Pensamiento Crítico

Miradas, prácticas y controversias del desarrollo territorial en Argentina

Aproximación a un enfoque empírico

Carlos Fidel y Alejandro Villar
Compiladores

Raúl Di Tomaso • Cristina Farías • Rodolfo Pastore
Bárbara Altschuler • Selva Sena • Guillermina Mendy
Merlina Martínez • Silvia Polinelli • Sonia Ramella
Ezequiel Acsebrud • Claudia Composto • Javier Villamil
Germán Dabat • Sergio Paz • Clara Bressano
Miguel Lacabana • Cristina Carballo • Beatriz Wehle
Hernán Lamela • Noemí Wallingre

Centro de Desarrollo Territorial
Universidad Nacional de Quilmes
CDT-UNQ

centro cultural de la cooperación
Floreal Gorini

Universidad Nacional de Quilmes

Título: Miradas, prácticas y controversias del desarrollo territorial en Argentina. Aproximación a un enfoque empírico
Compiladores: Carlos Fidel y Alejandro Villar
Autores: Raúl Di Tomaso, Cristina Farías, Rodolfo Pastore, Bárbara Altschuler, Selva Sena, Guillermina Mendy, Merlina Martínez, Silvia Polinelli, Sonia Ramella, Ezequiel Acsebrud, Claudia Composto, Javier Villamil, Germán Dabat, Sergio Paz, Clara Bressano, Miguel Lacabana, Cristina Carballo, Beatriz Wehle, Hernán Lamela y Noemí Wallingre
Coedición: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini y Universidad Nacional de Quilmes

Rector UNQ: Dr. Mario Lozano
Vicerrector UNQ: Dr. Alejandro Villar

Director CCC: Juan Carlos Junio

Edición a cargo de Javier Marín
Diseño original: DCV. Claudio Medin
Diagramación: Clara Batista
Corrección: Lucas Peralta
Producción: CCC–UNQ
Editado en Argentina
© de la UNQ y el CCC
© de los autores

Todos los derechos reservados.
Esta publicación puede ser reproducida gráficamente hasta 1000 palabras, citando la fuente. No puede ser reproducida, ni en todo, ni en parte, registrada en, o transmitida por, un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, por fotocopia o cualquier otro, sin permiso previo escrito de la editorial y/o autor, autores, derechohabientes, según el caso.

Hecho el depósito Ley 11.723
I.S.B.N 978-987-1650-89-7

centro cultural de la cooperación FLOREAL GORINI

Universidad Nacional de Quilmes

Miradas, prácticas y controversias del desarrollo territorial en Argentina : una aproximación empírica / Raúl Di Tomasso Di Tomasso ... [et.al.] ; compilado por Carlos Fidel y Alejandro Villar. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Ediciones del CCC Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, 2015.
284 p. ; 23x15 cm. - (Pensamiento crítico; 11)

ISBN 978-987-1650-89-7

1. Estudios Sociales. 2. Sociología. 3. Territorios Nacionales. I. Di Tomasso, Raúl Di Tomasso II. Carlos Fidel, comp. III. Villar, Alejandro, comp.
CDD 320.12

Fecha de catalogación: 06/04/2015

Presentación

Desde hace unos años, vivimos una etapa trascendental en la historia de nuestro país. Temas que estuvieron durante mucho tiempo negados en la mesa de las grandes discusiones nacionales pasan a ocupar los lugares centrales de la agenda pública.

En todos los ámbitos sociales, institucionales y políticos se discute sobre los medios masivos de comunicación, la recaudación en base a la imposición a las rentas extraordinarias, cambios profundos en la formación militar, reincorporación al patrimonio nacional de áreas estratégicas de desarrollo, estatización de ahorros para una jubilación solidaria, institucionalización de nuevas formas en las relaciones interpersonales reconociendo minorías ocultadas, reformas educativas tendientes a la recuperación de tradiciones abandonadas, el rol de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación en el desarrollo integrado y federal del país, derecho del Estado a la intervención en la economía, derechos ciudadanos al acceso a la educación y a la salud y otros temas candentes.

Esta saludable realidad, demonizada como caos por los intereses afectados, obliga a los ciudadanos a informarse, conocer, indagar, para tener capacidad de intervención participativa e influir en las conclusiones que resulten compatibles con las necesidades del pueblo y con los ideales de emancipación que fueron base de la fundación de nuestra patria hace más de 200 años.

Obliga también a intelectuales, docentes, dirigentes sociales y políticos a estudiar, formarse, producir para participar activamente en los debates, opinar, confrontar, escuchar, generar espacios y, por fin, intervenir en la realidad para transformarla.

Obliga a los jóvenes estudiantes y trabajadores a ponerse al día en distintas cuestiones, a indagar en nuestra historia, a conocer el pasado para pensar el porvenir. Conmina a las nuevas generaciones a estar preparadas para asumir lo que el futuro sin duda les demandará: capacidad de pensamiento autónomo ante discursos y saberes siempre inestables.

Nos obliga a nosotros, instituciones de la educación y la cultura, a poner al alcance de la ciudadanía, obras que sirvan para pensar, para reflexionar, para correr el velo del sentido común. Obras incómodas y resistentes, trabajos honestos y fundados que quiebren la naturalización de las injusticias y ayuden a construir el bien común.

Desde la Universidad Nacional de Quilmes y el Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini asumimos el desafío en lo que nos toca. Desde el ámbito académico y desde la producción ligada a la investigación y la reflexión cultural, esperamos realizar un aporte relevante por medio de este proyecto editorial conjunto: la colección Pensamiento Crítico, que hoy se enriquece con este nuevo título, *Miradas, prácticas y controversias del desarrollo territorial en Argentina. Aproximación a un enfoque empírico.* Este trabajo no solo contribuye a la discusión sobre la problemática y las posibilidades del desarrollo territorial en la Argentina, también intenta brindar indicios y materiales que permitan ensayar respuestas, sea desde la esfera social, pública y/o privada.

Creemos cumplir con esta publicación uno de los principales objetivos de la colección: aportar a la difusión de obras que promuevan el pensamiento y la reflexión apoyada en la crítica, entendidos como ejercicio de la libertad, que contribuyan a la gran tarea de consolidar lo logrado, ubicar las carencias y operar sobre ellas y aunar esfuerzos para construir una Argentina grande, soberana y solidaria.

Dr. Mario Lozano
(Rector UNQ)

Juan Carlos Junio
(Director CCC)

Introducción

Carlos Fidel y Alejandro Villar

Lo que exponemos es la continuación del libro *Miradas y controversias del desarrollo territorial en Argentina. Aproximaciones a un enfoque analítico*, publicado en el año 2014 y elaborado por el mismo equipo de investigadores.

El libro que presentamos es una síntesis y una reflexión en relación con la dimensión empírica de los resultados que se generaron en los últimos dos años de funcionamiento del Centro de Desarrollo Territorial de la Universidad Nacional de Quilmes (CDT-UNQ).

Dicha exposición pretende contribuir a la discusión que se plantean desde distintas miradas sobre las problemáticas concretas, las prácticas, los límites y las posibilidades del desarrollo territorial en la Argentina. Los núcleos problemáticos en cuestión son múltiples y complejos, dando lugar a varias perspectivas para su descripción, su interpretación y el diseño de posibles alternativas de respuestas desde la esfera social y/o público y/o privado; temática que abre un amplio abanico de senderos, de los cuales, algunos de ellos se presentan y ponen en discusión en este escrito.

Las distintas reflexiones que se exponen a lo largo del texto, considera las contribuciones de otros autores sobre las temáticas abordadas, al tiempo que contempla las exploraciones y los resultados de la investigación empírica sobre la realidad que realizó cada equipo de investigación.

El libro que presentamos es fruto de un trabajo realizado por el espacio institucional del CDT-UNQ, conformado por ocho equipos que adoptan diferentes líneas de investigación. Cada línea cuenta con uno o más proyectos de investigación en los que se profundizan las temáticas abordadas. Si bien cada línea y proyecto tienen una lógica propia que depende de las características de su objeto específico de estudio, así como de las disciplinas y formación de los investigadores involucrados, hay un enfoque común que los atraviesa de manera trasversal, uniendo y centrando sus miradas: la dimensión territorial del objeto de estudio. El territorio es considerado un soporte con incidencia activa y, por lo tanto, un factor que determina tanto la configuración de los componentes de la materia como los sociales en estudio, al tiempo que condiciona las densidades y los comportamientos de los actores que se despliegan en el escenario en observación; a la vez que el marco y la plataforma

territorial pueden ser modificados por las funciones de los actores y los usos de sus dispositivos y operaciones simbólicos y materiales.

En una realidad mutante y contradictoria, siempre tensa, con las huellas resultantes del cruce de las crisis previas y, a veces, la esfera socioeconómica retejida por las respuestas de los actores sociales y/o la intervención del Estado, la propuesta de investigación avanza recorriendo el mapa de las problemáticas y conflictos sociales y económicos en su multiplicidad de expresiones y representaciones, denotando las presencias y/o ausencias del papel del Estado en sus distintos niveles (Nacional, Provincial y Municipal).

Como se manifiesto anteriormente, el presente material se produjo en el marco del CDT-UNQ. Uno de los Proyectos de Investigación que es parte del Centro, se denomina "Producción y pobreza". El mismo se encara, desde la perspectiva de las condiciones de vida, la producción y el desarrollo local –abordando desde una óptica macro– a los actores sociales del Municipio de Quilmes. Centra el análisis en los ensambles peculiares y, a veces, tenues entre pobreza, producción y la función del Estado, en tanto articulador entre los diferentes "Actores Red" (AR) que operan en el escenario en estudio. Los AR tejen sus relaciones locales enmarcados en las tendencias y transformaciones que se registran en un mundo globalizado que se transforma e incide al ritmo de los cambios a nivel mundial.

