

# LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL DESBORDA EL DISPOSITIVO JURÍDICO/JUDICIAL. HACIA UN MODELO DE INTERVENCIÓN INTEGRAL EN CONFLICTOS SOCIALES URBANOS O TERRITORIALES

**Alejandro Nató**  
**Liliana Carbajal**

**Fecha de Recepción:** Septiembre 9/2011

**Fecha de Aceptación:** Octubre 8/2011

## **ABSTRACT**

*One first observation highlighted in the text refers to the recurrence of urban and territorial social conflicts in the region. Often traversed by high levels of violence, these conflicts defy habitual modes of treatment and*

*invite for a responsible reflection aimed at reformulating the prevailing theoretical and methodological framework, as well as the intervention mechanisms in such scenarios. Since the complexity and intensity of these conflicts cannot be contained by traditional juridical and judicial frameworks, the second observation deals with the pertinence of adopting a wider perspective of conflict transformation which, coupled with other instruments or resources, can structure a holistic and strategic intervention. The text offers an overview of the different issues which must be considered in the design of such intervention mechanisms and offers a few key points which emerge from the action research of the authors. These points are based on a situation of conflict – in which the authors participated directly - which involved different actors, dimensions, factors, temporalities and historical episodes of violence.*

*According to the text, one fundamental best practice in the dialogic approach amounts to the challenge of altering existing power structures through the constitution of wide and respectful vision of the actor in conflict and satisfactory consensual outcomes based on mutual understanding. It concludes that there is still a long road to traverse, a process still in need of many voices and many actions, of making the decision to build the road and – more still – as a first step, to design the route. The idea that “many programs do not make a policy” likewise establishes the need to design interventions through the articulation of multiple actions, programs and processes. Such interventions must be based on the notion of “a task impossible to abandon” in order to contribute to the construction of a more open and integrated city-society: “the construction of possible horizons”.*

#### **KEY WORDS**

*Social conflict, city and territory, conflict transformation.*

#### **INTRODUCCIÓN**

En los últimos años han sido recurrentes los conflictos urbanos o conflictos territoriales que, si bien no son nuevos en Latinoamérica, presentan una nueva intensidad, complejidad, y una inusitada violencia por parte de los distintos actores: quienes protestan, terceros afectados, el Estado, y un uso -o abuso- de estas escenas como producto preferencial de los medios de comunicación que suelen construir representaciones sociales tan dañinas como estas expresiones.

Distintos análisis revelan que los conflictos sociales urbanos-territoriales, tienen, como se ha dicho, “algunos elementos comunes que son tematizados de forma diferenciada por el discurso del derecho”. Luego, este discurso presenta, en cuestiones cruciales, entre ellas la respuesta estatal a las demandas sociales, algunas contradicciones con el discurso de los derechos humanos inscripto en los marcos jurídicos de nuestro país y de la región: “*el discurso del derecho apenas ha logrado comenzar a disponer de herramientas para afrontarlos desde una perspectiva que proteja la dignidad humana*”<sup>1</sup>. Podemos decir así, que el conflicto social, desborda los instrumentos o los repertorios de acción propios del modelo jurídico y del sistema judicial. Si bien puede -y debe- desarrollarse un estudio/ajuste orientado a resolver estas disonancias, debemos primero intentar comprender las dinámicas sociales urbanas contemporáneas a las que este modelo no alcanza.

---

<sup>1</sup> Ambas citas del párrafo, Tedeschi, Sebastián: “Los conflictos urbanos en el territorio y el derecho en América Latina” (I): “*Antecedentes, situación actual y respuestas del Estado*” y (II): “*La función social y ambiental de la propiedad*” Revista *Café de las Ciudades*, No. 101 y 102, marzo/abril de 2011.

Luego, apelar a matrices conceptuales, marcos teórico-metodológicos y de gestión de la ciudad y el territorio que permitan abordar la conflictividad social en un sentido integral y que de cuenta de los escenarios en los que esta se suscita.

## PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Hace algunos años iniciamos una exploración/reflexión en temáticas y disciplinas que confluyen en la conflictividad social urbana-territorial y los modos de abordarla en clave de la *gestión, luego transformación pacífica de conflictos*. De esta derivaron distintos trabajos que dan cuenta de ello<sup>2</sup>. Sin embargo, estos se realizaron *ex post*, es decir, búsquedas/desarrollos teórico-metodológicos referidos a experiencias ya realizadas. Asimismo, estas iniciativas nos revelaron que aún superando los desajustes del modelo jurídico y el sistema judicial, el abordaje en clave de ellos llegaría también *ex post*, es decir cuando se suscita el acontecimiento. En este sentido, si bien las correcciones en el orden de compatibilizar *derechos*, enunciados o establecidos, en las normativas de orden local, nacional o transnacional, podrían indicar un modo administrarlos, es igualmente necesario diseñar dispositivos orientados a prevenirlos o transformarlos.

Así, utilizamos una experiencia en el orden de la prevención, en la que tuvimos la oportunidad de participar directamente, como *investigación en la acción*. Si, como se ha dicho, “en el curso de la investigación nos hemos conmovido, si no hemos desplazado de nuestros modos habituales de pensar, ésta ha tenido el carácter de intervención”<sup>3</sup>. En tanto la teoría, la conceptualización, es el en sí misma el motor de las transformaciones o el único modo de “transmitir” una experiencia, intentaremos configurar aquí un relato que pretende contribuir, a modo de señales o notas, a orientar otras intervenciones, otras transformaciones.

