

Infraestructura pública, planificación urbana y turismo: etnografiando metáforas conceptuales y prácticas de transformación social.

Julieta Gaztañaga, Laura Ida Ferrero y Julia Piñeiro Carreras.

Cita:

Julieta Gaztañaga, Laura Ida Ferrero y Julia Piñeiro Carreras (2015). *Infraestructura pública, planificación urbana y turismo: etnografiando metáforas conceptuales y prácticas de transformación social*. XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-061/625>

Infraestructura pública, planificación urbana y turismo: etnografiando metáforas conceptuales y prácticas de transformación social

Autoras

Julieta Gaztañaga UBA (FFyL y FSOC)/ CONICET satarsa@gmail.com

Laura Ida Ferrero-UBA (FFyL y FSOC) liferrero@yahoo.com.ar

Julia Piñeiro Carreras-UBA (FSOC) juliapini@gmail.com

Resumen

El proceso político que llevó a la concreción del puente Victoria-Rosario fue impulsado por un conjunto de actores locales involucrados en el “trabajo político” para crear “interés” y “comprometer” al gobierno nacional en la materialización de la mega obra vial. Asimismo, dio lugar a nuevos procesos y actores íntimamente relacionados. La transformación de Victoria (ER) en un “destino turístico” de grandes potencialidades para inversores del sector privado fue uno de ellos; otro, tuvo como protagonistas a quienes se asumieron como promotores de una agenda pública que impulsara la “turistificación de la ciudad” a través de la implementación de instrumentos de planificación que regulan usos del espacio urbano y/o propician la producción social de nuevas espacialidades de acuerdo con tendencias dominantes de la última década. Buscando aportar a la discusión acerca de los “efectos” y “afectos” de Estado, proponemos examinar desde una perspectiva etnográfica tres ‘momentos’ de ese proceso total (la concreción del puente, la política de planificación urbana y los emprendimientos destinados al turismo), tomando dos ejes que guiarán la descripción y el análisis: las metáforas conceptuales que animan las representaciones y prácticas sobre el “cambio”, y los actores principales que participan y se posicionan en el mismo.

Palabras clave: antropología política, etnografía, planificación urbana, turistificación, Victoria-Rosario

Introducción

Todo puente se asocia con mediaciones y formas relacionales que pertenecen al (¿des?)orden del proceso. Sean metafóricos o de piedra, proyectados o construidos, los puentes remiten a trazados, a caminos, a recorridos desde-hacia. “Un puente es un hombre cruzando un puente, che” dice Cortázar, gran admirador de puentes físicos y metafísicos, en su *Libro de Manuel*. Porque son personas quienes los imaginan, los tienden, los cruzan, los andan, los anhelan, los apuran, los habilitan y los derriban. Conectar, articular, reunir, son operatorias de adjetivación sobre formas de lo social que los actores (como personas y como instituciones) traman, moldean y transitan, a veces como puente.

El puente que aquí nos convoca es además una obra pública a través de la cual el Estado (nacional, provincial, municipal) se hace presente de manera cotidiana en la vida de las poblaciones que conecta pero lo hace de una manera diferencial. Esta infraestructura pública atraviesa el valle fluvial del río Paraná desde la pequeña localidad argentina de Victoria, al suroeste de la provincia de Entre Ríos, hasta la tercera ciudad del país, Rosario, en

la provincia de Santa Fe, con un millón de habitantes; cifra que se duplica incorporando al “Gran Rosario”. Así, conecta dos contextos socioeconómicos y escalas urbanas contrastantes que replican la propia experiencia de cruzar el puente: pasar de la metrópolis al pueblo es como el paisaje y la orografía del Paraná, que se deslinda entre un curso violento y caudaloso a un paisaje deltaico. Este puente es en realidad una megaobra cuyos 60 kilómetros en la ruta nacional N° 174 están conformados por trece puentes: el principal, de estructura atirantada y autopista de doble circulación, y una docena de puentes menores entre terraplenes, que componen una extensa carretera sobre cauces permanentes.

Desde un punto de vista local, en la vera entrerriana, el Victoria-Rosario cumplió un “anhelo centenario” de varias generaciones de victorienses para quienes era fundamental salir del aislamiento (Entre Ríos está rodeada de cursos fluviales: flanqueada por el Río Paraná al oeste, el Río Uruguay al este, y varios riachos y arroyos que recorren todo su territorio). Efectivamente, sin obras sobre el río Victoria estaría aislada, ya que se emplaza a la vera del valle fluvial del Río Paraná, cuyas dos terceras partes consisten en islas y anegadizos. Cabecera del Departamento¹ homónimo y a orillas del riacho con el mismo nombre, su ejido incluye unos 3.760 km² de islas. Esta superficie de verde rabioso y de impactante diversidad ecológica propia de los humedales, enmarca las siete colinas donde la ciudad fue construida, empero, “a espaldas del río” y cerrada sobre su núcleo, en lo que fuera el cerro de la Matanza (sin eufemismos: de los pueblos originarios) sobre el cual se erigió un oratorio dedicado a Nuestra Señora de Aránzazu en los albores del siglo XIX. Enclave decimonónico de caleros guipuzcoanos y genoveses, el sobrio casco urbano alberga casonas de patios coloniales y coqueta herrería de ventanas propias de una elite agroganadera que alberga aún hoy el orgullo de tener el primer monasterio benedictino de Hispanoamérica. A pocas cuadras del centro el asfalto escasea de manera abrupta y se multiplican viviendas bajas, ranchos y casillas en los cuarteles o barrios donde vive la mayor parte de la población. Para ellos, además, Victoria es “como un pueblo”. Así lo indican no sólo su demografía (poco más de treinta mil habitantes) y su base económica tradicional (en la provisión de los servicios en el sector privado y en el público y las actividades vinculadas a la agricultura y la ganadería, que en zona de islas se orienta al engorde vacuno, la actividad apícola y a la pesca de río), sino sobre todo por cómo se vive en ella.

