertura normativa (las anteriores dejaba grandes espacios sin clara dependencia). Estos cambios han provocado desequilibrios en las fuerzas establecidas previamente en cada uno de los territorios e incluso en su relación con los estamentos superiores del gobierno provincial. Esta situación conflictiva se visualizó claramente en Puerto Alvear. En los dos territorios, la actividad turística aparece como la opción a una producción agropecuaria extensiva, expansiva, fuertemente hegemónica, que está viendo sus límites y en concordancia con el proyecto provincial. El turismo aparece como una opción menos agresiva del ambiente, aunque no queda claro, ya que hay una maraña conceptual en los discursos oficiales e institucionales, si se trata de turismo sustentable, turismo comunitario, ecoturismo u otro concepto, que se utilizan casi indistintamente y que varían en matices.

Puerto Las Cuevas, por ser incipiente y por ser parte del sitio RAMSAR que reglamenta el uso de los humedales, dada además la intervención de una ONG internacional cuyo objetivo es la preservación de los mismos, su propuesta, aún endeble, tiene un fuerte sustrato de conservación y sustentabilidad. Por otro lado, en Puerto Alvear el proceso tiene varios años, con una fuerte intervención de inmobiliarias, está menos organizado y presenta mayores características del turismo tradicional, con escaso acento en la conservación del ambiente.

En ambos procesos aparece la intervención del Estado provincial, aunque se hace más evidente en Puerto Las Cuevas, dado su reciente ascenso a comuna de primera categoría y, por ende, su mayor dependencia de los poderes provinciales.

También aparece en ambos, aunque con mayor fuerza en Puerto Alvear, la intervención de capitales externos al espacio, especialmente el económico, rápidamente traducible (estrategias adecuadas mediante) a capital político que disputa las antiguas construcciones. La presencia de nuevos propietarios en la zona (algunos asentados, no propietarios, sobre terrenos fiscales) y de inmobiliarias con importantes loteos es llamativa en este territorio. En Puerto Las Cuevas, la introducción de capital económico es incipiente y sin dudas menor. No obstante, ha sido suficiente, en alianza con la ONG, para modificar

la dinámica socioeconómica de la comunidad. Sin conflicto, pero con tensiones, aparecen grupos más inclinados a la innovación turística desde un concepto de sustentabilidad ambiental, mientras otra parte de la población permanece indiferente al proceso.

Un aspecto que merece profundizarse, sobre todo siendo este proyecto base para una nueva propuesta (PDTS) ya con fuerte aspecto de intervención, es la tensión y los conflictos que se han descrito a través del Gráfico N° 4, y que se han sintetizado como producto de dos ordenamientos diferentes de los territorios. En esa figura aparece la brecha que se produce y que a veces llega a conflictos (como muestran las fotos insertas en el texto) que se identifican en ambos espacios, y que deben ser tenidas en cuenta a la hora de intervenir en los mismos.

El reconocimiento de un orden preexistente, dado por la rutinización y la ritualización en la vida cotidiana de estas comunidades, debe ser considerado a la hora de construir propuestas que, ética y estratégicamente, deben ser participativas. El nuevo ordenamiento territorial llega a estos espacios de la mano de poderes también hegemónicos (tanto políticos como económicos) a enfrentarse con pequeñas resistencias locales, construidas a lo largo de la historia.

Indicadores de Producción

Artículos publicados en revistas de difusión científica

Métodos de estudio para el relevamiento de saberes tradicionales sobre la vegetación (Entre Ríos, Argentina)

Evaluación de la dinámica de la superficie arbolada y cultivada y las edificaciones en el territorio de la localidad de puerto alvear, entre ríos, desde el año 2000 al 2020.

Desarrollo tecnológico transferido

El proyecto dio origen a un PDTS aprobado por UNER, que se supone tendrá un impacto relevante mediante la intervención en la comuna de Las cuevas ER

Referencias bibliográficas

- Algranati, S., Bruno, D., Iotti, A. (2012). *Cuadernos de cátedra N°3*. Taller de Planificación de Procesos Comunicacionales, Facultad de Periodismo y Comunicación Social, UNLP.
- Bertos, M. de los Á. y Truffer, I. (2019). *Métodos de estudio para el relevamiento de saberes tradicionales sobre la vegetación (Entre Ríos, Argentina)* [Libro de Resúmenes]. Primer Encuentro Latinoamericano de Estudios Rural-Urbanos.
- Gallardo, H. (1990). *Fundamentos de formación política. Análisis de coyuntura*. San José, Costa Rica: Editorial DEI.
- Giacosa, B., (2019) compiladora. M. Andelman, D. Balderrama, M. Matarasso, editores. *Plan de Manejo del Sitio Ramsar Delta del Paraná*. Fundación Humedales / Wetlands International. Buenos Aires, Argentina. ISBN 978-987-29811-8-1-1
- Haesbaert, R. (2014). Lógica zonal y ordenamiento territorial: Para discutir la proximidad y la contigüidad espaciales. *Cultura y representaciones sociales*, 8 (16), 9-29. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-81102014000100001
- Vásquez, S. (2002). El análisis de la coyuntura. Hacia un enfoque desde los sujetos sociales. *Cuadernos de formación sindical*, CTERA - DYC S.A.

Imágenes: Penco, Rodrigo; Cumar, Renzo; Vidal, Violeta

Normativa consultada: Código Rural de Entre Ríos, Ley N° 5567, 1974, Ley N° 7555 1985, Ley N° 1509 1892, Ley N° 9480 2002,

PID 2190

Denominación del Proyecto

Dinámica socioeconómica y ambiental de territorios rurales costeros y su articulación con el agua

Directora

Truffer, Isabel Beatriz

Co-directora:

Zucarino, Luz Marina

Unidad de Ejecución

Universidad Nacional de Entre Ríos

Dependencia

Facultad de Ciencias Agropecuarias INES CONICET-UNER

Cátedra/s, área o disciplina científica

Sociología Rural- Departamento Socioeconómico

Contacto

isabel.truffer@fca.uner.edu.ar

Integrantes del proyecto

Docentes: Mariana Bertos; Renzo Cumar; Rodrigo Penco; María J. Cruañes.
Becaria: Victoria Facendini

Fechas de iniciación y de finalización efectivas

29/08/2017 y 21/07/2021

Aprobación del Informe Final por Resolución C.S. N° 249/2022 (26-08-2022)