## METODOLOGÍA

La *investigación en la acción* en el campo, en el territorio, se realizó a partir de la explicitación de una perspectiva de abordaje, del diseño de un proyecto de intervención, de un registro exhaustivo de las entrevistas y actividades realizadas en el marco del mismo, del análisis de la documentación de las temáticas y acciones convergentes y el análisis crítico del material producido en cada etapa, momento o acción. Luego, un trabajo de reconceptualización y reformulación de la propuesta teórico-metodológica que aquí describimos.

## Algunas consideraciones alrededor de las temáticas asociadas

### ***La conflictividad social. Desafíos políticos, sociales, culturales***

---

<sup>2</sup> Entre otros: Nató, Alejandro-Rodríguez Querejazu, Gabriela-Carbajal, Liliana: “*Mediación comunitaria. Conflictos en el escenario social urbano*”. Buenos Aires, Editorial Universidad, 2006 // Nató, Alejandro- Rojas Ríos, César: “*Geografía del conflicto. Claves para decodificar la confrontación social y política*”. UNIR / Plural Editores, 2008, Bolivia. // Carbajal, Liliana “*Nuevos modos de pensar y hacer Ciudad-Gestión de conflictos en el escenario social urbano*” (trabajo final Posgrado: Gestión de ciudad y territorio, Universidad Oberta de Catalunya).

<sup>3</sup> DUSCHATZKY, Silvia-Corea, Cristina. “*Chicos en banda. Los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones*”. Paidós, Buenos Aires, 2004.

En el marco de las nuevas condiciones y dinámicas sociales es en la ciudad y el territorio, donde se manifiestan las fracturas, las oposiciones y los conflictos que se suscitan en el orden público o privado y en donde -como dice Jacques Donzelot- los habitantes de un territorio se constituyen en interlocutores de los poderes públicos<sup>4</sup>. Es allí, entonces, donde se manifiestan las confrontaciones y los conflictos sociales, culturales, identitarios, políticos -sean esto de base estructural, emergente o contingente- en ocasiones por vías violentas. En cualquier caso, podría decirse que las tensiones representan el rasgo dominante del sistema social y político contemporáneo.

En estos escenarios, se presentan una diversidad de representaciones de la justicia y territorios inciertos, en los que las diferencias o demandas se tramitan por medios que se inscriben *entre lo legal y lo legítimo* y con distintos grados de violencia real o simbólica. Las respuestas -también con distintos grados de violencia- suelen estar orientadas a retrotraer la cuestión al estadio anterior, a mantener el *statu quo*. Todos pierden, pero algunos pierden más que otros.

Por otra parte, como sabemos, las demandas sociales, como mecanismos de lucha y de presión donde se posicionan actores sociales, no son tales o no tienen incidencia si no logran un plano de visibilidad que los configure como acontecimiento. Así, la necesidad de una repercusión pública que gravite en la emergencia de soluciones requiere, en estos tiempos, de una puesta en escena que encuentre un espacio en los *medios de comunicación*, que "el periodismo convierta la actualidad en tema"<sup>5</sup>, sin embargo, los medios no sólo muestran, describen o representan la realidad sino que también desde su propia agenda- construyen la realidad, amplifican o invisibilizan los acontecimientos, construyen el conflicto y configuran la opinión pública. Así, los medios son también protagonistas, actores, y ejercen un poder que debe considerarse en cualquier análisis o diagnóstico de este tipo de conflictividad. Estos pueden constituirse en un poder de inducción, a la vez pueden hacerlo como instrumento o recurso de construcción de ciudadanía.

La ciudad y el territorio recuperan así su condición de espacio de la política. En ocasiones este resulta, en forma metafórica una suerte de escenario de batalla, de violencias en todas las direcciones. El *derecho a la protesta* y el *derecho a la circulación*, el *uso público del espacio público*, el *derecho a la propiedad individual o la función social del territorio/suelo*, resultan términos en los que suele definirse esta confrontación. Pero si el *derecho a la ciudad* y el *derecho a la territorialidad*, no son solo derechos de acceder a ciertos recursos, sino también a cambiar las condiciones tal como se presentan, al ejercicio de ciudadanía, es preciso dirigir la mirada a los fenómenos estructurales o contingentes, a su emergencia, al complejo proceso de configuración y, desde allí, a las formas adecuadas de establecer otro paradigma de la gestión de la ciudad y el territorio, otro paradigma de gestión de conflictos sociales urbanos-territoriales. Se trata entonces de abandonar la mirada reduccionista desde la perspectiva de un solo *punto de fuga*: la lógica del cumplimiento de la ley, el orden público, la seguridad urbana y la criminalización de la protesta social. Debemos repensar, también, el rol del Estado y su impronta frecuente de Estado insensible, autoritario y ajeno a la canalización o tramitación por cauces justos de las demandas sociales.

---

<sup>4</sup>Ver en: Donzelot, Jacques: "La revuelta de los suburbios en Francia" - "Mezcla y laicismo: las ciudades en crisis". Págs. 40-48. Revista *Punto de Vista* No. 84, 2006, Buenos Aires.

<sup>5</sup> LANATA, Jorge. En entrevista TN "Tiene la palabra", 25-11-2011.