¹ Es el tercero más extenso de la provincia, con una superficie de 6.822 km², y el sexto menos poblado, con 35.767 habitantes según censo de 2010. Los departamentos entrerrianos no son divisiones administrativas organizadas ya que no tienen ningún órgano de gobierno. La reforma de la Constitución Provincial en 2008, reconoció la autonomía municipal. La provincia utiliza el sistema de ejidos no colindantes para sus municipios, por lo que existen territorios no organizados en los intersticios entre municipios y juntas de gobiernos.

Al ritmo de la ejecución de la obra que comenzara en el año 1998, el puente anhelado se fue convirtiendo en depositario de *miedos* y *expectativas* relativos a un conjunto de transformaciones del contexto urbano local y en particular de su naturaleza como “destino turístico”. La obra se abrió al tránsito el 22 de mayo de 2003. Desde entonces las 5 horas que demoraba cruzar de una orilla a la otra se convirtieron en 45 minutos y la cotidianidad se inundó de una poderosa idea de cambio y de una sensación emparentada con el vértigo. Aunque habían pasado cinco años de trabajos ingenieriles, para los victorienses, el cambio se había introducido casi de manera furtiva: quedaron “de un día para otro” en conexión directa con una enorme ciudad. En este contexto, el anhelo de *progreso* fue adquiriendo cada vez más el color y la textura del *temor*. En el imaginario local, la ciudad de Rosario con sus industrias y servicios aparece como tierra de *posibilidades*, pero también de *peligros* (narcotráfico, robos, saqueos y consumos de crisis que incluyen a las mascotas). Comenzaron, así, a explicitarse imágenes que combinaban de maneras ambiguas *miedos* y *expectativas*. Los primeros, asociados sobre todo a que llegaran “otros próximos e inciertos” que podrían poner en jaque la *seguridad*, considerada, junto con la *tranquilidad* y la *vida pueblerina*, valores de la comunidad. En cuanto a las expectativas, estaban mayormente ligadas al *progreso* como modernización de la vida en general y como movilidad ascendente: servicios de salud de alta complejidad, una variada oferta de educación superior, actividades culturales y de esparcimiento, y demás bienes y servicios que no se encuentran en Victoria, estaban al alcance.

Partiendo de estos procesos y focalizando en los mecanismos a través de los cuales diferentes actores movilizan sentidos y gestionan proyectos que hacen a la experiencia local de *cambios*, nos interesa recorrer cómo el proceso político que llevó a la concreción del puente Victoria-Rosario -impulsado por un conjunto de actores locales involucrados en el “trabajo político” (Gaztañaga, 2010) para crear *interés* y *comprometer* al gobierno nacional en la materialización de la mega obra vial- dio lugar a nuevos procesos y actores íntimamente relacionados. La transformación de Victoria en un “destino turístico” de grandes potencialidades para inversores del sector privado fue uno de ellos; otro, tuvo como protagonistas a quienes se asumieron como promotores de una agenda pública que impulsara la “turistificación de la ciudad” a través de la implementación de instrumentos de planificación que regulan usos del espacio urbano y/o propician la producción social de nuevas espacialidades de acuerdo con tendencias dominantes de la última década. A partir de ponerlos en diálogo –desde un conjunto de investigaciones en la zona durante una década (entre 1999 y 2009) realizadas por nosotras, con un enfoque y una metodología de tipo

etnográfico- comenzamos a preguntarnos cómo el puente devino en arena local de otro tipo de articulación, una que apuntaba a miedos y expectativas y se cristalizaba en los diferentes procesos mencionados, conectados en, a través de y por el viaducto. En este trabajo, examinaremos esos otros puentes, describiendo y sistematizando tres momentos: la concreción del puente, la política de planificación urbana y los emprendimientos destinados al turismo, buscando aportar a la discusión acerca de los “efectos” y “afectos” de Estado (Bourdieu, 1997; Dalakoglou y Harvey, 2012; Harvey, 2005; Trouillot, 2001).

De un anhelo centenario a una megaobra vial

A pocos meses de vencido el plazo estimado por el contrato de licitación y en un momento político significativo dada la inminencia del proceso eleccionario que llevó a Néstor Kirchner (FPV 2003-2007) a la presidencia, Alfredo Atanasoff, Jefe de Gabinete del entonces presidente Eduardo Duhalde (PJ, 2001-2003) fue enviado junto con los saludos del mandatario a inaugurar el Victoria-Rosario. La ceremonia fue sencilla y fueron invitados funcionarios nacionales, provinciales y municipales, aunque el clima del evento era también tenso por otros motivos: los políticos justicialistas que habían promovido la obra no estaban allí “como gobierno”. El carácter vívido de las tensiones y percepciones aparentemente contrapuestas con el júbilo local de la inauguración de la obra, tiene que ver con que, además de conectar dos espacios, el puente articula dos temporalidades, una *historia centenaria* y una *historia reciente*. De hecho, hasta la década de 1960 no había puentes que uniesen la región mesopotámica argentina con el resto del país; sólo contaba con el puente ferroviario inaugurado en 1945 entre la localidad argentina de Paso de los Libres (Corrientes) y la brasileña Uruguaiana (Río Grande do Sul).