Otro proyecto se denomina "Economía Social", y aborda la línea de investigación en economía social y solidaria centrado en la realización de un estudio empírico sobre algunos procesos sociales claves implicados en la construcción de la también llamada "otra economía"[1]; en particular profundiza los procesos de educación y salud vinculados con algunas experiencias significativas desde una perspectiva académica.

De hecho, esta línea de investigación surge como una necesidad complementaria de generar conocimientos pertinentes a las demandas y problemáticas sociales detectadas en el trabajo de vinculación académica territorial sobre la temática, constituyendo esos antecedentes una importante base empírica de información y relacionamiento con actores e informantes claves.

Otra temática relacionada con las anteriores, parte del proyecto "La gestión local del desarrollo". El mismo transita por la línea de investigación so-

(1) En términos muy sintéticos entendemos por economía social y solidaria (en su dimensión empírica), a las experiencias asociativas de organización del trabajo, la producción, el financiamiento, el intercambio o el consumo, en las cuales se privilegia el desarrollo y bienestar de las personas, el trabajo, la cooperación, la solidaridad, la autogestión colectiva y la participación democrática, por sobre el valor del capital, la ganancia y el lucro privado. A su vez dichas experiencias mantienen diferentes grados de vinculación con el Estado y la comunidad de pertenencia.

bre gestión local, centrada en el análisis de la gestión de procesos de políticas públicas en el ámbito municipal. La revisión de las mismas constituye un campo propicio para la visualización de las administraciones locales en acción, detectando tanto las estrategias y acciones que los gestores públicos utilizan, como los problemas que se generan al llevar adelante estos procesos.

Esta línea de investigación es abordada por dos proyectos: uno tiene como objeto de estudio el uso de los instrumentos alternativos de financiamiento que los gobiernos locales comienzan a utilizar recientemente, mientras que el otro analiza las estrategias de coordinación horizontal, puestas en acción al interior de los gobiernos locales.

Ambos proyectos utilizan la metodología de caso: el primero realizando un relevamiento general del universo de casos nacionales y seleccionando una muestra de doce de los mismos; el segundo, analizando el uso de un modelo matricial en el ámbito de las secretarías municipales del gobierno local de Morón (Provincia de Buenos Aires).

Desde otra óptica se ubica el proyecto "Acumulación, Conflictos Sociales y Territorio en la Argentina contemporánea. Análisis de casos regionales". El objetivo central de esta línea de investigación es analizar crítica y comparativamente los diversos procesos dialécticos de acumulación/desarrollo y los conflictos sociales que vienen ocurriendo en la Argentina contemporánea en las últimas décadas. El abordaje utiliza un enfoque especial en su expresión territorial, lo que implica estudiar no solo los procesos directos ligados a la posesión y utilización del territorio sino también a las diversas expresiones espaciales/territoriales de los procesos de desarrollo y conflicto social. Esto consiste tanto en un trabajo de revisión y reelaboración teórica como en estudios de casos locales o regionales a nivel empírico.

A los anteriores se suma el proyecto "Turismo y desarrollo". El mismo tiene como finalidad realizar un nuevo aporte sobre la relación existente entre el turismo –desde el enfoque sistémico– y el desarrollo local, a partir del surgimiento de iniciativas y la implementación de políticas y estrategias de desarrollo en "destinos recientes". Se asume por éstos a los que surgieron en el país a partir de los 90, como consecuencia de la implementación de políticas nacionales de perfil neoliberal, que afectaron negativamente a muchos municipios y a sus factores productivos tradicionales, situación que condujo a que algunos propiciaran sus propias y nuevas alternativas, con el fin de alcanzar ventajas relativas que le permitieran mejorar las condiciones socioeconómicas, encontrando en el turismo un nuevo factor productivo.

Se sostendrá en el estudio de análisis de casos y se limitará a considerar cinco destinos turísticos de reciente desarrollo en Argentina, encaminados

desde 1990. Así, se trabajará con pequeños o medianos municipios donde, en su perfil productivo, el turismo sea un sector de desarrollo.

El proyecto "Medio Ambiente y Desarrollo" tiene como objetivo potenciar la participación comunitaria y contribuir a mejorar las condiciones de vida de sectores sociales y ambientalmente vulnerables del Municipio de Quilmes conociendo e interpretando los siguientes temas: por un lado, los conflictos que se desarrollan en torno al agua, en tanto bien social. Por otro, los diferentes actores sociales, agentes económicos e instituciones involucrados en los mismos.

La estrategia metodológica tiene una doble aproximación –cuantitativa y cualitativa– que posibilita tener tanto una visión global del universo bajo estudio en su diversidad como un análisis en profundidad de los procesos concretos que se van a abordar. Ambas aproximaciones metodológicas se orientan según los ejes de análisis del estudio, los cuales estructuran los instrumentos de recolección de información y facilitan la integración transversal de los resultados.

El siguiente proyecto titulado "Problemática laboral en la administración de justicia", comprende una propuesta en la que se indagan las dimensiones sociales que atraviesa el trabajo en la administración de la justicia bonaerense en un contexto de pobreza y exclusión social.

La investigación se inserta en la problemática laboral y se plantea cómo repensar el ámbito del trabajo en la Justicia en un contexto marcado por el incremento en el número de casos que llegan a los juzgados, su heterogeneidad, la complejidad creciente de los mismos y el peso de las demandas de la sociedad. Para ello nos situamos desde la perspectiva del agente público en el ámbito judicial y en sus dimensiones individuales y colectivas, buscando objetivar sus recursos, sus capacidades y sus límites.

Remontándonos desde el estudio particular de los espacios de trabajo hacia lo general de la problemática del trabajo en el ámbito judicial, nos preguntamos acerca del resultado de los intentos de reforma para reorganizar y reasignar funciones, roles y responsabilidades de los agentes judiciales y, particularmente, sus posibilidades de capacitación para atender al incremento de los litigios, que en las últimas dos décadas presiona sobre las organizaciones de la administración de la justicia y produce perturbaciones en los espacios de trabajo del sistema judicial.

Por último es de señalar que los investigadores Germán Dabat y Sergio Paz son miembros activos del CDT-UNQ, pero insertos en la actividad del Centro de manera independiente.

Hasta aquí se presento la configuración del CDT-UNQ. En el presente libro se publican los trabajos que exponemos a continuación:

Los autores Carlos Fidel, Raúl Di Tomaso y Cristina Farías publican el articulo: "Ensambles de actores urbanos entre la esfera de la pobreza y la producción. Una aproximación empírica en el Municipio de Quilmes, República Argentina".

Este trabajo se vincula estrechamente con el esquema analítico presentado en el artículo denominado "Conjuntos de Ensambles urbanos entre la pobreza y la producción. Una aproximación analítica"[2] para procesar y explicar los resultados de una serie de entrevistas cualitativas realizadas en profundidad, llevadas a cabo en el contexto de dos conjuntos de Actores en Red, conformado por grupos sociales situados en dos vértices de la sociedad urbana local. Los que habitan en zonas donde conviven en condiciones de pobreza a los que denominamos Actores en Red desposeídos (ARd) de bienes materiales y simbólicos y los actores que operan en distintos circuitos del escenario urbano de la producción o comercialización de bienes y servicios, a quienes llamamos Actores Red de la producción (ARp), las mismas son expuestas en el bloque principal del trabajo.

Finalmente, se expresan las reflexiones del dialogo vivido con los protagonistas que están en línea con el esquema general del contexto histórico presentado en el artículo mencionado anteriormente, que no son las únicas cuestiones que pueden dar cuenta del conjunto de las problemáticas urbanas ni de los matices sombríos o resplandecientes de los grandes centros urbanos contemporáneos, pero conocer los interiores y las interacciones de los ARd y ARp nos permite repensar (de manera actual) y, eventualmente, aplicar nuevos diseños para ampliar o abrir caminos e instrumentos que mejoren la convivencia y las condiciones de vida de la población.

Por su lado, Rodolfo Pastore, Bárbara Altschuler, Selva Sena, Guillermina Mendy, Merlina Martínez y Silvia Polinelli[3], presentan el trabajo

(2) Expuesto en el libro de Fidel, Carlos y Villar, Alejandro (Compiladores), 2014. *Miradas y controversias del desarrollo territorial en Argentina. Aproximación a un enfoque analítico*. Bs. As.: Editorial UNQ y Ediciones del Centro de la Cooperación Floreal Gorini.

(3) Consecuente con nuestra práctica académica en economía social y solidaria, este capítulo no sólo es un esfuerzo de elaboración colectiva, sino que también fue posible gracias al trabajo compartido y los aportes de cada uno de los compañeros que integran nuestra comunidad de aprendizaje en el Proyecto CREES (Construyendo Redes Emprendedoras en Economía Social) en el marco de la Universidad Nacional de Quilmes. En particular, para este texto agradecemos la colaboración de Gustavo Rosas y Luciano Petit en el eje educativo, y de Federico Bejarano en el de empresas sociales.

denominado: "Sistematizando prácticas en economía social y solidaria: universidad y empresas sociales para un desarrollo territorial inclusivo".