Desde diversos ámbitos, gubernamentales, institucionales, estatales, privados, especialmente en aquellos de posible toma de decisiones, se visualiza al conflicto social como un potencial hierro incandescente que quema a quien lo toque. Por ello, frente a su irrupción en un estadio de escalada, quienes pueden hacerlo suelen inhibirse de actuar, delegando su responsabilidad en nombre de cuestiones de competencia, y, en general, por cuestiones de cultura institucional se *judicializa*. El Estado, como instancia natural de contención o resolución de estas situaciones, tiende a -como se dice en la jerga de la conflictología- *evitar o invisibilizar* los conflictos o las expresiones de estas características. Así, la omisión es más frecuente que la acción, pero en los casos que se despliega la acción muchas veces tenemos que lamentar ya no la ausencia del Estado sino su presencia. La omisión -como producto de la especulación política o la desidia irresponsable- debe dar paso a un análisis crítico que -eventualmente- puede indicarnos la abstención -como decisión responsable- en alguna etapa de su desarrollo y el diseño de una acción constructiva en el marco de una intervención integral adecuada.

### ***El conflicto social desborda el modelo jurídico / sistema judicial***

En la imposibilidad de extendernos en este trabajo en el detalle de las caracterizaciones de la diversidad de conflictos que se despliegan en la ciudad y el territorio, tomaremos como base las referencias de alguno de los análisis en la cuestión y proponemos una aproximación posible, una suerte de clasificación como modo de presentar el universo complejo y múltiple de estas conflictividades<sup>6</sup>.

Una primera clasificación es aquella que apela a la “clásica división urbano-rural [...] a la que se ha agregado el tipo étnico cultural que atraviesa a las dos primeras. Esta división constituye una tendencia dominante en los marcos jurídicos de los países de América Latina, en el discurso internacional de *derechos humanos* y en la expresión de movimientos sociales específicos agrupados en torno a estas tres áreas”<sup>7</sup>.

En este sentido, y a partir de otros análisis en la temática, nos permitimos señalar que una de las condiciones contemporáneas es precisamente el desdibujamiento de las fronteras urbano-rural. Esta perspectiva sugiere que la dinámica urbana se reproduce en las áreas rurales o se produce bajo la forma de lo que se ha dado en llamar “emergencia de *nuevas ruralidades*”<sup>8</sup>. Estas configuraciones no refieren estrictamente al territorio (urbano o rural) sino a factores socio-culturales presentes en procesos más amplios (globalización, mundialización de la cultura, des-territorialización, re-territorializaciones, des-centramientos, áreas urbanas o regiones de geometría variable, entre otros).

Podemos considerar entonces un conjunto diverso de conflictos sin poner el acento en esta distinción: conflictos de tierra urbana (bajo la forma de ocupaciones de tierras vacantes públicas y

---

<sup>6</sup> En este desarrollo seguimos la clasificación de Tedeschi, Sebastián, 2011.

<sup>7</sup> TEDESCHI, Sebastián. 2011.

<sup>8</sup> Ver en Palermo, Vicente y Reboratti, Carlos (compiladores): “*Del otro lado del río. Ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos*”. Buenos Aires, Editorial Edhasa, 2007.

privadas), conflicto por territorios étnicos, conflictos de tierras rurales, en todos ellos presente la tensión entre el factor de la titularidad y la *función social del suelo*. En este marco general, podemos observar, en orden a sus desencadenantes, conflictos que se suscitan por: *proyectos de desarrollo*, apropiación de recursos naturales, iniciativas de *proyectos urbanos*, preservación ambiental, control de las reservas de agua, organización de eventos internacionales, demanda de titulares de dominio, etc.

Muchos de estos conflictos se resuelven, como señala Tedeschi, “injustamente, favoreciendo procesos de concentración de riqueza y de propiedad, mediante la utilización de herramientas del sistema jurídico como los códigos civiles y penales o los códigos de procedimientos”. Estas respuestas giran alrededor de distintas formas de desalojos o desplazamientos forzados, negación del acceso o movilidad urbano- territorial.

En cualquier caso estos conflictos revelan problemas del Estado en la planificación territorial y organización del uso del suelo y el territorio. En este sentido, cabe diferenciar los modelos de desarrollo urbano u ordenamiento territorial en clave de la planificación tradicional (tecnocrática, “desde arriba”), la privatización del suelo (en los que el Estado renuncia a la planificación), la *militarización* (en términos de protección o preservación de recursos naturales o de mitigar actividades ilegales), el control policial en clave de ofrecer seguridad a aquellos que se sienten amenazados o del control de los que se perciben como amenaza. Menos frecuentes, pero con avances significativos en algunas experiencias en América Latina, podemos señalar modelos de gestión democrática del territorio: procedimientos para la creación de planes urbanos y presupuestos participativos, consejos de planificación urbano-ambientales, planes de desarrollo local, *planes estratégicos*, etc.; y que se ven optimizados en aquellos casos que se realizan estudios de *impacto ambiental, social y cultural* adecuados. En este sentido debe observarse, también que estos modelos no son puros y que frecuentemente se encuentran combinados, superpuestos o en contradicción en el marco de las políticas públicas en términos de los derechos humanos u otros derechos establecidos en instancias, locales, nacionales o transnacionales.

El abordaje de estos u otros conflictos del mismo orden, presentan una tensión entre el derecho de propiedad individual y la *función social y ambiental de la propiedad*. Estos, en no pocas ocasiones, se tramitan por vías informales, policiales, militares, paramilitares; en otras, llegan a una instancia judicial, en casi ningún caso encuentran un anclaje en los derechos humanos asumidos por el Estado.