El “cruce del Paraná” siguió siendo únicamente en embarcaciones hasta la década de 1970, cuando entrerrianos y santafesinos comenzaron a contar con el túnel Subfluvial Hernandarias (1961-1969), 120 kilómetros al norte de Victoria, a la altura de las capitales provinciales.² En este contexto dramático, quizás uno de los pocos temas que reúnen en común acuerdo a los habitantes de la localidad entrerriana es que “los victorienses luchan por conectarse desde hace más de cien años”. “Salir del aislamiento” era la vía y el camino hacia el “alcanzar el progreso”. La historia centenaria está plagada de proyectos diferentes que mancomunaban los esfuerzos de “las fuerzas vivas” locales y los políticos: dragar variantes de

² Desde la década de 1970 y en el marco de programas estatales destinados a “integrar” esta zona del país se construyen el complejo ferroviario Puente Zárate - Brazo Largo (inaugurado en 1977) sobre el Paraná y dos puentes internacionales sobre el río Uruguay: el Libertador General San Martín (1976) entre Puerto Unzué y Fray Bentos, y el General Artigas (1975) entre Colón y Paysandú.

canales más rectos, construir un canal-camino, proyectos de pasos viales y ferrovías. La única constante es que ninguno logró concretarse: terminaron como meras expresiones de *deseo*, acciones legislativas *fracasadas* o los pocos iniciados, truncos por *inviabiles*. Las diversas narrativas que hemos recuperado, desde documentación elaborada por los gobiernos municipales y provinciales, hasta cartas, telegramas, petitorios y comunicaciones personales (algunos de los cuales se exhiben en el Museo histórico local), pasando por el tratamiento periodístico del tema, presentan la “necesidad de conexión” como una preocupación personal y colectiva que movilizó a Victoria de manera permanente y más esporádicamente de manera conjunta a grupos y comisiones “pro Rosario-Victoria” de la vecina provincia. Sin respuestas ni soluciones concretas, frente a este panorama, el Victoria-Rosario inscribió una ‘primera vez’ e inauguró otra historia.

La cronología institucional de la historia del puente se inicia con una serie de convenios celebrados entre septiembre de 1991 y mayo de 1995, los cuales desembocaron en su inclusión dentro del Plan Quinquenal de Obras Públicas del gobierno de Carlos Menem (PJ 1989-1999). Se completa con los decretos 517 y 5814/98 del Poder Ejecutivo Nacional que aprobaron el marco regulatorio y la adjudicación de la concesión para la construcción, administración y explotación de la obra. Diversos factores median entre los arreglos jurídicos e institucionales y la transformación de un ‘anhelo centenario’ en una ‘mega obra’. Por un lado, las modificaciones en materia diplomática argentina respecto de la concepción de las fronteras ‘naturales’ internas como el Paraná, en sintonía con cambios de coyuntura internacional orientados a la “integración regional”. También coadyuvaron las modalidades neoliberales asumidas por los procesos de acumulación económica hacia fines del siglo XX y la necesidad de inversión de capital en Argentina en un contexto de condicionamientos y compromisos con los organismos de crédito internacional y ciertos grupos empresarios. Finalmente, los compromisos y presiones que animaban las relaciones entre el gobierno nacional y los provinciales en el contexto de la reforma constitucional de 1994.

Ahora bien, mientras que los factores mencionados explican por qué se construyó una obra de infraestructura como el puente Victoria-Rosario, no bastan para explicar por qué se construyó este puente en particular. Para ello es necesario examinar, en primer lugar, cómo ingresó el proyecto a las agendas de los gobiernos involucrados -especialmente desde que el argumento histórico de “superar el aislamiento” ya no tenía el mismo peso- y, en segundo término, señalar cómo y quiénes *pelearon* el proyecto en pos de obtener su ejecución prioritaria frente a otras obras públicas de infraestructura reclamadas en el país (i.e. el proyecto de construir un viaducto entre Buenos Aires y Colonia, en Uruguay).

Dos aspectos pueden diferenciarse dentro del proceso político en torno de la construcción del puente Victoria-Rosario. Ambos remiten al “trabajo político”, es decir, a un conjunto de acciones desplegadas por ciertos políticos peronistas con antecedentes en haber ocupado cargos ejecutivos y legislativos, vinculados al Partido Justicialista local y provincial, quienes hicieron propia la bandera del puente e insertaron al proyecto en sus trayectorias como militantes y líderes partidarios. Este trabajo tiene antecedentes durante la Presidencia de Raúl Alfonsín (UCR 1983-1989) pero transcurrió mayormente durante la década del '90, de la mano de ciertas transformaciones estructurales del Estado y la economía.

Los políticos que *promovieron* el puente pusieron en marcha diferentes tipos de *trabajo*. En primer lugar, el de “crear interés” a través de gestionar una serie de estudios, planes y proyectos elevados a las autoridades nacionales competentes en materia de infraestructura vial y al sector empresarial que podría invertir en la obra. En segundo lugar, actuar de manera personal e institucional para “comprometer de manera personal al gobierno nacional”, un trabajo que incluyó el de destrabar obstáculos como la “falta de interés” del gobierno santafesino en la obra. Ambos tipos de trabajos fueron, a su vez, enmarcados por un dispositivo ideológico relacionado con la transformación de la tónica argumental acerca de la *necesidad* de la obra. Es decir, produjeron un desplazamiento semántico desde la *conexión* (para superar el aislamiento de una zona del país) hacia la *integración regional* (construir una obra de importancia geopolítica nacional e internacional) (Gaztañaga 2007 y 2010).