El presente artículo sistematiza la experiencia en investigación del Proyecto de investigación "Economía social y procesos educativos y de salud: algunos estudios de casos de cooperación social". El mismo da cuenta de los avances realizados en los últimos años en las tres líneas de trabajo que componen el proyecto: a) Procesos de formación en Economía Social y Solidaria, b) Emprendimientos sociales y salud, y c) Intercambios, mercados y comercialización solidaria. De cada una de estas líneas se abordan las siguientes cuestiones: presentación de la línea, antecedentes, breve marco conceptual de referencia, síntesis del recorrido realizado, conclusiones y perspectivas de continuidad. A ello se suma las conclusiones generales del proyecto, los desafíos a futuros y la agenda de investigación al respecto.

La investigadora Sonia Ramella presenta el trabajo "El Presupuesto participativo en América Latina: un proceso en vías de realizarse". Este artículo versará principalmente sobre el análisis normativo que ordenan las experiencias de los Presupuestos Participativos en los gobiernos locales de América Latina. De acuerdo a lo observado, dicho instrumento de participación ciudadana suele presentar marcadas variaciones en el ordenamiento normativo y en el diseño institucional que el mismo adopta para su implementación.

Los investigadores Ezequiel Acsebrud, Claudia Composto y Javier Villamil elaboraron el trabajo "Formas fragmentarias de integración territorial: El caso de la mega minería metalífera a cielo abierto en Argentina".

En el mismo expresan que los cambios en el proceso de acumulación de capital producido a partir de mediados de la década del 70, representaron un reordenamiento en la organización social del trabajo a nivel internacional. Este nuevo período está signado por la implementación de tecnologías que permitieron la descentralización y segmentación de los procesos productivos, así como también la penetración de capitales trasnacionales en los ámbitos locales de acumulación de capital. Estos reordenamientos se fundamentaron, además, en una nueva forma de organización e intervención del Estado en el establecimiento de las condiciones generales de producción.

En este marco se produce una especialización regional donde América Latina ocupa el lugar de provisión de recursos naturales. En el caso concreto de Argentina, la llegada de capitales trasnacionales dirigidos al sector extractivo, las rearticulaciones institucionales y legales establecidas así como los conflictos sociales generados en torno a la instalación de proyectos mineros, hacen de la problemática, uno de los casos paradigmáticos

de la forma de integración económica y territorial de la economía nacional al proceso de acumulación de capital a nivel internacional.

Los autores Germán Dabat y Sergio Paz presentan el trabajo "Expansión sojera e industria de maquinaria agrícola concentrada territorialmente. Implicancias para el desarrollo regional." En el mismo muestran cómo la modernización tecnológica y el cambio estructural en la producción agrícola argentina iniciado a mediados de los 90 y que continúa hasta hoy. Numerosos esfuerzos se combinan para generar avances en los componentes del nuevo paquete tecnológico. Especialmente el sector de Maquinaria Agrícola y Agropartes (MAA) alcanzó un nivel tecnológico cercano a la frontera internacional y se convirtió en uno de los sectores que exportan bienes de alta complejidad tecnológica.

La particularidad que tiene el sector MAA argentino es que sus inversiones se consolidaron geográficamente en la zona núcleo de expansión sojera, que cuenta con la más alta fertilidad del suelo y, por lo tanto con la mayor renta del suelo. Dicha concentración se produce en el sudoeste de Santa Fe, sudeste de Córdoba y noroeste de Buenos Aires.

Por lo tanto, los encadenamientos hacia atrás generados por el auge de los precios y de la demanda externa de soja no produjeron un efecto de redistribución geográfica de los beneficios económicos de la renta del suelo, sino que tendieron a acumularlos en los territorios naturalmente favorecidos.

La investigación realizada por Clara Bressano, Miguel Lacabana y Cristina Carballo se denomina: "Localización industrial e injusticia ambiental. Reflexiones a partir de un barrio obrero del conurbano sur de Buenos Aires".

La misma se localiza en el conurbano sur de la Provincia de Buenos Aires, y sostiene que es un área urbana e industrial sumamente heterogénea donde los hábitats de sectores populares conviven con áreas industriales activas y otras que fueron afectadas por los procesos de desindustrialización que se sucedieron décadas atrás.

A raíz de un estudio exploratorio realizado en el año 2013 en el Barrio José Hernández de Quilmes Oeste, surgieron una serie de interrogantes en torno a cómo comprender las condiciones de vulnerabilidad socio-ambiental sin caer en una mera descripción de los factores de riesgo que afectan a una comunidad.

Por la escala del barrio y su particular configuración territorial, delimitado por el arroyo Las Piedras, el Camino General Belgrano y por dos calles transversales que sirven de límite con emplazamientos industriales (Ex Papelera

Massuh, fábrica de alimentos balanceados y graseras) resultó ser un estudio que nos permitió comenzar una proceso de indagación en torno a las características que asume la radicación de industrias, muchas de ellas contaminantes –como las papeleras–, y su vínculo con las características socio-económicas de los habitantes de estos barrios. De esta forma, recuperamos los debates y estudios realizados por la corriente norteamericana de justicia ambiental.

Este artículo parte de la premisa que la degradación ambiental es un proceso complejo y territorialmente determinado. De ahí que trata de establecer las relaciones temporales y funcionales de la localización industrial y de viviendas populares tomando el caso emblemático de Quilmes Oeste, un sector donde los territorios social y ambientalmente vulnerables expresan el abandono de infraestructura urbana y contaminación. En este sentido, analizar la distribución social y espacial de la degradación ambiental conlleva tener en cuenta una dimensión histórica de la conformación de los territorios. La indagación y reconstrucción de esa cronología puede darnos el indicio de cómo el proceso de degradación socio-ambiental se torna, muchas veces, imperceptible para los habitantes más antiguos de estos barrios, al tiempo que se consolidan "zonas de sacrificio" en donde las industrias contaminantes y las empresas avanzan sobre poblaciones, política y económicamente empobrecidas.

Los autores Beatriz Wehle y Hernán Lamela contribuyen con el trabajo denominado "La marca de la polarización social y la segregación territorial en las disímiles posibilidades de inserción laboral de los jóvenes del Partido de Pilar".

Los investigadores expresan que en la República Argentina desde fines del siglo XX han surgido nuevas formas de desigualdad social que afectan particularmente las disímiles posibilidades de inserción laboral de los jóvenes.

Teniendo en cuenta el carácter multidimensional de las desigualdades, este trabajo se centra en el estudio de un territorio urbano caracterizado por la polarización social y la segregación territorial del "aglomerado Gran Buenos Aires", como es el caso del Municipio de Pilar y sus zonas aledañas. La elección de este territorio radica en que en el mismo se dan de forma más nítida las desigualdades socioterritoriales que han sido consecuencias de las transformaciones socio-económicas y culturales de las últimas décadas en nuestro país. En Pilar se observa la huella desigualadora de zonas pobres con villas, asentamientos y barrios precarios en coexistencia con espacios que habitan sectores de medios y de altos ingresos, denominados *countries* o barrios privados que tuvieron su boom inmobiliario, fundamentalmente, durante las últimas dos décadas del siglo XX.

Las diferentes posibilidades de inserción laboral de los jóvenes fueron analizadas a partir de 777 encuestas semi-estructuradas sobre una muestra no aleatoria a individuos entre 18 y 25 años del partido de Pilar y sus zonas aledañas (Campana, Exaltación de la Cruz, Luján, Gral. Rodríguez, Moreno, José C. Paz, Malvinas Argentinas y Escobar).

El resultado de las encuestas realizadas en el mes de abril del año 2013, muestra la brecha social existente así como su diferente impacto en las modalidades de trabajo y en los sentidos que los jóvenes le atribuyen a su actividad laboral. En los casos de los jóvenes que viven en zonas urbanas o suburbanas la inserción laboral reviste carácter prioritario y hasta obligatorio ya que la mayoría de ellos deben colaborar con el hogar o directamente garantizar su propia subsistencia por medio de una actividad laboral, priorizando el ingreso económico, por sobre el estudio o posibilidades de tiempo de búsqueda para acceder a un mejor empleo. En cambio los jóvenes que viven en barrios privados pueden elegir no trabajar o realizar trabajos a tiempo parcial para poder priorizar sus estudios al tiempo que logran una relativa autonomía económica respecto a sus padres. Estas diferencias explicitan la desigualdad respecto a los tiempos disponibles que tienen los diversos jóvenes en función de sus barrios de origen, fundamentalmente para realizar actividades formativas, sociales, deportivas o recreativas. Muchos jóvenes que tienen que trabajar para subsistir o sostener su hogar, se encuentran con mayores dificultades para continuar con sus estudios y en muchos casos deben abandonarlos para priorizar sus actividades laborales.

La autora Noemí Wallingre presenta el trabajo "Análisis integral del reciente desarrollo del turismo en Villa Pehuenia. Bases para la re-configuración de la matriz productiva de la provincia de Neuquén, Argentina".

El artículo describe el proceso integral del desarrollo reciente del turismo de la ciudad de Villa Pehuenia, y su aporte a la re-configuración de la matriz productiva de la provincia, al tiempo que realiza un estudio –desde un análisis sistémico– respecto de la relación del turismo con enfoque en el desarrollo local dentro del contexto de la política territorial provincial. Tiene en cuenta el surgimiento de iniciativas e implementación de políticas y estrategias para su progreso considerando los efectos socioeconómicos y el aporte reflejado en los beneficios y perjuicios que ocasionó, en particular en la población residente. Además se interpretan las distintas tipologías de desarrollo turístico con las que el destino puede identificarse

El período de estudio abarca desde los orígenes del turismo en la ciudad de estudio en 1989 hasta el año 2012. Se emplearon tanto técnicas cuantitativas como cualitativas.