### ***Nuevos modos de pensar y gestionar la ciudad y el territorio***

Si, como señala Bernardo Secchi<sup>9</sup>, las transformaciones de la ciudad y el territorio “no son sólo la consecuencia de la reestructuración del sistema económico, social, institucional y político, sino que se encuentran en buena medida en su propio origen y producen las condiciones dentro de las cuales esa reestructuración puede tomar caminos virtuosos o perversos”, es preciso debatir acerca

---

<sup>9</sup> SECCHI, Bernardo. En entrevista por Adrián Gorelik: “Un proyecto para el urbanismo”, Revista Punto de Vista No. 87, Buenos Aires, abril de 2007.

de algunos problemas claves de nuestras ciudades y nuestro territorio y formular políticas de distinta escala que den cuenta de ellos.

Concertar políticas públicas comunes o coordinadas entre las instituciones de gobierno, que abarcan además nuevos campos de actuación, de carácter social, de promoción económica, de seguridad ciudadana, de cultura ambiental, de proyección internacional, etc., es el punto de partida necesario o pertinente. En esta línea, deberán proponerse y configurarse espacios amplios de cooperación y coordinación para abordar con sentido estratégico cuestiones generales del desarrollo como la planificación territorial, los transportes y la movilidad urbana-territorial, el desarrollo de infraestructuras de servicio, las temáticas ambientales, la promoción exterior de la región urbana y otras temáticas particularizadas.

Retomado el tema de la conflictividad social, la línea tradicional invocando “el orden” como condición de la convivencia pacífica, no da cuenta de las injusticias en términos políticos, sociales, económicos y culturales que están en el origen mismo de demandas sociales. Dicho de otro modo, si bien no se encuentra aún definido cómo se configura “el orden” y, menos aún, referido a los escenarios descritos, la noción misma de *orden* resulta una coartada fácil para sostener lo que Charles Tilly llama la “desigualdad persistente”.

La búsqueda de respuestas que atiendan “las causas raigales” (al decir de John Paul Lederach: el epicentro) requiere de políticas públicas con foco en ellas. Sin embargo el abordaje de la conflictividad social debe también encontrar formas conducentes y edificantes desde un trabajo intersectorial para transitar canales virtuosos, que ofrezcan una salida negociada a la confrontación. Podríamos decir, entonces, que entre las medidas fundamentales se puede pensar en la línea de **fortalecer y edificar el rol de terceros**. En esta perspectiva, se inscribe el propósito de ayudar a los actores y decisores políticos a: configurar y desplegar procesos de cambio social-político en el marco de sistemas democráticos efectivos, procesar sus discrepancias a través de procesos de construcción de consensos entendidos “no como unanimidad sino como un proceso de compromisos y convergencias, en continuo cambio entre convicciones divergentes”<sup>10</sup>, en definitiva, a *democratizar la democracia*.

Estructurar un **enfoque dialógico** requiere de voluntad política de un cambio de paradigma que puede quedar representado en la fórmula: *de la coexistencia a la convivencia* y, también, *de la competencia a la colaboración*. Asimismo, hay que diferenciar el diálogo o *enfoque dialógico* como concepción política al diálogo como instrumento de acción política. Esta diferencia es sustancial en tanto en este último se trata de una instancia de poder que utiliza el diálogo como mecanismo para llevar adelante sus propios intereses o imponer una decisión. Esta fórmula es frecuentemente utilizada por los gobiernos en situaciones de debilidad, o aquellos que su concepción del poder es la verticalidad de las decisiones. El enfoque dialógico, en términos de *gobernanza*, implica, en cambio, hacer horizontales las decisiones. Esto no siempre es visto como una virtud por parte de los gobernantes y de los responsables del sistema judicial, que tienen como único criterio la imposición

---

<sup>10</sup> SARTORI, Giovanni. “La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros”, Barcelona, Taurus, 2001.

del poder. Adoptar el *modelo dialógico* requiere, entonces, un cambio de mirada, una transformación en el orden de entender la participación en la construcción y en la toma de decisiones como instrumento estratégico que fortalece la gobernabilidad en el marco del pluralismo.

La complejidad de los problemas que enfrentamos requiere, entonces, de la construcción (como verbo y como sustantivo, como proceso y como dispositivo) de puentes de integración, los cuales permitan hacer circular la pluralidad de voces que puedan manifestar su disconformidad, descontentos o reclamos.

Desde esta perspectiva desarrollamos la experiencia objeto de estudio, y que a continuación exponemos en los aspectos referidos a las temáticas enunciadas.

### **Encuadre de "caso": Obra de expansión gasoducto Bolivia-Buenos Aires**<sup>11</sup>

En el marco del plan de obras de expansión en cuanto al "transporte de gas", desde Bolivia a la ciudad de Buenos Aires, se realiza en los años precedentes una etapa de la nueva "traza" del gasoducto en el noroeste argentino, por parte de una de las empresas que se ocupan de estas infraestructuras. Los conflictos suscitados en el desarrollo de estas obras<sup>12</sup> estimulan a la misma a realizar, con el fin de contar con otros instrumentos de vinculación con la comunidad y de gestión de conflictos, una evaluación de la experiencia realizada y un diagnóstico social actualizado del contexto social territorial de referencia. La asociación civil convocada para realizar este estudio presenta un proyecto desde la perspectiva de "gestión pacífica de conflictos" y "procesos de construcción de consensos" y como propuesta metodológica: la *investigación diagnóstica*<sup>13</sup>. Este tipo de intervención permite dar cuenta de los acontecimientos sociales en el contexto de referencia y orientar proyectos que culminarían en la ejecución de acciones tendientes a cambiar inercias reproductoras de problemas, o dirigidas, como en este caso, a alterar la convergencia de