Tras el ascenso de Carlos Menem a la presidencia, los promotores del Victoria-Rosario, por iniciativas propias, a través de sus pares nacionales y por recomendaciones basadas en relaciones de camaradería y amistad, fueron tendiendo puentes entre lo local y lo nacional, los cuales transitaron por varios años. Contactos por teléfono y fax, visitas espontáneas, reuniones concertadas y espontáneas, cafés, mates y hasta asados, fueron instancias de trabajo político que los posicionaron en relaciones vinculantes con diferentes funcionarios de la cartera nacional de Economía y Obras y Servicios Públicos.³ En esos espacios presentaban estudios de factibilidad técnica y económica y discutían la relevancia de la conexión vial entre Rosario-Victoria. Esta historia -plagada de situaciones contrastantes-, dio como resultado una transformación, desde un reclamo local y centenario de conexión, hasta una historia reciente, viabilizada por los políticos, en la que la obra fue inscripta en la escala de los estadistas. Así como las gestiones personales eran un puente con la Nación, la

³ Durante las dos gestiones de gobierno de Carlos Menem, los Ministros de Economía fueron: Néstor Mario Rapanelli (18/07/89 – 18/12/89); Antonio Erman Gonzalez (19/12/89 – 04/02/91); Domingo Cavallo (01/03/91 – 06/08/96) y Roque Fernández (06/08/96 – 10/12/99).

metáfora de la integración proveyó un formato renovado para justificar la obra, el de la “*importancia geopolítica*”, y bajo esa consigna la obra entró a la agenda del Estado. Los principales operadores simbólicos de esta transformación fueron “potenciar un desarrollo interactivo entre las economías regionales de las provincias vinculadas”, “crear una alternativa al Túnel Subfluvial y el Zárate Brazo Largo” y “optimizar el aprovechamiento de las infraestructuras que conectan con Brasil, Uruguay y Chile consolidando la vinculación interoceánica este-oeste a lo largo del paralelo 32” (Gaztañaga, 2010b).

Siguiendo a Clifford Geertz (1994), el simbolismo del poder está en íntima relación con la presencia de quienes ejercen la autoridad en el espacio físico, puesto que así se funde su participación en los acontecimientos trascendentes de la vida política. El *trabajo* de los justicialistas locales fue eficaz en la medida que articuló varios sentidos de localidad, tanto en el nivel de los legisladores nacionales y provinciales como en el ámbito del Concejo Deliberante de Victoria. También enfrentaban intereses adversos en su propia provincia (la “oposición radical” durante el segundo gobierno de Montiel) y de otras jurisdicciones provinciales y nacionales (quienes promovían el “*punte Buenos Aires-Colonia*”). Pero el punto de articulación que consideraban más importante era ir y volver a la nación, defender y mantener en pie el puente político que habían construido. Así, el arribo de las autoridades nacionales a Victoria en helicóptero era leído como una plena manifestación del interés *personal* del presidente en la obra; situación explicitada por el mismo, que se repetiría varias veces y sería coronada por el evento de colocación de la piedra fundamental. En suma, mientras que la historia centenaria es de toda una comunidad, la reciente es una de Estado “con nombres y apellidos concretos, de quienes trabajamos y quienes le pusimos el hombro”.

Planificación: “ordenar lo que vendrá”

Al recorrer el proceso político por el cual el puente Victoria-Rosario se pudo efectivamente materializar, se hace visible al mismo tiempo cómo se fue constituyendo una arena local de articulación de miedos y expectativas, de producción de consensos pero también de disputas en torno de las distintas visiones que los actores locales –del ámbito público como privado– estaban movilizándolo. Como ya vimos en el apartado anterior, la permanencia en el tiempo de un anhelo de conexión de la propia comunidad y su traducción en los términos de una agenda estatal y geopolítica, instaló al *punte* como un dinamizador a través del cual los propios victorienses comenzaron a vislumbrar que la ciudad estaba de allí en más en condiciones de transformarse en un *destino turístico* –no sólo para los vecinos de la otra orilla– sino también, en un *locus* de interés para los desarrolladores inmobiliarios. De modo que el puente ya no se

percibía simplemente como una vía para facilitar y acelerar el pasaje de una ciudad a otra y es así que la ciudad en tanto tal, se convertía cada vez más en el objeto a problematizar. En este marco, la planificación urbana, en tanto política pública, se tornó parte central en los debates en torno de qué perfil de ciudad se estaba consolidando, así como un factor clave para propiciar una integración más armónica de esta mega obra vial a la estructura de una ciudad que no crecía ni había cambiado su planta urbana diseñada para albergar una población que se mantuvo estable por décadas, “una ciudad que se había quedado detenida en el tiempo”.

Haciendo un recorte sin duda artificial, podemos acotar cierto marco temporal con el fin de comprender cómo fueron apareciendo en la agenda pública las demandas y las respuestas ‘técnicas’ en pos de *prepararse* para enfrentar los cambios y/o morigerar los ‘impactos’ negativos de una obra de esta envergadura. Podemos distinguir aquí, a fines analíticos y expositivos, dos etapas en las que la planificación urbana cobró importancia como herramienta para “*anticipar y ordenar*” las transformaciones que vendrían con del puente: una primera, hacia mediados de la década del ‘90⁴, con el fin de adecuar el tipo de ordenamiento urbano que Victoria requeriría a partir de la puesta en marcha de la obra; una segunda etapa, a partir de la inauguración del puente y la inmediata apertura al tránsito en mayo de 2003. A partir de allí, los cambios no tardaron en hacerse visibles ya que sus efectos comenzaron a multiplicarse en diversas direcciones (en la circulación del tránsito, en el déficit de viviendas para nuevos residentes, en la infraestructura de servicios y en la oferta destinada a albergar a los turistas y visitantes). Al mismo tiempo, también comenzaban a aparecer en la escena local, disputas políticas y debates técnicos que serían reveladores de conflictos entre distintos actores en función de sus pertenencias partidarias y del contexto político mayor.⁵

Ya en los Fundamentos de la normativa urbana votada en el año 1995, y aun cuando faltaban tres años para que diera comienzo la obra vial, los miembros del Concejo Deliberante se asumían como intérpretes de lo “*nuevo*” que habría de venir. Según sus mentores, “la historia pasada” de la ciudad había estado signada por “la falta total de reflexión y seguimiento de los procesos de ordenamiento como de la dinámica de la transformación urbana”. De allí la necesidad de “anticiparse” a través de esta herramienta al “efecto potenciador” que tendría el puente, con su “alta carga de impactos” en distintos ámbitos (social, económico y urbano). El Plan que los ediles habían consensuado sería entonces el

⁴Las ordenanzas N° 1265/1266/1267/95 (Concejo Deliberante de Victoria), que regulaba diversos aspectos de la ocupación del espacio urbano y de islas. Es el antecedente más relevante en materia de regulación urbana.