Capítulo 1

Ensambles de actores urbanos entre la esfera de la pobreza y la producción. Una aproximación empírica en el Municipio de Quilmes, República Argentina

Carlos Fidel, Raúl Di Tomaso y Cristina Farías[1]

Introducción

Este trabajo se vincula estrechamente con el esquema analítico presentado en el artículo denominado "Conjuntos de Ensambles urbanos entre la pobreza y la producción. Una aproximación analítica"[2] expuesto en el libro de Carlos Fidel y Alejandro Villar (coords.) *Miradas y controversias del desarrollo territorial en Argentina. Aproximación a un enfoque analítico* (2014).

Se expone aquí el modo de procesar y explicar los resultados de una serie de entrevistas en profundidad, realizadas a dos conjuntos de Actores en Red (AR), conformado por grupos sociales situados en dos vértices de la sociedad urbana local: los que habitan en zonas donde conviven en condiciones de pobreza –a quienes denominamos actores red desposeídos (ARd) de bienes materiales y simbólicos–, y los situados en relación con

(1) Docentes investigadores de la Universidad Nacional de Quilmes

(2) En este trabajo se expone de una manera más desarrollada el trabajo de Carlos Fidel, Raúl Di Tomaso y Cristina Farias "Conjunto de ensamble urbanos entre la pobreza y la producción. El municipio de Quilmes, Republica Argentina", publicado en el libro de Alicia Ziccardi *Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social,* 2012. México: Ed. UNAM

los actores que operan en distintos circuitos del escenario urbano de la producción o comercialización de bienes y servicios, a quienes llamamos Actores Red de la Producción (ARp).

Finalmente, se expresan las reflexiones del dialogo vivido con los protagonistas que están en línea con el esquema analítico general presentado en el artículo mencionado anteriormente. Los conceptos aquí presentados no son las únicas cuestiones que pueden dar cuenta del conjunto de las problemáticas urbanas ni de los matices sombríos o resplandecientes de los grandes centros urbanos contemporáneos, pero conocer los interiores y las interacciones de los ARd y ARp nos permite repensar (de manera actual) y, eventualmente, aplicar nuevos diseños de política pública y/o social y/o privada para ampliar o abrir caminos e instrumentos que mejoren la convivencia y las condiciones de vida de la población.

Los relatos de los AR desposeídos
Ensambles de los ARd con los empresarios

Los distintos niveles de tramas entre los ARd y los ARp presentan un alto nivel de desconfianza subjetiva. La representación y comunicación pública que tienen los sectores de la estructura productiva del Municipio de Quilmes es ínfima, lo que genera un efecto de vacío de presencia y de visibilidad desde la perspectiva de los actores. Esta situación repercute en las posibilidades de inserción en el mercado de trabajo privado, o bien, en el caso de los microemprendimientos o cuentapropistas, limita la perspectiva de diseñar estrategias para conectarse con los distintos sectores productivos locales.

> Rosa, 30 años, Villa Augusta:
> En todo el tiempo que estoy acá, nunca uno no sabe dónde están las empresas, están escondidas. Fábricas, por acá, yo la única que conozco, la única que existe es Quilmes (la cervecería), la única. Otra no conozco, que yo sepa no existen. Como le dije, están siempre escondidas. [Ante la pregunta de cuántas industrias hay en Quilmes]: Yo creo que en Quilmes hay como máximo cinco o diez industrias, más no.

Uno de los efectos colaterales de la invisibilidad empresaria es la demanda de la inclusión productiva y social por parte de los sectores más pobres hacia el Estado. Este desconocimiento de cuáles son las fuentes generadoras de inclusión reemplaza la posibilidad de obtener un empleo genuino por ser beneficiarios de planes sociales estatales basados, generalmente, en transferencia de ingresos condicionadas.

Esta visión genera sentimientos ambiguos por parte de los sectores más pobres, porque en parte perciben claramente la inestabilidad que surge de la dependencia de un plan social que, si bien resuelve parte de las necesidades básicas de corto plazo, los sigue manteniendo en situación de pobreza.

En el imaginario de los más pobres está instalado –situación que se da también en los ARp– que la modalidad de acumulación de los empresarios se encuentra más asociada a la especulación financiera que a inversiones productivas genuinas, tanto en capital como en trabajo, que dinamice el desarrollo económico y social a nivel local, y genere un modelo de sociedad más inclusivo.

> Gladis, 53 años, Villa Los Álamos:
> Yo antes decía "el gobierno, el gobierno", pero yo hoy estoy de este lado y veo que el empresario se lavó las manos, cerró las empresas y que se arregle el pueblo. Muy pocas empresas están abiertas. Invierten en el mercado financiero. No les conviene tener operarios (…) ¿Y quién se hace cargo? El Estado. Viene el subsidio de afuera. El Estado tiene que hacer "un chicle asiiiiiii" para tratar de que la gente tenga algo, por ejemplo, el Plan trabajar (…) Al empresario no le conviene tener operarios, ahora que puede hacer finanzas, le conviene hacer eso y no tener operarios trabajando. Le conviene invertir en capital [se refiere a inversión especulativa de carácter financiero] y no abrir una empresa y tener un obrero al que le tiene que pagar salario, aguinaldo, accidentes y demás…

> Juan, 49 años, Villa del Monte:
> Yo pienso que ellos nunca van a hacer nada. No tocan el bolsillo para nada.

Algunos entrevistados perciben un mimetismo entre los empresarios y los políticos, donde el común denominador que los enlaza es su interés en percibir una ganancia o en realizar algún negocio basado en tratos de dudosa formalidad. Esta percepción nos habla de los problemas de representación del sistema político local. Si los empresarios y los políticos son lo mismo, se evapora la función de la política como mecanismo representativo y como hilo que teje las diferentes tramas de los lazos que construyen la sociedad.

> Víctor, 41 años, Villa Azul:
> Para mí, el empresario y el político es lo mismo. Cuando un empresario tiene que hacer algo, ¿con quién va, con quién arregla?

Uno de los entrevistados adoptó como estrategia para obtener la "ayuda" empresaria, el trabajo autónomo y responsable de los ARd. Las pruebas de honestidad y esfuerzo resultan una condición necesaria para que el empresario pueda depositar su ayuda, en especial, de carácter económico.

El compromiso que espera y demanda el ARd es básicamente de carácter material (dinero, bolsas de cemento, comida, etc.), donaciones que si bien permiten mejorar de forma moderada las condiciones de vida de los habitantes de las villas y asentamientos, no resuelven las situaciones de inequidad, perpetúan la fragmentación social y no incentivan a los ARd a salir del círculo perverso de la pobreza. La dinámica de la ayuda caritativa se constituye en el modelo cultural dominante de relación entre los ARd y los ARp.

> José Luis, 30 años, Villa Itatí:
> Acá entramos donde yo quiero llegar: Ellos [los empresarios] escuchan chamuyo, chamuyo[3] (…) porque mucha gente va y habla. Nosotros hacemos en el comedor comunitario la copa de leche sin nada, la canchita de fútbol sin nada, un salón, una cocina, todo a pulmón (…) entonces el empresario ve que las cosas se hacen con mucho corazón y mucho esfuerzo. Y ahí viene el compromiso solo, "cualquier cosa cuenten conmigo… lo que necesites, contá conmigo".

No obstante, existen actores empobrecidos que demandan a los empresarios un compromiso de otro tenor. Una solidaridad basada ya no en la ayuda monetaria sino en la integración, en la incorporación del otro como un par, un semejante: "sentí lo que yo siento", "compartamos un espacio común", "fortalezcamos nuestros lazos sociales desde un pie de igualdad". Ya no se demanda caridad, sino reconocimiento como persona, como ciudadano sujeto de derecho.

> Sebastián, 24 años, Villa Argentina:
> Que vengan a vivir una semana a un barrio de estos (…) o que no lo vivan, que lo sientan en la sangre (…) Si lo tienen, que no lo regalen [el dinero], que den trabajo, que ganen ellos y vivan los demás, si igual lo van a tener [el dinero].

Existen dos visiones en el ensamble entre los ARp y los ARd que se contraponen: un modelo caritativo asistencialista, dominante, en el cual el empresario mercantiliza la ayuda; y otro, donde no se le reclama dinero, sino sensibilidad social, poner el cuerpo, brindar su tiempo, dar su conocimiento, incluirlos en el eslabonamiento productivo y en la construcción de una convivencia social simétrica.

> Gladis, 53 años, Villa Los Álamos:
> Qué buena pregunta. ¡Qué buena pregunta! Sería una buena manera de ayudarnos a los emprendedores (…) Que nos den una mano de conoci-

(3) Chamuyo: expresión coloquial que se refiere a palabras sin sentido que apuntar a convencer con un propósito determinado.

miento hacia fuera. Si a ellos les hace falta algo que uno fabrica, que nos den una mano en eso. Eso sería lo ideal. Ahí va a ir adelante Quilmes.

Para vos, ¿qué significa ser pobre?

Para los protagonistas de la pobreza, su discurso está marcado por imágenes teñidas por la naturalización de la pobreza. La pobreza es observada como un hecho inevitablemente emergente de la reproducción social. En este lenguaje, siempre hubo y habrá pobres, se registran desde los fondos de la historia y también están inscriptos en el horizonte. Esta naturalización se contrapone a la visión de la pobreza como un fenómeno que se produce socialmente[4] (Álvarez Leguizamón, 2008; Cimadamore, 2008) y deriva en una inmovilización colectiva e individual de los ARd que repercute en carencias de respuestas y estrategias políticas para modificar y mejorar las condiciones de vida de los pobres. No hay incorporación de posibilidades concretas de movilidad social ascendente.