---

<sup>11</sup> Por razones de confidencialidad, establecidas entre la Empresa y la Fundación que tomó a cargo este trabajo, se omite en la descripción del caso toda referencia que desvirtúe este compromiso. Nuestra participación en esta experiencia nos sitúa como integrantes del equipo contratados por la Fundación en cuestión, a cargo de la evaluación/diagnóstico del desarrollo en las obras realizadas con anterioridad, de la conflictividad potencial atento a las obras a realizarse en el año en curso, y en la elaboración de una propuesta/recomendaciones en el orden de la prevención, atención y gestión de conflictos potenciales en el desarrollo de las mismas.

<sup>12</sup> En cuanto a ellos cabe señalar que estos emergieron independientemente de la empresa que las llevó a cabo. Condiciones estructurales (pobreza extrema, desocupación devenida en tiempos de las privatizaciones de empresas estatales (YPF y GAS), no titularización de tierras en las que habitan comunidades indígenas o grupos sociales de alta vulnerabilidad, etc.) y la expectativa de obras de esta índole propiciaron reclamos, protestas o "estallidos" (bajo la modalidad de "piquetes" u otras manifestaciones) que dejaron como saldo numerosos heridos en enfrentamientos con las fuerzas de seguridad, procesos judiciales, incendio de oficinas de una de las empresas, amenazas o intimidaciones a personal de las empresas, etc. Las obras por su parte originaron problemas a las comunidades asentadas en el territorio afectado por la traza: erosión del terreno por desvíos del escurrimiento de las aguas de lluvia y derrumbe de viviendas, accidentes, desplazamientos forzados, invasión de las obras en las áreas de residencia formal o informal, etc.

<sup>13</sup> La investigación diagnóstica es un tipo específico de investigación empírica que nos permite comprender los hechos sociales "situados" o "contextuados", brindándonos un doble resultado. Por un lado una cosmovisión dinámica de los problemas sociales desde los cuales se pretende generar un proceso de intervención profesional. Por otro lado la investigación diagnóstica nos brinda una delimitación de los espacios estratégicos para la acción. Esto supone el análisis de la acción de los actores sociales involucrados históricamente contextuados. V. Escalada, M.-Fernández Soto, S.-Fuentes, M.P.-Koumrouyan, E.-Martinelli, M.L.-Travi, B.: "*El diagnóstico social. Proceso de conocimiento e intervención profesional.*" Espacio Editorial, Buenos Aires, 2001.



factores que pudieran propiciar la ocurrencia de hechos perjudiciales a nivel micro, medio o macro social en el territorio.

***Un modo de abordaje***<sup>14</sup>

Se trazan así los objetivos de la asistencia técnica en cuanto a:

- Realizar un Diagnóstico Social e Institucional para conocer los intereses, expectativas y condiciones de participación de las comunidades afectadas por la realización del gasoducto en la traza en cuestión (nueve localidades en dos unidades jurisdiccionales).
- Realizar una propuesta de Plan de Acción que otorgue herramientas a la empresa para planificar sus intervenciones en la zona en el marco de las obras proyectadas.

Para tal fin el equipo presentó una propuesta de trabajo que, en líneas generales, contemplaba tres etapas:

***Etapas exploratoria:*** busca comprender el contexto donde la empresa opera y la interacción entre sus diversas intervenciones y ese contexto particular, a través de la identificación de grupos de interés y de factores relevantes de conflictos manifiestos o latentes. El campo de observación procura comprender el perfil técnico del proyecto, las condiciones contextuales, la dinámica social, la dinámica empresarial y la dinámica institucional o gubernamental.

***Etapas de análisis de situación:*** se focaliza prioritariamente en las tensiones y contradicciones que emergen del entrecruzamiento de las dinámicas anteriormente exploradas.

***Etapas de diseño de recomendaciones:*** se aplica el conocimiento adquirido para efectuar recomendaciones tendientes a evitar o minimizar los eventuales impactos negativos y maximizar las oportunidades e impactos positivos.

Para alcanzar los objetivos de la primera etapa se analizó la dinámica empresarial en cuanto a: las funciones desarrolladas en su sede central en Buenos Aires, en el territorio de las obras realizadas y proyectadas, y en cuanto a las que se desplegaban en ambos contextos con afectación recíproca. Se realizó también un mapeo de los actores sociales y políticos que interactúan en la región y se analizó información de fuentes primarias y secundarias que indicaban las tendencias generales sobre la conflictividad en el territorio en cuestión. En relación a estos objetivos se realizaron aproximadamente cincuenta entrevistas a referentes de la empresa y actores claves de la región, se

---

<sup>14</sup> Hemos tomado como referencia, y nos hacemos responsables de la adecuación, la propuesta de los autores de la precedente cita.

seleccionaron y analizaron como material de información fuentes documentales<sup>15</sup>. Asimismo se realizó una observación del tratamiento de los medios locales, provinciales y nacionales acerca de las obras, de la gestión de las mismas y de los conflictos emergentes. Luego, se analizaron los vínculos con las comunidades afectadas y los modos de gestión de conflictos implementados por la empresa en las experiencias desarrolladas en el territorio.