⁵En las elecciones nacionales del año 2003 el justicialista Jorge Busti será reelegido gobernador de la Provincia de Entre Ríos (2003-2007). Los otros períodos en los que estuvo al frente del ejecutivo provincial fueron: 1987-1991 y 1995-1999. En cuanto al ejecutivo local, estaba a cargo del intendente de adscripción justicialista, César Garcilazo (2003-2007) quién también ocupó dicho cargo en el período 1991-1995.

instrumento para gestionar la transformación, estableciendo directrices y lineamientos para las políticas públicas con el fin de mejorar las estructuras físicas existentes. Asimismo, ya se proyectaba el interés que los actores del sector privado podrían tener para realizar inversiones (urbanizaciones residenciales, emprendimientos turísticos, fundamentalmente en el borde costero) *atraídos* por las ventajas de la conexión vial con Rosario. También se hacía mención, en forma propositiva, a la necesidad de encarar la revalorización del patrimonio histórico y arquitectónico para potenciar y complementar el paisaje natural que la enmarca⁶.

Los autores de la normativa dejaban expresa constancia de que el plan urbano sólo podía esbozar o proponer lineamientos que debían ser “*completados*” una vez diera comienzo la obra, de modo que, a partir de la apertura del puente a la circulación, estas proyecciones comenzaron a mostrar sus inconsistencias. Con el puente en pleno funcionamiento, ejecutivo local comenzó a propiciar algunas iniciativas para proponer y debatir en los ámbitos legislativo y ejecutivo y con la *comunidad*, un plan de carácter integral denominado “estratégico”. La propuesta del departamento ejecutivo de promover discusiones públicas y “participativas” pretendía producir un *consenso* en torno de puntos clave para dar respuestas y contener las transformaciones que se estaban produciendo: ¿crecimiento hacia dónde?, ¿con qué perfil de ciudad?, ¿con la participación de qué actores?

El proceso social de discusión política instaló como nunca antes a la planificación urbana en el centro del debate público –tanto por parte de los funcionarios gubernamentales como de los expertos locales y extralocales-, conformándose así un ámbito de disputa entre estos actores, respecto de los mecanismos más adecuados para regular las formas de aprovechamiento del espacio urbano -público y privado- en este contexto de transformaciones socioeconómicas; asimismo, este proceso puso en juego definiciones diversas y de naturaleza conflictiva, respecto de las distintas formas de orientar y prescribir los usos legales del suelo urbano, rural y de islas, de cara a un conjunto variado de proyectos empresariales que –como los emprendimientos turísticos y la construcción de nuevos núcleos habitacionales- se venían realizando o se encontraban en etapa de formulación. En síntesis, el planeamiento urbano debía contener y dar respuesta a los variados y, en cierta medida contradictorios, perfiles de esta ciudad: la Victoria que remitía a un rico pasado, próxima a celebrar el bicentenario de su

⁶ A partir de la inquietud de un conjunto de profesionales locales, se llevó a cabo un trabajo de reconocimiento y clasificación de obras arquitectónicas a fin de “establecer la valorización-categorización y el grado de protección existente” (para más detalle al respecto, ver Ferrero y Piñeiro Carreras, 2009).

fundación, asentada en un casco histórico objeto de preservación⁷; la ‘Victoria turística’ que imaginaban pero que había que materializar adoptando el lenguaje de los desarrolladores del turismo, como una suerte de síntesis de lo “*nuevo* y de lo *viejo*”. En esta síntesis parecían no tener cabida un conjunto de demandas del sector más vulnerable de la población que no encontraba respuestas ni soluciones a problemas de larga data (acceso a la vivienda social y a la salud y educación públicas⁸).

En un primer paso, el Concejo Deliberante aprobó en el año 2005 la norma que completaba la ordenanza vigente desde al año 1995⁹. Asimismo, en el año 2006 el ejecutivo local hizo una convocatoria pública que tenía como fin “interiorizar a la comunidad” acerca de un *Plan Estratégico de Urbanización*, cuyo objetivo principal era impulsar un proyecto urbanístico, el denominado Plan Maestro de la Costa¹⁰, así como “presentar en sociedad” el proyecto de desarrollo diseñado por un conjunto de inversores y que sería uno de los emprendimientos turísticos de mayor envergadura, el parque termal *Victoria del Agua*, al que nos referiremos en el siguiente apartado. Más allá de las intenciones del ejecutivo local, la iniciativa oficial para propiciar la participación de los vecinos, no logró sostenerse por mucho tiempo ya que fue objeto de fuertes discrepancias por parte de un conjunto de profesionales locales. Los términos y el carácter público de la disputa –que por razones de espacio no podemos desarrollar aquí- permiten apreciar la magnitud de los cambios que se estaban produciendo en Victoria.¹¹

La política de planificación urbana impulsada por el gobierno local en los años subsiguientes profundizó la articulación entre el sector privado -desarrolladores de los máximos emprendimientos turísticos y residenciales de Victoria- y el sector público –local, provincial y nacional-. Esta articulación fue posible merced a las acciones concertadas de distintas agencias estatales que propiciaron la producción de herramientas jurídico-políticas en pos de favorecer la apropiación privada de algunas áreas del espacio público y/o para definir nuevos usos del suelo para albergar infraestructuras especiales, como las que se requerían para la exploración y posterior instalación del parque termal. En síntesis, este proceso que hemos recorrido brevemente, podría arrojar alguna luz respecto de las formas en

⁷Definido como patrimonio histórico a través de la Ley 25.686/02 que lo constituyó en los términos de “área bien de interés histórico nacional” y la Ordenanza N° 1267/95 (CD) y Decreto N° 594/00 (Departamento Ejecutivo) que protege el patrimonio arquitectónico y urbanístico de la ciudad de Victoria.