La naturalización de la pobreza –y la visión como destino ineludible por parte de quienes la viven– se articula y es funcional al modelo de política social basado en el asistencialismo. En este sentido, podemos decir que el pensamiento de los ARd se encuentra colonizado por interpretaciones y significantes de orden mágico y religioso que circulan en el conjunto de la sociedad y en los barrios más pobres, dándole un lugar en el mundo y un sentido a su propia vida.

> Gladis, 53 años Villa Los Álamos:
> ¿Qué es ser pobre? [largo silencio] Qué pregunta, ¿no? Nunca me puse a pensar qué es ser pobre, porque no tuve tiempo de pensar. De tan jovencita trabajé (…) Nunca salí a flote, porque trabajás, y después se viene la desocupación, y estás de nuevo en la lona. Nosotros aspiramos a salir del barrio pero nunca pudimos, me clavó el sistema neoliberal. A veces pienso que no es eso, quizás es Dios, que tenía una misión en el barrio Los Álamos. Porque si yo salgo, andá a saber acá que pasaría.

Otros actores hacen hincapié en la caracterización de la pobreza como un fenómeno restringido a lo material, acentuando una visión unidimensional de pobreza: la pobreza extrema, la carencia de alimentos, en especial en los más débiles, los niños. Esta angustia de "no tener para comer" atraviesa

(4) Hay 1400 millones de personas en el mundo que viven en la pobreza extrema (menos de 1,25 dólar diario). Casi la mitad del género humano (3.000 millones) son pobres (menos de dos dólares diarios). Resulta inconcebible no ver que no son malas decisiones individuales, sino graves insuficiencias estructurales las que llevan a esos resultados (Kliksberg, 2010).

a los ARd, y tienen sustento en situaciones reales que son injustificables en un país con una importante sobreproducción de alimentos básicos; y la explicación se encuentra en la inequitativa distribución del ingreso y la riqueza que produce el país[5].

> Rosa, 30 años, Villa Augusta:
> Ahhhhh… ¿Pobre? Para mí... no sé… para mí que la pobreza es cuando no tenés un hogar, no tenés trabajo, y tenés chicos. Tus chicos te piden qué comer y no tenés cómo darles todas esas cosas. Esa es la peor pobreza que te puede pasar. Si tus hijos no tienen para pasar la noche, para comer; esa es la peor pobreza.

El deterioro de las relaciones sociales, la falta de oportunidades de ingreso al mercado de trabajo formal, las diversas situaciones de exclusión llevan a algunos entrevistados a considerar al delito una estrategia para superar la pobreza. No se trata aquí de asociar pobreza a delito, sino, por el contrario, desde el discurso de algunos ARd se vislumbra al camino de la droga y la delincuencia como vía rápida de solución a su situación ante la falta de otras alternativas.

> Rosa, 30 años, Villa Augusta:
> La mayoría de la gente de mi barrio no es pobre. Tienen trabajo, casa de dos o tres pisos, autos (…) La gente que no trabaja y no es pobre, es porque está vendiendo drogas y todo eso. Es más rápido que con el trabajo.

> Víctor, 41 años, Villa Itatí:
> Ahora mismo si quiero voy y consigo droga, alcohol, consigo para ir a robar… ¿Pero consigo un trabajo? Que me venga a hablar un político a mí... A la tarde, de acá a las siete de la tarde, si quiero me consigo ropa, pantalón, zapatillas, plata, todo (…) ¿Y me consigo de acá a las siete de la tarde un trabajo? Que vaya un empresario o un político conmigo… a robar, a buscar trabajo, que es más fácil; ¡pero yo no quiero eso! Ahora no puedo pensar en un futuro, ahora, como estoy, ¡no puedo! Yo quiero tratar de tranquilizarme, estar en casa.

Algunos entrevistados interpelan sobre su necesidad de estar incluidos socialmente, para no volver a caer en el delito. A modo de advertencia mencionan claramente que la vía de la ilegalidad se encuentra a su alcance de forma rápida. Reclaman el acceso al trabajo como forma básica de

(5) "La soja y sus derivados representan actualmente el principal producto de exportación y ubican a la Argentina como el primer exportador mundial de aceite y harina de soja; y como tercer productor mundial de soja luego de los EE. UU. y Brasil" (<http://www.a-campo.com.ar/espanol/el_tema/DocumentofinalSOJApoliticassociales.pdf>. "En Argentina 2005/2006, el cultivo de soja ocupó el 50% de la superficie total sembrada y de la producción total de granos: 15,4 millones de hectáreas con soja y 40,5 millones de tn" (Ramírez y Milano, 2010).

inclusión, y esta demanda se dirige principalmente hacia los actores de la producción y al sistema político. Son estos actores los que deben darle la oportunidad, una vía de inclusión legal. Reclaman mayor sensibilidad social y visibilidad política, tener un futuro, una certeza a mediano y largo plazo que los aleje de las urgencias del presente y les permita estar dignamente en su hogar.

Algunos entrevistados describen diferentes situaciones de pobreza, las de orden material y las de condiciones de vida simbólicas. Pobrezas entrelazadas, vinculadas unas a otras que atraviesan al devenir los ARd que habitan las villas del Municipio de Quilmes. La lucha por la supervivencia es cotidiana, se debate día a día y genera exasperación y abatimiento. Existe una imperiosa necesidad de salir, "de arrancar", para dar cuenta de las necesidades del presente. El futuro es inmediato; el mañana, una lucha sin descanso por la supervivencia.

> José Luis, 30 años, Villa Itatí:
> Pobreza, para mí, hay dos. Una es la pobreza material: llegás a tu casa y no tenés para comer, para darle a tus hijos..., llega uno a la desesperación. No tenés cómo sobrevivir en esta vida. Después tenés la pobreza sentimental, la angustia, la tristeza, no saber qué vas a hacer el día de mañana, sentarte a pensar y que nunca vas a arrancar. Creo que el estado de ánimo equivale a si arrancás o no arrancás. Sobrevivir, salir.

Estrategias de supervivencia: inseguridad

La inseguridad en las villas es uno de los problemas que más preocupa y atrae la atención de sus habitantes que despliegan estrategias personales y familiares a fin de asegurar su patrimonio y bienes personales. La amenaza, el robo o la ocupación de la vivienda es una posibilidad que siempre está al acecho, y para enfrentarla se emplean diversas estrategias.

> Yanina, 26 años, Villa Los Álamos:
> Cuando salimos no tengo que llevar nada que llame la atención. Tenemos que salir de día y volver antes de las 23 porque están mirando las casas, y en las casas siempre tiene que quedar alguien. Un día sale fulanito, otro día salís vos, pero la casa no puede estar sola, o llamamos a un primo para que se quede.

Los pobladores relacionan en forma directa la inseguridad al incremento de la circulación y uso de la droga en el espacio villero. En los relatos se observa cómo el par, el vecino, se vuelve enemigo a partir de la droga.

La droga es un elemento que no permite diferenciar al de adentro y al de afuera, al que viene a ayudar o al que viene a reprimir. Se ha resquebrajado la red de redes que integran a través de sus lazos a los diferentes actores que comparten el mismo territorio.

Otro elemento para destacar es el uso del tiempo, porque la vida en la villa tiene un ritmo, horarios; y la noche, sin lugar a dudas, es el momento del peligro y de la vulnerabilidad en el que los habitantes deben replegarse a sus viviendas.

> Yanina, 26 años, Villa Los Álamos:
> Cuando estás enfermo y es de noche, los remiseros no quieren entrar. Durante el día está el patrullero, pero a la noche no, y ahí se pone re inseguro y tenés que estar mirando por todos lados, tenés que tener quinientos ojos. La ambulancia de noche no entra. Si el remisero es de la misma cuadra tampoco quiere salir de noche, porque los pibes se descontrolan y ni te conocen ya, están re dados vuelta.

El discurso de los efectos de la droga sobre la juventud es constante. A partir de la droga, la vida de los demás y la propia ya no tiene valor. Si bien la droga no es un fenómeno reciente, el grado de intensidad y masividad de su uso, sobre todo a partir del surgimiento de sustancias químicas de alto efecto y muy bajo costo, ha creado una situación que expresa la fluidez de las redes internas, donde no existe un marco contenedor y donde los proyectos de vida son lábiles y de corto plazo.

> José Luis, 30 años, Villa Itatí:
> En Quilmes lo que estoy viendo es que hay mucha droga. Están matando muchas cabezas, la famosa fuga de cerebros es impresionante, a los pibes ya no les importa si viven o si mueren…

No obstante, la vida en las villas de Quilmes constituye un espacio de protección y amparo, sobre todo si se lo compara con la situación de los habitantes desposeídos de la Ciudad de Buenos Aires.

> José Luis, 30 años, Villa Itatí:
> Quilmes es menos peligroso, está más iluminado, está más poblado, caminás unas cuadras y tenés colectivos, es más civilizado.

> Rosa, 30 años, Villa Augusta:
> Acá estoy más tranquila. Cuando vivía en Capital [la villa 20] era muy insegura, había más peligro.

Los relatos muestran la heterogeneidad y diversidad de situaciones de pobreza en los habitantes que viven en los bordes de la sociedad. Los territorios informales en el municipio de Quilmes muestran mayor nivel de conexión con el resto de la trama urbana a partir de una extensa red de co-

lectivos y la existencia de la red ferroviaria que cruza su territorio, ventaja que en reiteradas oportunidades vuelve a aparecer en las distintas voces de los actores desposeídos.