La investigación diagnóstica, como momento privilegiado de articulación entre conocimiento e intervención, se orienta a detectar, describir y/o comprender las complejas relaciones entre sujetos (actores), prácticas (acciones) y escenarios (estructura). Esta supone el análisis de situaciones que, desde el enfoque escogido, es un momento complejo que infiere la necesidad de conocer las representaciones de la realidad y lo que les está sucediendo a quienes están actuando sobre y dentro de los límites de esa realidad que, en su conjunto, denominamos situación. Así, la investigación diagnóstica, la evaluación situacional permite entonces:

- Priorizar problemas.
- Identificar actores y fuerzas sociales.
- Detectar contingencias y condiciones a tener en cuenta.
- Realizar un análisis situacional, coyuntural, prospectivo y tendencial.

Desde el modelo que configura esta propuesta, el análisis implica un conjunto de procesos específicos que pueden quedar expresados del siguiente modo:

- Identificación de problemáticas que emergen de la realidad y que constituyen el objeto global de transformación del proceso de intervención.
- Delimitación del campo que contiene esas problemáticas (propiedades estructurales, actores y escenarios).
- Ubicación de las manifestaciones y/o características de esa problemática en el punto de partida, de sus rasgos o indicadores y de toda información cuali-cuantitativa que se posea de ella.
- Identificación de los actores sociales relevantes que concurren a ella: personas o fuerzas sociales que puedan ser partes involucradas en el proyecto, puedan: ser

---

<sup>15</sup> En este propósito se analiza información documental y de contexto, documentos públicos y documentos de la empresa: código de ética que incluye a todo el personal propio así como también a contratistas, proveedores, accionistas, inversores y terceros en general; diagnóstico de situación y plan de mitigación de necesidades de las comunidades afectadas realizado por la empresa a propósito de la obra precedente, remitido a -y aprobado por- el Ente Nacional Regulador del Gas, Plan de Manejo Comunitario para obras de Expansión, Plan de Relaciones Comunitarias, Proyecto de Ampliación de la Capacidad de Transporte de Gas, Proyecto de Responsabilidad Social Empresaria, Estudios de Impacto Ambiental, Documento del "Pacto Global" en el marco del programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, bibliografía referida al "movimiento piquetero" y la dinámica social pertinente para el estudio del contexto específico, entre otros.

afectados por este, adquirir protagonismo en el proceso, conformar grupos de interés, permitir o impedir -intencionalmente o no- que se alcancen los objetivos.

- Análisis de las problemáticas desde el código operativo de los actores: posición del actor, recursos de poder que controla, valores, intencionalidad, experiencia.
- Observación de la correlación de fuerzas de cada uno de los actores involucrados.
- Análisis sincrónico de cómo se presenta la situación en el momento que se examina y qué dinámica puede seguir. Es decir interpretar el movimiento de la situación y su desarrollo tendencial.

Los ejes sobre los cuales se focaliza el análisis son:

- Multiactorialidad: sector productivo, actores sociales, pueblos originarios, iglesias, sindicatos, agrupaciones de desocupados, medios de comunicación, movimientos sociales, otros.
- Multinivel: gobiernos locales (municipales), provinciales y gobierno nacional.
- Multidimensionalidad para comprender la vinculación de la empresa con el espacio territorial, estatal y social. (conflictos vinculados a: la naturaleza de su actividad, al manejo de sus operaciones normales, al rol de la empresa como gerenciadora de proyectos de expansión; el impacto de los gasoductos en la percepción de riesgo, rol de la empresa en la construcción productiva y social local, mecanismos de recepción y respuesta a las demandas, relación con sus contratistas, organización interna para la vinculación con actores locales, supuestos con los que la empresa interactúa en el contexto, mecanismos de intervención en campo.
- Multifactorialidad: factores políticos, sociales, económicos, situacionales, culturales.
- Multitemporalidad: los actores, sus historias, sus expectativas, valorados en el marco de las distintas temporalidades de cada grupo.

### ***Obras de infraestructura y perspectiva de gestión de conflictos***

La experiencia de esta empresa alrededor del desarrollo de obras en la zona y la expectativa de encontrar formas superadoras de gestión de las problemáticas que puedan emerger a partir de una nueva obra de expansión proyectada, dio origen a un proceso de *evaluación diagnóstica* desde la cual comprender cómo se representa esta realidad la empresa y la comunidad, cómo la leen, la descifran y -atendiendo las claves detectadas- con qué instrumental teórico-metodológico se

interviene en esta nueva etapa. En este sentido cabe destacar que el equipo en el cual participamos ha pensado la evaluación diagnóstica con el carácter de intervención y, con esta premisa, entendimos la necesidad de definir "la instrumentalidad" a utilizar desde la perspectiva de **"fortalecimiento comunitario y organizacional"**. Nos propusimos también definir los nudos problemáticos relacionados al tema y -al mismo tiempo- avanzar sobre líneas teórico-metodológicas propositivas.