⁸Otro aspecto cuestionado por las fuerzas políticas opositoras y por actores locales son las concesiones del espacio público costero para el emplazamiento del Hotel y del Casino realizadas por el ejecutivo local bajo el gobierno de la Alianza (Ferrero y Piñeiro Carreras, 2009)

⁹El Departamento de Victoria se rige hoy por la Ordenanza N° 2472/05.

¹⁰En etapa de pre-financiamiento por parte del BID durante el año 2007.

¹¹Con relación a las vicisitudes atravesadas por estas iniciativas ver Ferrero y Piñeiro Carreras, 2009: 317-324.

que las interrelaciones entre estos actores (funcionarios, expertos e inversores) propiciaron políticas públicas que dieron lugar a una estrecha asociación con el ámbito privado a fin de producir un nuevo tipo de espacialidad que no está ajena a las tendencias globales hacia el desarrollo de lo que algunos autores denominan como “ciudad neoliberal” (Harvey, 1998 y 2009; Janoschka, 2003). En la construcción de este modelo de ciudad, asentado en la preponderancia del capital financiero como dinamizador de las iniciativas públicas, se produce el espacio como ‘mercancía’, y es en este marco que los planificadores apelan a propuestas de revitalización urbana en áreas determinadas, ya sea históricas o, como el caso aquí presentado, en las áreas más apetecibles para la instalación de emprendimientos turísticos (a los que nos referiremos en el siguiente apartado).

Haciendo de Victoria un destino turístico

No es posible pensar en Victoria en tanto que ciudad turística sin referirnos a las cuestiones que hasta aquí presentamos. Por un lado, fue el proyecto del puente lo que permitió que la localidad pudiera imaginarse como un *verdadero* destino turístico. Por el otro, las potenciales transformaciones asociadas a un esperado crecimiento del turismo fueron uno de los ejes de las discusiones y definiciones respecto de la planificación urbana. De este modo, y como anticipamos en la introducción, se pone de manifiesto que aun cuando nos encontremos ante una serie de “hitos” que marcan una transformación de Victoria, esto no debe llevarnos a pensar en una simple sucesión de acontecimientos y su sumatoria.

El inicio de la concreción de aquel “anhelo centenario” de conectar a Victoria fue la condición de posibilidad de su concepción como ciudad turística. Sin embargo, el turismo no tenía ni por lejos un lugar central en aquel anhelo de los victorienses por superar el aislamiento. Esta idea, ligada a la importancia del desarrollo del turismo como actividad económica de peso para la vida local, apareció claramente en la historia reciente de la obra, y en gran medida de la mano de sus promotores políticos. El turismo, sostenían, podía ser uno de los caminos hacia el crecimiento económico de la ciudad y sus habitantes. El puente, lo haría posible.

La actividad turística existía en la ciudad desde hacía mucho tiempo; al menos desde hacía cuatro décadas. Los principales atractivos eran la abadía benedictina, los cursos desarrollados durante la época de carnaval, y la pesca deportiva a los que se sumaron hacia la década del '90 una incipiente oferta de turismo ‘ecológico’, ‘de aventura’ y ‘de estancia’. Sin embargo, la oferta de servicios turísticos era limitada. En materia de alojamiento, por ejemplo, existían hacia 1980 un camping municipal y cuatro hoteles (que sólo en parte

recibían turistas, pues trabajaban en gran medida con otro tipo de viajantes) que no llegaban a las 200 plazas.

Fue con el comienzo de la obra vial entonces que el turismo comenzó a gozar de una relevancia pública cada vez más extendida movilizand o expectativas en relación a su incidencia sobre la creación de empleos y el desarrollo de los sectores comercial minorista, gastronómico, de hotelería y de la construcción. Los establecimientos que ofrecían algún tipo de servicio a turistas encarando modificaciones de cara al crecimiento del turismo que se avizoraba. Pero además, comenzaron a multiplicarse los proyectos de inversión, más y menos onerosos, por iniciativa de actores locales y foráneos. Entre aquellos, el más importante fue el de un gran hotel-casino a erigirse en la zona costera de la ciudad. Idea de una Sociedad Anónima conformada por inversores rosarinos y victorienses, el emprendimiento comenzó a construirse en octubre de 2001 sobre tierras fiscales cuyo usufructo cedió la municipalidad. En ese momento se inició un complejo proceso no carente de contratiempos, en parte vinculados a la propia naturaleza del proyecto: por incluir un casino, su instalación implicaba la articulación con una serie de actores institucionales extralocales¹². Como resultado de ese devenir, el hotel, de 75 habitaciones y calificado con cinco estrellas (el primero y único de la ciudad) se inauguraría en julio de 2004. El imponente casino con vistas al río y sus 5.000 m², abriría sus puertas casi un año y medio después y se constituiría al mismo tiempo en un espacio transitado por turistas y locales.