Vinculación empresas-sociedad: Los argumentos de los ARp

En los estudios previos sobre la temática de la pobreza, existen escasos antecedentes de la percepción y del lugar que ocupa esta problemática en los empresarios. El abordaje conceptual de la producción de la pobreza parcializa el enfoque de la relación capital-trabajo y no considera los nexos existentes entre ellos.

La dimensión relacional pobreza-riqueza constituye uno de los tantos desafíos que hay que enfrentar para comprender a la sociedad contemporánea. No basta contar, medir, pesar, cuantificar y analizar el "polo de pobreza". Este no se constituye de manera autónoma, desvinculado de los procesos sociales más complejos, marcados por la composición social extrema y cada vez más desigual (Cattani, 2008).

Como ya hemos mencionado, nuestro análisis se centra en la trama de los lazos que conforman los ensambles a partir de las voces de sus protagonistas: empresarios y desposeídos.

Los empresarios entrevistados tienen un concepto restringido de los deberes y derechos con la sociedad de la cual forman parte, especialmente con los sectores más empobrecidos y vulnerables. Según su visión, el compromiso social se limita al mantenimiento de los puestos de trabajo y al cumplimiento de la normativa legal que es esencialmente un deber para todos los miembros de una sociedad, obviando buena parte de la relación con los actores de la sociedad local, aduciendo falta de recursos monetarios.

> Juan, 62 años, empresario industrial:
> Cumplimos ampliamente con la legislación laboral vigente, todos nuestros empleados están en blanco, o bien nosotros nos quedamos con la ganancia y los empleados tienen trabajo.

> Pedro, 58 años, empresario comercial [quien dijo desconocer el término Vinculación empresas-sociedad]:
> Siempre que podemos colaboramos con los colegios de la zona, cuando organizan algún tipo de evento colaboramos con publicidad, nuestro negocio es muy pequeño y no disponemos de fondos para otro tipo de aportes.

Existe una distorsión en el sentido de confundir ayuda o colaboración con publicidad. Desde su visión no se valora la contrapartida ya que asume, del mismo modo, la responsabilidad de brindar ayuda de forma individual, deslindando todo tipo de responsabilidad en el tema a los empresarios.

Se registra una idea precaria de mercantilización de la solidaridad con los grupos más desposeídos. La falta de dinero, según esta visión, priva de la posibilidad de establecer algún otro tipo de relación no monetaria (tiempo, participación, organización, contención, presencia, etc.).

Hay una disociación, cuando no una negación, entre responsabilidad individual y colectiva, que en algunos se salva a partir de actitudes compensadoras. Las prácticas empresarias tienden a desligarse de sus efectos sobre el resto de la sociedad y en especial de los grupos más pobres. En este sentido, los límites del compromiso social no se circunscriben exclusivamente al espacio del establecimiento, sino también al conjunto del espacio social y urbano.

> José, 57 años, empresario industrial:
> Si querés tener responsabilidad social empresaria tenés que empezar por tu empresa (…). Si un frigorífico contamina todo el barrio, ¿qué?, ¿por regalar una ambulancia está todo bien? Si sos empresario, lo primero que tenés que hacer es cuidar a tu gente. Esa parte social en el entorno donde uno trabaja es lo que cuidar, y acá no se cuida. Muchos pasan con los vidrios polarizados, no lo ven o no lo quieren ver.

En algunas oportunidades, el compromiso se asocia a la solidaridad y la sensibilidad sobre problemas que afectan a personas de su directo conocimiento.

> José, 57 años, empresario industrial:
> Es responsabilidad del Estado resolver los problemas sociales, pero si tenés Responsabilidad Social Empresaria (RSE), algo tenés que hacer. Nosotros, a un empleado que se le incendió la casa, le compramos el terreno y los materiales, eso es RSE. También le damos agua caliente para que se bañen, que seguro en la casa no tienen, y una mesa para comer, que no usan. A la gente hay que tenerla bien.

Se asocia al buen trato al hecho de brindar a los propios empleados condiciones sanitarias y mobiliarias adecuadas, como un acto de generosidad de su parte, cuando la legislación laboral vigente establece las normas que deben cumplir los establecimientos productivos.

> Luis, 68 años, producción y comercialización:
> No tengo idea de lo que significa "vinculación entre empresa y sociedad", nunca lo escuché. Nuestra empresa colabora con los colegios de la zona.

> Mi esposa trabaja en tareas sociales desde hace más de veinte años, y yo la apoyo.

En este caso, nuevamente se puede observar, como ocurre con su antecesor, que la vinculación entre los actores locales es comprendida como una tarea individual y sólo se limita a la faceta que coincide con la ayuda a la comunidad educativa del entorno local y, a través de su esposa, a la población infantil. La mirada también se manifiesta en la falta de reconocimiento de sus propios empleados como su entorno social más cercano.

> Andrés, 51 años, comerciante:
> Algo deberíamos hacer, siempre pensamos con mi esposa en tener una participación más activa en las cuestiones sociales, pero la verdad es que nunca hacemos nada, por falta de tiempo, quizás esta es una excusa valedera para sentirnos bien con nosotros mismos, es algo que tenemos pendiente, sobre todo con los hogares de niños.

En síntesis, las voces de los entrevistados están atravesadas por variadas interpretaciones sobre la vinculación con el resto de los actores:

- Aquellos que la desconocen totalmente.
- Los que interpretan que cumplir con las leyes laborales vigentes es la forma de vincularse con los actores más desposeídos.
- Los que reconocen que deberían hacer algo de manera individual por principios y no hacen nada.
- Aquellos que apoyan las tareas solidarias individuales de algunos familiares.
- Otros, que opinan que no existe, por ignorancia, por falta de interés o compromiso social.

En algunos se advierte una incipiente idea de lo que es el concepto, pero sólo es aplicable al personal de la propia empresa; una cierta cultura paternal, de protección a los empleados, brindándoles algunos satisfactores materiales de confort.

La pobreza, sus orígenes

El discurso empresario, como actor de la producción, se encuentra impregnado de una impronta de encierro e individualismo, donde aflora permanentemente el desapego con la trama de redes y lazos que conforman la sociedad. No prima la idea de que los diferentes miembros de un espacio social se encuentran interrelacionados y de que las acciones de unos repercuten y condicionan al conjunto de la trama urbana.

A este arraigo individualista, fruto de un modelo basado en una cultura impregnada por el neoliberalismo económico, se le suma la escasa conciencia que poseen los ARp acerca de las formas y mecanismos que producen pobreza, de cómo se apropia y distribuye la renta, y sobre los modos en que se genera la desigualdad social.

> Pedro, 58 años, empresario comercial:
> La pobreza no es responsabilidad de los empresarios. El sistema genera pobreza cuando hay concentración, se apaña a los grandes, y hay un sistema impositivo regresivo.

Otra de las causas identificadas sobre los orígenes de la pobreza se refiere a la falta de formación, educación de los pobres y disciplina en la escuela.

> Juan, 62 años, empresario industrial:
> Hoy los maestros no reprimen a los chicos. Que no les peguen, pero que haya disciplina. Desde el jardín de infantes ya se observa la falta de autoridad y respeto a los maestros.

En esta línea de pensamiento, algunos ARp consideran que es un fenómeno individual, determinado por haber nacido en un determinado lugar en el mundo, sin poder distinguir las relaciones sociales que se ocultan detrás de este flagelo.

> Luis, 68 años, producción y comercialización:
> El origen de la pobreza es algo cultural, nunca vi a un europeo vivir en una villa.

En algunos casos la pobreza es identificada como multifacética y, en otros casos, asociada a la falta de empleo.

> Andrés, 51 años, comerciante:
> La pobreza es un fenómeno difícil de explicar y definir para mí; no tengo la formación necesaria. Una de las causas tiene que ver con la falta de empleo y otros factores, la falta de educación es fundamental.

Bajo esta lógica de pensamiento, el abordaje de la pobreza no se encuentra asociado a la producción, y se deslinda toda la responsabilidad hacia el Estado. Hay un permanente doble discurso respecto del rol del Estado. Por un lado se le adjudica la total responsabilidad de resolver los graves problemas sociales, se demanda una fuerte presencia de un Estado social, pero, por otro, se le exige que no intervenga, que no aumente la carga impositiva y que disminuya el gasto público.

Haciendo referencia a ciertas dificultades que tienen los habitantes de las villas miseria, algunas voces de los ARp comentan:

> José, 57 años, empresario industrial:
> Los morochos[6] no pueden reclamar [porque están conectados de forma ilegal al suministro de energía eléctrica] si se les quema el plasma o el aire acondicionado, no son clientes.

Desde este punto de vista –que privilegia la relación de cliente al derecho ciudadano–, la idea para contribuir a la disminución de la pobreza es darles a los pobres la categoría de consumidores, incorporándolos como clientes de las empresas proveedoras de servicios energéticos. Sin embargo, esta frase es dicha en el contexto de una crisis de ese ámbito, el problema mas grave del sector industrial, en claro reclamo a los sectores empobrecidos por un uso racional de la energía eléctrica, sin tener en cuenta las necesidades de los pobres y de algún modo haciéndolos responsables de dicha crisis.

> José, 57 años, empresario industrial:
> Usan el elástico de la cama como parrilla, las ruedas de bicicletas como calentador y los tachos con resistencia eléctrica como termotanque ¿Cuál va a ser el canon que vamos a cobrar por esto? De alguna forma hay que urbanizar Villa Itatí, poner agua, medidor, hacerlo cliente.

El crecimiento de los asentamientos precarios no se debe a la migración interna, sino a la que viene del exterior y en ninguno se pudo establecer.