El diagnóstico en su forma más instrumental, es un conjunto de descripciones que permiten construir significados respecto de los fenómenos sociales. En este sentido el diagnóstico social permite dar cuenta de la existencia de hechos particulares y, en todo caso, posibilita conocer el singular modo como se entrelazan los hechos específicos para reproducir, en una forma específica, cierto tipo de fenómeno o acontecimiento social. Entendiendo la cuestión social en su carácter histórico y por lo tanto pasible de ser transformada a través de la acción humana, el diagnóstico se constituye en una herramienta orientadora de intervenciones para corregir, revertir o crear las condiciones para otro devenir del fenómeno que ha motivado nuestra atención. Este abordaje permitió en el caso de referencia:

- El análisis de las interacciones entre todos los momentos que integran el proceso metodológico, de tal manera que se integren en una unidad de acción/conocimiento/dirección, retroalimentándose en el proceso de intervención social.
- Detectar las posibilidades o límites objetivos y eventuales elementos facilitadores u obstaculizadores en los desarrollos de las acciones proyectadas.
- Delinear instrumentos teórico-metodológicos propositivos, con fines de evitar, corregir, reparar o redireccionar las situaciones que podrían constituir problemas sociales.
- Proponer relaciones alternativas entre las múltiples variables o determinaciones a partir de lo que aporta el diagnóstico.
- Delinear posibles intervenciones como modo de generar una trama de vínculos en la relación totalidad/particularidad, teniendo como fin el fortalecimiento comunitario y una comunicación dinámica de la empresa-comunidad-instituciones estatales y/o privadas.

En este caso, las recomendaciones derivadas del diagnóstico han estado orientadas entonces a delinear posibles intervenciones en el escenario social o comunitario con el fin de evitar, corregir, reparar o redireccionar las situaciones de orden social y a articular recursos de la empresa, recursos sociales y políticos, para abordarlas. Luego se formularon propuestas -muchas de ellas se implementaron- en la línea de: procesos de diálogo con distintos grupos de actores, capacitación en gestión de conflictos a actores sociales y agentes de la empresa, reformulación de la gestión

empresaria en el orden interno y en su relación con el contexto y la comunidad, instancias de articulación entre la empresa, gobierno local y provincial, instituciones públicas y privadas, organizaciones y actores sociales<sup>16</sup>. El proceso posibilitó la visualización y -en alguna medida- la transformación de representaciones negativas de los actores individuales o colectivos, en el interior de los grupos y en relación a otros actores o grupos: de los agentes de la empresa en sus distintas instancias de gestión, de los referentes o grupos sociales (comunidades indígenas, organizaciones sociales, otros-), de las distintas instancias de gobierno, de los referentes políticos locales y provinciales, de las instituciones públicas o privadas<sup>17</sup>. Esta transformación permitió delinear acciones concretas en torno al involucramiento de la empresa en las problemáticas locales y a delinear proyectos para abordarlas.

## A MODO DE REFLEXIÓN

En cuanto a la vinculación de esta experiencia con las temáticas abordadas podríamos decir que en esta se logró un *cambio de mirada* de los actores y -de algún modo- de nosotros mismos. Esto es, refiriéndolo a este caso en particular, que las políticas públicas y las obras que afectan al territorio y a la sociedad no pueden pensarse como proyectos "llave en mano" pensados en el lugar del poder centralizado (y menos aún si se trata de contextos con diferencias sustantivas en distintos registros y particularmente en la dimensión social y cultural en condiciones de fuerte asimetría) que "desembarcan" en un territorio imaginado vacío o que solo den cuenta de cuestiones o lógicas técnicas y normativas que entienden el territorio -en el mejor de los casos- como "servidumbre de paso". El planeamiento y las obras de infraestructura de servicios para la ciudad deben entenderse, proyectarse y ejecutarse en relación con una trama de relaciones y afectaciones sociales y

---

<sup>16</sup> El trabajo encomendado y realizado se centró en la evaluación a partir de la intervención en campo y recomendaciones de acciones posibles. Sin embargo, el mismo proceso llevó a que emergieran propuestas de distinta índole que fueron desarrolladas en el marco del mismo. Entre ellas se realizaron cursos y talleres para crear las condiciones para un diálogo entre distintos actores (relaciones de poder asimétricas), se realizaron actividades de diálogo, se visualizó la necesidad de reformular las estrategias de la empresa en cuanto a las obras y también en cuanto a los proyectos de desarrollo local (que los tenían), se planificaron obras adicionales como un pozo de agua para tres comunidades originarias y una obra en torno a los problemas de erosión del terreno en un área crítica. Entre las derivaciones que tuvo el proceso cabe destacar que la empresa visualizó la necesidad de articular el departamento de RSE con otros departamentos; el departamento de obras y proyectos incorporó -al menos en el discurso- la dimensión social como variable de su trabajo, y un replanteo de la comunicación en la empresa.

<sup>17</sup> Nos referimos a distintas narrativas que emergieron en las entrevistas realizadas que podrían quedar representadas con las expresiones:

"Donde no hay agua está lleno de 4x4" (referente social).

"Se llevan los recursos naturales y no dejan nada" (referente social).

"Estamos sentados encima del petróleo y cocinamos con leña" (referente social).

"Tenemos que convivir con el caño en nuestro patio" (referente social).

"Cuando vamos a reclamar a Bs. As. te pelotean de piso en piso (líder social, en referencia a la demanda formal a las empresas).

"Si facturan millones de U\$S las respuestas tienen que estar, aquí había renta básica, desde los abuelos (1928), entonces al fondo-fondo no te pueden mandar, no te pueden llevar a la marginalidad" (referente social del colectivo "ex-ypefeano" -otrotrabajador de YPF-).

"La gente se sube permanentemente al caño" (agente de la empresa en campo).

"Lo nuestro es cuidar el caño" (agente de la empresa en campo).

"La empresa le pagó lo que corresponde a los titulares de las tierras, estos son ilegales" (agente de la empresa en sede central -Buenos Aires- refiriéndose a las comunidades asentadas y afectadas).