Para cuando el hotel fue inaugurado, el puente ya llevaba cerca de un año abierto y aquellas expectativas respecto de un crecimiento en la llegada de turistas a la ciudad ya se habían revelado acertadas. Si entre 1998 y 2002 la cantidad de turistas se había mantenido relativamente estable en menos de 10.000 por año, en 2003 se registrarían más de 25.000.¹³ La apertura del puente al tránsito impactó de lleno en la realidad cotidiana de Victoria y reveló que a pesar de ciertos esfuerzos públicos y privados, la ciudad no estaba aún preparada para recibirlos “de golpe” de a cientos. Por ejemplo, ante las expectativas del arribo no sólo de turistas sino también de potenciales proveedores de bienes y servicios, durante el año previo a la culminación de la obra se buscó regular ciertas actividades como las de los guías de turismo y artesanos.

¹²Para un análisis de la instalación del hotel-casino, ver Piñeiro Carreras 2011b. Por tratarse de un hotel-casino, el hospedaje y la sala de juegos corresponderían a dos grupos empresarios y gerencias diferentes. El hotel, propiedad del grupo empresario que construiría en el mismo predio la estructura edilicia que albergaría al casino, y que sería cedida vía el municipio local al organismo provincial encargado de los juegos de azar (IAFAS) quien administraría y montaría el sector de juegos de paño y licitaría la explotación de máquinas tragamonedas.

¹³Esta tendencia que se mantendría en los años subsiguientes: en 2004 serían 40.000; en 2005, 60.000; en 2006, 80.000 y en 2007, cerca de 90.000 (Lima 2008).

Así, los primeros tiempos de conexión fueron leídos en términos de *desborde* y *colapso*. Procesado ese primer impacto, quedó la certeza de que para ser un verdadero destino turístico, además de *atractivos* (que en Victoria ya existían: fundamentalmente la abadía, el puerto, el casco histórico con bellas rejas, el Quinto Cuartel, el Cerro de la Matanza y los carnavales) había que fortalecer la oferta de bienes y servicios. El desafío ya no era que los turistas llegaran, sino poder retenerlos. Durante los años subsiguientes, vieron proliferar esa oferta de servicios que se había mostrado insuficiente. Así, por ejemplo, se multiplicaron los alojamientos hoteleros y extra-hoteleros, así como los llamados “eventuales” (fundamentalmente, habitaciones en casas de familia). En ese contexto, el Área Municipal de Turismo cumplió un rol central como ordenadora e intermediaria entre los emprendedores y la Subsecretaría de Turismo provincial¹⁴. Por su parte, un grupo de prestadores de servicios turísticos conformó en 2005 un ente privado de turismo que se puso como meta trabajar en tareas de capacitación, concientización y promoción de Victoria como destino.

El hotel-casino, por sus dimensiones y significación social, se constituye en un mojón insoslayable en el proceso de turistificación de la ciudad. De la mano de algunos de sus inversores locales fue que se gestó el segundo gran emprendimiento que afianzaría ese camino: un parque acuático termal, *Victoria del Agua*, que comenzó a desarrollarse en 2003 y que abrió sus puertas seis años después. En este caso, su instalación implicó no sólo una enorme inversión sino un largo proceso signado por el hecho de que el recurso del que dependía, el agua termal, estuviera bajo la égida del gobierno provincial.

A modo de conclusión

Los tres ‘momentos’ sistematizados (la concreción del viaducto, la política de planificación urbana y el desarrollo de emprendimientos destinados al turismo) están ordenados temporalmente pero su cronología es artificiosa, es decir, a fines más heurísticos que estrictamente temporales. Recorrerlos, como al puente, nos permite sistematizar dos ejes: las “metáforas conceptuales” (Moore, 2004) que animan las representaciones y prácticas sobre el cambio, y los actores principales que participan y se posicionan en el mismo.

Por un lado, las metáforas de la Conexión y Progreso, Anticipación y Ordenamiento, Crecimiento e Inversión configuran un poderoso lenguaje de signos (Leach, 1976) que

¹⁴ Los alojamientos hoteleros y extra-hoteleros debían cumplimentar un trámite de homologación ante la autoridad provincial. Con respecto a la evolución en la oferta de alojamiento, la cantidad de establecimientos hoteleros y extra-hoteleros vivió un crecimiento ininterrumpido desde los primeros años de la década del 2000 pasando de 5 a cerca de 25 establecimientos en 2007 y de aproximadamente 200 a 1200 plazas en el mismo lapso (Lima, 2008). Las plazas en alojamientos eventuales, después de permanecer estable por años en 100 plazas, escaló a 400 entre 2002 y 2004, y para 2006 ya había llegado a 600 (Lima, 2008).

expresa la experiencia del cambio para los victorienses y su multivocidad significativa. Por otro lado, esta megaobra de ingeniería vial y tecnología de gobierno de importancia geopolítica local, regional e internacional, que permitió al Estado en sus diversos niveles políticos administrativos performar escalas de respuestas a demandas y necesidades sociales, fue tendiéndose entre otros puentes, menos visibles pero no por eso menos intrusivos y condicionantes, entre diferentes regímenes de capital, de lo público a lo privado, entre proyectos y expectativas, entre acciones y relaciones. Al cumplir el *anhelo* de varias generaciones de superar el *aislamiento* de una comunidad localizada en una zona que como una isla continental, desde este anclaje local se vuelve depositario material y simbólico de las crecientes manifestaciones relativas a experiencias de cambios que van desde cómo conciben su ciudad y cómo viven en ella, hasta cómo podría ser la comunidad y cómo podría vivirse en ella, cómo organizarla, planificarla y cómo hacerla crecer de la mano de la inversión. Este proceso ha venido dándose conjuntamente a la consolidación del contexto local en destino turístico, pero no está determinado por esta experiencia. Se trata en cambio, de todo un proceso más amplio y abierto, menos lineal y condicionado, donde diferentes actores han disputado, resignificado y traducido al lenguaje de los *intereses* y de las *necesidades sociales* de la población algunas de las exigencias planteadas por el Estado en sus distintos niveles, así como por otros actores no gubernamentales -por ejemplo, agencias transestatales tales como los organismos internacionales de crédito- dotados de la capacidad de producir ciertos 'efectos' análogos a los del Estado (Trouillot, 2001). Al mismo tiempo, en el curso de estas disputas dichos actores definen y legitiman su posición en el contexto de las relaciones de poder local.