> José, 57 años, empresario industria:
> Bolivianos, está plagado; peruanos cada vez hay más; paraguayos tienen trabajos en negro y con excesivas horas de trabajo.

La política social

Los planes sociales que se dirigen a estos sectores para mejorar las condiciones de vida, por intermedio de la asignación de ingresos, propenden a reproducir la situación existencial y social de los pobres. Para un segmento de los entrevistados, los inmigrantes de algunos países limítrofes poseen una mayor responsabilidad individual y laboral.

Algunos están de acuerdo con la política social, recordando que debe ser implementada desde el Estado, concibiéndolo como un agente abstracto, desligado de la sociedad con un financiamiento incierto del cual los ARp no forman parte.

Una pequeña porción pudo distinguir entre políticas sociales universales y focalizadas de estilo "clientelar", y apoya las universales porque

(6) Localismo que se utiliza para referirse habitualmente de forma despectiva a personas de piel oscura y, en general, de condición humilde.

tienen contrapartida en salud y educación (por ejemplo: el Programa Nacional Asignación Universal por Hijo).

> José, 57 años, empresario industrial:
>
> Estoy de acuerdo con la política social; es un deber de todos, no podés mirar para otro lado, pero no es un invento argentino, ya lo hacen los brasileros.
>
> Pedro, 58 años, empresario comercial:
> No son vagos. La educación es fundamental, y la gente tiene que estar bien alimentada. Hay que usar los medios de comunicación con mensajes con "gancho" para que enseñen la forma correcta de alimentarse, de vestirse, el cuidado de la higiene personal y la limpieza del hogar. Cuando estábamos en Italia usábamos la ropa remendada pero prolija.
>
> Juan, 62 años, empresario industrial:
> El 80% de los que no laburan es porque no quieren, porque son una banda de atorrantes[7]. Ese 80% no tiene solución, es un problema social, son hijos de borrachos y ladrones, es una cuestión de educación.

En este tema se aprecia una polarización de opiniones que podríamos traducir en un debilitamiento de las redes de redes y con un horizonte muy dificultoso de recomponer.

Las miradas sobre las soluciones

La propuesta para la disminución de la pobreza transita por el eje central del Estado Nacional. Centrándose en la acción del Estado, es la forma que sugieren para solucionar la pobreza enseñando en el sentido más amplio del término, que no transita sólo por el sendero del sistema educativo: entendiendo la educación que debe estar a cargo del Estado, utilizando los medios masivos de comunicación realizando programas con mensajes "con gancho". En resumen, que estas acciones eleven las condiciones de vida individual, familiar y social.

> José, 57 años, empresario industrial:
> Es el Estado el que tiene que jugar fuerte; y el empresario, apoyarlo.
> Andrés, 51 años, comerciante:
> Es un problema complejo, nosotros no podemos hacer mucho, es responsabilidad del Estado.

(7) Expresión coloquial que hace referencia a un grupo de personas desvergonzadas y sin ocupación alguna.

Luis, 68 años, producción y comercialización:
No tengo la menor idea, supongo que es un problema que tiene que resolver el Estado.

Juan, 62 años, empresario industrial:
Hay que crear una fábrica estatal que funcione como generadora de empleo y aprendizaje de oficios. Los empresarios están para ganar dinero.

En la exposición se muestran los mensajes, los discursos y los temas de quienes se enlazan cotidianamente dentro de los ARd y los ARp. Volvemos a recordar que, previamente a los encuentros con los actores, elaboramos una guía del recorrido del diálogo. Lo llamamos así, porque esa guía de preguntas fue precisamente eso: la delimitación de un acceso. La confección de un itinerario abierto, pero ceñido a una temática, para que no se dispersen datos significativos en la búsqueda de las claves que expliquen la producción y complexión de los ensambles urbanos entre los ARd y los ARp.

Es posible que el lector de este trabajo encuentre otras derivaciones o directamente no coincida con el epílogo del registro del "intercambio" que realizamos con los personajes representativos de los ARd y ARp.

La configuración de ARp

Los ARp tienen arraigadas certezas, basadas en discursos autoritarios y estigmatizantes, para resolver los complejos problemas de los ARd, de forma simple, casi mágica y depositando su solución en manos del Estado. Demandan la intervención de un Estado Social, pero desde la perspectiva de un Estado Liberal, expresando una flagrante contradicción en su discurso. Esquemáticamente el discurso realiza este recorrido: hay que hacer algo por los pobres, ¿quién lo tiene que hacer? el Estado, pero se rechaza que ese mismo Estado obtenga recursos vía impositiva y que opere socialmente a través de planes sociales universales y focalizados.

Se observa en los ARp un discurso autoritario y un lenguaje subdesarrollado. El discurso empresario se encuentra impregnado de soberbia y desprecio. El otro (el pobre, el villero, el negro, los morochos, los vagos) es observado como fuente de peligro, como potencial enemigo.

Para los empresarios que su empresa fue generada antes de la crisis de 2001 y los que emergieron ampliando su patrimonio en tiempos posteriores, no hay diferenciación en el enfoque y las miradas sociales del presente y del horizonte.

Hay un rasgo subjetivo que cruza a todos los sujetos comprendidos en los ARp: se asumen socialmente en tanto "actor empresario"; formulando la definición de una cultura específica para insertarse y tener un lugar en la sociedad.

Las conductas referidas a los interiores de su ámbito institucional tienen pocos o ningún lazo entre sí, y tampoco expresan intención de tejerlos en el futuro.

Los ARp, mayormente hombres, tienen diversos estereotipos de género que poseen como común denominador una postura discriminatoria. Ven a las mujeres más dóciles, más funcionales a la lógica de los tiempos y los ritmos de la producción: "las mujeres se enferman cuando están embarazadas, una vez al mes, pero no juegan al fútbol y no se emborrachan los fines de semana". Simultáneamente, otros empresarios, que emplean solamente a hombres, expresan un alto nivel de homofobia: "Si traigo una mina acá, se la comen cruda".

Muestran poca o ninguna disposición a adoptar nuevas tecnologías para aplicar en la producción o en la comunicación.

Su mirada subjetiva se aleja de ubicarse como parte integrante de una sociedad civil nacional o local. Justificando su relato por razones familiares o personales, adoptan una estrategia de vida marcada por el individualismo.

La responsabilidad social se limita a remunerar los derechos laborales correspondientes; ese es el límite de su accionar social.

La mirada hacia los más pobres difiere. Algunos ARp manifiestan que deberían tener una actitud más solidaria que se traduzca en hechos concretos, mientras que otros, la mayoría, expresan que, al no ser producto de los empresarios, la pobreza no es un tema de su incumbencia. Ambos discursos tienen un nexo que los une: señalan que mejorar la situación de los habitantes es una responsabilidad del Estado, ya que, en última instancia, a ellos no les corresponde hacer nada.

El armazón de los ARd

Las redes entre los habitantes localizados en los territorios de los bordes de la sociedad son heterogéneos en su soporte material (vivienda, equipamiento e infraestructura), en sus soportes simbólicos (grado de acceso a la educación y cultura) y en los tecnológicos (usos de Tics[8] y nuevas

(8) Tecnologías de la Información y la Comunicación.

tecnologías); y se encuentran determinados por su cercanía o lejanía de los núcleos urbanos consolidados.

Hay una diferenciación subjetiva entre los actores conectados a redes sociales (creados por el Estado y organizaciones de la sociedad civil) y los que viven más aislados. Los primeros tienen una visión de la sociedad que se proyecta fuera de los límites de su ámbito individual.

Aun los actores con una mirada social más amplia poseen una percepción parcial, opacada por su práctica cotidiana; por ejemplo, no tienen una percepción detallada y concreta del perfil de los sectores de la producción.

Desde los pliegos más insondables de la subjetividad, aflora la "naturalización" de su lugar (en tanto desposeídos de consumo de bienes materiales y simbólicos) en la constelación social y urbana.

Los discursos manifiestan una imprecisa delimitación del imperio de la "ley": los enunciados bordean los ámbitos de la legalidad e informalidad del conjunto de sus derechos y obligaciones.

Centran en la función del Estado el mejorar o cambiar sus condiciones de vida material y simbólica, no señalan que sea incumbencia de los ARp.

Consideraciones finales

La conclusión acerca de los ensambles urbanos entre los ARp y ARd es que son muy débiles, frágiles, intermitentes, heterogéneos y dispersos en el espacio urbano. Algunos ARp tienen sus plantas o establecimientos rodeados de las zonas habitadas o por donde circulan los ARd. Conviven en corredores de tránsito o en algunos lugares destinados a la recreación, y entre ellos se observan, manteniendo una visible distancia, ensambles sostenidos en estigmas, prejuicios, desconfianza y miedo.

Dentro del mundo de la pobreza hay nuevos componentes que amplifican la inseguridad, la desconfianza y los temores individuales. Muchos de ellos provienen de la problemáticas del uso masivo de estimulantes de alta potencia y bajo costo. Los actores de los barrios han disciplinado sus hábitos, sus prácticas, sus tiempos y el modo de relacionarse para atenuar los efectos de estos fenómenos.

En el mundo de la producción se han instalado nuevos miedos, muchos de ellos reales y otros amplificados por los mensajes de los medios masivos de comunicación.

Esta situación compartida por todos los actores sociales ha generado un repliegue a la vida doméstica, ha incrementado el individualismo, y desde algunos lugares de la sociedad se alzan las voces en demanda de un Estado policial. Lejos de ello esta estrategia instrumental acrecienta la imposibilidad de reconstituir la trama de los lazos sociales.

La mirada del agregado de los AR se desplaza hacia el Estado para desplegar y dotar de densidad a los conjuntos de los ensambles urbanos.