"Ellos están cometiendo un delito, con los *piqueteros* la empresa no va a hablar" (agente de la empresa en sede central -Buenos Aires- refiriéndose a quienes llevan a cabo los cortes de ruta).

"Los *piqueteros* le encontraron el agujero al mate" (referente político, en cuanto a la acción de cortes de ruta para obtener los recursos que demandan).

territoriales que desbordan la ciudad y que en lo general se despliegan entre “lo legal y lo legítimo” y en un territorio de geometría variable. Las empresas que llevan a cabo obras de gestión pública o privada deben establecer una relación en el territorio que supere la condición de “tránsito”.

El tipo o modelo de expansión territorial "no es neutro (en cuanto a la distribución de sus recursos), ni homogéneo (en su conformación geográfica), ni isótropo (en cuanto a su permeabilidad en todas las direcciones). La construcción de las redes de infraestructuras agudizan la anisotropía del territorio, creando las directrices de colonización por la ciudad"<sup>18</sup>. Las infraestructuras de servicios constituyen, entonces, un capital de la ciudad y la forma como organizan el espacio en su entorno y su conexión o articulación en redes más amplias definen el grado, niveles y continuidad de su *anisotropía* así como también equilibrios y desequilibrios territoriales que demandan un enfoque que las sitúe en su papel estructurante del territorio<sup>19</sup>. Incorporar esta perspectiva y estos instrumentos de análisis y gestión pueden contribuir a llevar a cabo las transformaciones en orden con las necesidades sociales y orientadas al desarrollo local o social. Incorporar como política pública el desarrollo de un *estudio de impacto ambiental, social y cultural* en las iniciativas de esta índole puede contribuir a ello.

## CONSIDERACIONES FINALES

Para trabajar de modo adecuado **la conflictividad social** se debe mantener una actitud centrada en identificar qué aporte particular puede realizar cada uno evitando el condicionante que habitualmente prevalece donde un solo actor o un solo dispositivo (como puede ser el judicial) puede ofrecer las respuestas correctas o ciertas, proveer verdades absolutas. También debemos comprender que en ella está presente, en especial en esta etapa que transitamos, un alto grado de incertidumbre que puede incitar a escoger ciertas soluciones que se presentan como únicas y tranquilizadoras o a modo de respuestas mágicas que -como tales- no permiten abordar la conflictividad social real o percibida. Por ello se deben generar espacios de diálogo donde fluya lo mejor de cada uno y a través de la palabra se puedan hilvanar respuestas comprensivas, integrales y consensos sostenibles.

La necesidad primaria radica en encontrar un eje articulador del espacio de intervención y a su vez núcleo de cohesión y articulación sectorial sustentado en una plataforma integrada por diferentes sectores de la estructura de poder en todas sus dimensiones. Los cambios en los modos de ejercicio de poder (público o privado) son profundos y vertiginosos. No se trata ya de cómo se articula el espacio político, en el que participan gobiernos, organismos o entes privados y públicos, actores o movimientos sociales, sino la forma de cómo se entrelazan las relaciones y se ensamblan vínculos que pueden hacer converger intereses y tender a una construcción colectiva socialmente justa y éticamente estimable.

En consecuencia, la visión imperante de esta suerte de descentralización o la horizontalidad del

---

<sup>18</sup> Infraestructuras y territorio” – “Evolución de la ciudad moderna sobre el soporte de sus infraestructuras - Modelos de ciudad e instrumentos de intervención”. Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

poder genera una mirada hacia su interior, que podría llegar a leerse como una pérdida -devenida de esta práctica- también de poder político. Esta es la cultura imperante que más conspira con una buena práctica para la generación de diseños a mediano y largo plazo que permitan trabajar, de modo mancomunado, sistemas de alerta temprana para abordar la conflictividad social en clave de la transformación de la conflictividad pasada, presente o futura. Por ello es necesario que se involucre el actor estatal con un cambio de paradigma cultural, pero también es central el involucramiento de actores que compartan un sistema proactivo para abordar los conflictos en su etapa inicial, donde afloran sus primeros síntomas y manifestaciones o -como en el caso descrito- anticipando que estos se expresen de forma negativa.

Una buena práctica en esta materia constituye el desafío, en primer término, de poder lograr cambios en las estructuras de poder a partir de la constitución de una mirada amplia y respetuosa frente al actor en conflicto, a quien no se lo debe doblegar para mostrar dónde radica el mando y dónde la obediencia, sino comprender y viabilizar sus reclamos hacia cauces no violentos donde se busquen salidas que permitan la satisfacción consensuada a partir del entendimiento, donde se establezcan condiciones de ciudadanía: participación, protagonismo social.

Este no es un asunto retórico, o cuestiones que se resuelven con discursos y declaraciones de buenas intenciones. Implica pues, un camino a transitar, un proceso que debe sumar voces y acciones. Para ello primero debemos tomar la decisión de construir el camino y -más aún- como paso previo, delinear la traza. Como dice Sergio Fajardo, “muchos programas no hacen una política”. Se trata así de diseñar una intervención también como forma entrelazada, articulando acciones, programas y procesos. Alcanzaremos mayores o menores logros desde nuestras intervenciones, pero, en nuestro propósito de contribuir en la construcción de una sociedad-ciudad abierta e integrada “hay una tarea imposible de abandonar [...] la construcción de horizontes de lo posible”<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> GORELIK, A. *Miradas sobre Buenos Aires*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2004.