Por lo tanto es la relación y no la concatenación entre los tres momentos aquello que desafía o, por lo menos, abre un campo de posibilidades de alterar los diseños de lo que (a) parece como recorridos fijos. Son resultados de experiencias y participación activa, cuyo transcurrir puede ser asido a través de los efectos concretos de las obras (desde el cobro de un peaje hasta una congestión de tráfico, del control militar aduanero al uso de una expresión en un argot compartido) pero también a través de los afectos que los rodean, que tiñen de afectividad el anclaje espacio-temporal de aquellas y deshacen la sistematicidad cerrada de su técnica abriendo la dimensión humana a una dinámicas y procesos trascendentes. La relación entre afectos y efectos de Estado que expresa y condensa la obra, tensiona la ambigüedad de los miedos y expectativas con el posicionamiento crítico de la preparación activa y la gestación de proyectos. Si son actores y no una fuerza estado-capital impersonal quienes desde espacios públicos y privados han ido imponiendo visiones y sentidos acerca de la

ciudad y las comunidades porque plantean, construyen, negocian una manera peculiar de resignificar dicha infraestructura vial como un camino de llegada más que de pasaje. El Victoria-Rosario se transforma en una totalidad real e imaginaria, epicentro de cruces ambiguos entre afectos y efectos; un puente desde un solo lado.

Bibliografía

- BOURDIEU, Pierre 1997: “Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático”. En: *Razones prácticas*. Barcelona: Anagrama 91-138
- Dalakoglou, D. y P. Harvey. 2012. “Roads and Anthropology: Ethnographic Perspectives on Space, Time and (Im)Mobility”, *Mobilities*, 7:4, 459-465
- DAS, V. y D. POOLE. 2008. “El Estado y sus márgenes. Etnografías comparadas”. *Cuadernos de Antropología Social*, N° 27.
- FERRERO, L. y PIÑEIRO CARRERAS, J. (2009) “Pensar la ciudad después del puente. El proceso político de discusión del ordenamiento urbano en Victoria, Entre Ríos”. En M. Boivin, B. Heredia y A. Rosato (comps.), *Política, instituciones y gobierno: abordajes y perspectivas antropológicas sobre ‘hacer’ política*. Buenos Aires, Giaper-Antropofagia.
- FERRERO, L. (2010) Disputas en torno del desarrollo y la planificación urbana en la ciudad de Victoria, Entre Ríos: el papel de los funcionarios y expertos en la producción de consenso. Ponencia presentada en las VI Jornadas de Investigación en Antropología Social, FFyL, UBA.
- GAZTAÑAGA, J. (2010a) El trabajo político y sus obras. Una etnografía de tres procesos políticos en la Argentina contemporánea. Buenos Aires, Giaper-Antropofagia.
- GAZTAÑAGA, J. (2010b) “El puente Victoria-Rosario y el corredor biocénico central”. En: A. Rosato (comp.) *Construyendo integración al interior del MERCOSUR*, Buenos Aires, Antropofagia, (pp. 127-144).
- GAZTAÑAGA, J. (2007) Un puente desde un solo lado. Buenos Aires, Giaper-Antropofagia.
- GEERTZ, C. (1994) [1983]. *Conocimiento local. Ensayos sobre la interpretación de las culturas*. Barcelona: Paidós.
- HARVEY, D. 1998. La condición de la posmodernidad. Investigación social sobre los orígenes del cambio cultural. Amorrortu Editores, Buenos Aires.
- HARVEY, D. 2009. Espacios del capital. Hacia una geografía crítica, Akal, Madrid.
- HARVEY, P. 2005. “La materialidad de los efectos de Estado”. En: Krohn-Hansen, C & Nustad, K. (eds). *State Formations*. Londres: Pluto Press (pp. 142- 167).
- JANOSCHKA, M. 2003. “Nordelta-Ciudad cerrada. El análisis de un nuevo sistema de vida em El Gran Buenos Aires”. Em Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona. Vol. VII, num. 146 (121).
- LIMA, M. (2008) Industria turística victoriense. Análisis económico período 1998-2007. Tesina, Universidad del Centro Educativo Latinoamericano, Rosario. Inédita
- LEACH, E. (1976) *Sistemas políticos de Alta Birmania*. Barcelona, Anagrama.
- MOORE, H. (2004) Global Anxieties. Concept-metaphors and pre-theoretical commitments in anthropology *Anthropological Theory* 4 (1), pp.71-88.
- PIÑEIRO CARRERAS, J. (2011a) Turismo y Recursos Termales: el caso de la instalación del Parque Termal en la ciudad de Victoria, Entre Ríos, Argentina. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo* 5(3): 383-405.
- PIÑEIRO CARRERAS, J. (2011b) “Los emprendimientos turísticos y sus efectos: el caso del Hotel-Casino en Victoria, Entre Ríos, Argentina”. *Estudios y Perspectivas en Turismo*. Volumen 20 – Número 5. Pp. 1069-1083.
- TROUILLOT, M. 2001. “The Anthropology of the State in the Age of Globalization”, *Current Anthropology*, 42(1): 125-38.