Los Actores Red, tanto de la producción como los desposeídos, tienden a mostrar una visión esquemática y homogénea del otro. Las representaciones sociales y los imaginarios no presentan matices, desaparecen los relieves y se ven como horizontes planos: para unos son todos "villeros"; para otros, son todos "ricos o millonarios".

Existe una visión diferenciada entre los ARp y los ARd respecto de los instrumentos de la política social que utiliza el Estado. Para los primeros, representa un gasto improductivo, que contribuye a fomentar el ocio de los haraganes: "los planes sociales son para alimentar vagos"; mientras en el otro vértice los más pobres conciben a la política social como amarres concretos que les permiten ir viviendo el día a día y elaborar endebles estrategias de supervivencia e imaginar lejanas salidas que los integren al sistema: "sin el plan tengo que dejar la escuela", o bien, "si me cortan el plan tengo que salir a afanar"[9].

Los lazos entre los ARp y ARd se encuentran dominados por una cultura del compromiso y vinculación social caracterizado por un modelo caritativo asistencial, despersonalizado, asimétrico, que estimula la ayuda por sobre la solidaridad y que tiende a reproducir y perpetuar el estado de las relaciones sociales existentes.

Las expresiones de los actores, tal vez por las sucesivas interrupciones democráticas y crisis políticas que atravesó nuestro país, muestran un debilitamiento del modelo de representación democrático y de la función de la política como instrumento para ensamblar las contradicciones y desigualdades por las que atraviesa nuestra sociedad.

Nuestros próximos trabajos de investigación seguirán ahondando en esta temática, a la par que incorporaremos el señalamiento de los actores respecto de la función actual y las potencialidades del Estado para reensamblar el territorio en estudio.

---

(9) Expresión idiomática local que significa robar.

Bibliografía

Ábalo, Carlos, 2010. "Dos modelos en pugna: el productivo y el agrofinanciero en medio de la crisis mundial", en *Revista socialista*, Buenos Aires, N° 3. Año 2. Cuarta época.

Auge, Marc, 1995. *Los no lugares. Espacios del anonimato*. Barcelona: Ed. Gedisa.

Alvarez Leguizamón, Sonia, 2008. "Pobreza y Desarrollo en América Latina". Universidad Nacional de Salta, 2008.

Bauman, Zigmunt, 2006. *Modernidad Líquida.* Buenos Aires: Ed Fondo de Cultura.

----------, 2007. *Vida de Consumo*. Madrid: Ed Fondo de Cultura.

----------, 2009. "La carencia de sociedad", en Revista *Letra Internacional*, España, N° 104.

Beck, Ulrich, 1989. *La sociedad del riesgo*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

----------, 2008. *¿Qué es la globalización?: Falacias del globalismo, respuestas a la globalización.* Buenos Aires: Ed. Paidós.

Castell, Manuel, 1995. *La ciudad informacional. Tecnologías de información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional.* Madrid: Alianza Editorial.

----------, 1998. *La sociedad informacional*. España: Ed. Siglo XXI.

Cattani, David, 2008. "Riqueza sustantiva y relacional: un enfoque diferenciado para el análisis de las desigualdades en América Latina", en *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Cimadamore, A., y David Cattani (comps), 2008. *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina.* Bogotá: CLACSO, Siglo del Hombre editores.

Cuenya, B; Fidel, C. y H. Herzer, 2004. *Fragmentos sociales. Problemas urbanos de la Argentina.* Buenos Aires: Editorial Siglo XXl Editores Argentina S.A.

De Mattos, Carlos, 2001. "Movimientos del capital y expansión metropolitana en las economías latinoamericanas", Argentina, en *Mundo Urbano*, N°14.

----------, 2002. "Transformación de las ciudades latinoamericanas. ¿Impactos de la globalización?", Santiago de Chile, en *Eure* Vol. XXVIII/Nº 85, diciembre.

----------, 2002. "Santiago de Chile de cara a la globalización: ¿otra ciudad?", en *Revista de Sociología y Política,* Curitiba, N° 19, noviembre.

Fidel, Carlos (Coordinador), 2014. *Mujeres: violencia y sociedad urbana.* Buenos Aires: Editorial UNQ y Ediciones del Centro de la Cooperación Floreal Gorini.

Fidel, Carlos Fidel y Villar, Alejandro (compiladores), 2014. *Miradas y Controversias del Desarrollo Territorial en Argentina. Aproximación a un enfoque*

analítico. Buenos Aires: Editorial UNQ y Ediciones del Centro de la Cooperación Floreal Gorrini.

Fidel, Carlos; Raúl Di Tomaso y Cristina Farías, 2007. "Las PyMES. Desigualdades regionales. El caso del Sur del Conurbano Bonarense, Norte de la Provincia de Buenos Aires y la Provincia del Chaco", en *PLAN FÉNIX. Propuestas para el desarrollo con equidad*, Buenos Aires: Universidad Nacional del Litoral y Universidad de Buenos Aires.

----------, 2008. *Territorio, condiciones de vida y exclusión. El Partido de Quilmes, Provincia de Buenos Aires, Argentina.* Buenos Aires: CLACSO.

----------, 2009. "Rasgos de las insuficiencias urbanas y habitacionales en el Partido de Quilmes, Argentina", en *Debates Conceptuales y estudios sobre pobreza, desigualdad, política social, regímenes de bienestar y ciudadanía social en América Latina*, Coordinado por Carlos Barba, Buenos Aires: CLACSO-CROP.

---------- y otros, 2008. *Observatorio Regional Pyme. Regional Conurbano Bonaerense. Industria manufacturera año 2007*, Buenos Aires: Fundación Observatorio PyMEs, Bononiae Libris. Universidad Nacional de San Martín. Universidad Nacional de Quilmes. Universidad Nacional de la Matanza.

Harvey, David, 1997. "Globalización y urbanización", en Revista *Geographikós*, Buenos Aires, Nº 8, Año 7.

Kliksberg, Bernardo. "Depende: Pobreza" [en línea]. Revista FP. Madrid: FRIDE Disponible en: <http://www.fp-es.org/depende-pobreza> [Consulta: agosto de 2010].

Latour, Bruno, 2008. *Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor-red*. Buenos Aires: Manantial.

Lizcano, E., 2009. "La economía como ideología. Un análisis socio-metafórico de los discursos sobre "la crisis", en *Revista de Ciencias Sociales*. Buenos Aires, Año 1. Segunda época, N° 16, Universidad Nacional de Quilmes.

Pirez, P. y Labanca, F., 2009. "La ciudad metropolitana de Buenos Aires tiene gobierno", en *Revista de Ciencias Sociales,* Buenos Aires, Año 1. Segunda época, N° 16, Universidad Nacional de Quilmes.

Ramírez, Cecilia y Fernando Milano. "¿Ayuda la soja argentina a atenuar la desnutrición mundial?" [en línea] Buenos Aires: Área de Recursos Naturales y Sustentabilidad (F. C. Veterinarias)/Instituto Multidisciplinario de Ecosistemas y Desarrollo Sustentable/Universidad Nacional del Centro. Disponible en: <http://www.exa.unicen.edu.ar/ecosistemas/grupos/recursos/documents/AyudaLaSoja.pdf> [Consulta: agosto de 2010].

Stinglitz, Joseph E., 2006. *Cómo hacer que funcione la globalización*. Buenos Aires: Editorial Taurus.

Ziccardi, Alicia, 2009. "Políticas de inclusión social de la ciudad de México" en *Retos para la integración social de los pobres en América Latina,* compilado por Carlos Barba. Buenos Aires: CLACSO.

----------, 2012. "Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social", en Carlos Fidel, Raúl Di Tomaso y Crisitna Farias: *Conjunto de ensamble urbanos entre la pobreza y la producción. El municipio de Quilmes, Republica Argentina*", México: Ed. UNAM.

Consideraciones sobre la soja en la alimentación [en línea] Buenos Aires: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Disponible en: <http://www.a-campo.com.ar/espanol/el_tema/DocumentofinalSOJApoliticassociales.pdf> [Consulta: agosto de 2012].

Anexo

Metodología aplicada en el presente trabajo

Con el objetivo de conocer los principales entornos existentes de los Actores en Red que se localizan en el territorio en estudio, se definieron dos dimensiones principales:

a) Estrategias de reproducción de la existencia de la vida social

b) Estrategias de reproducción de la existencia de las Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes)

Se entiende el concepto de *estrategia de existencia* como el engarce, a veces contradictorio, entre las conductas y los modos de operar individuales y sociales en el territorio urbano.

Los objetivos posteriores transitan por el cruce de las dos dimensiones mencionadas anteriormente, así se rastrea en la configuración concreta de los ensambles sociales constituidos entre ellas.

Para ello, en el aspecto de las *estrategias de existencia social*, se distinguirá entre el segmento de la población *conectada* al mundo social, del conjunto de los habitantes que viven en la informalidad, *desconectados* del universo social.

En relación con las estrategias de *existencia productivas* de las Pymes, se diferencia entre las empresas *antiguas*, fundadas hace diez años o más; de las de creación más reciente, posterior al año 2001(año en que se desata una intensa crisis en el país).

La metodología diseñada para este estudio, a partir de la técnica de "análisis de casos", se basa en la combinación del análisis de datos obtenidos en fuentes secundarias, con la captación de relatos individuales, complementando de manera cualitativa la información emergente de los datos agregados.

La investigación será primordialmente de carácter descriptivo y analítico. Tenderá a contribuir a la formulación de hipótesis explicativas para el desarrollo de futuros estudios de mayor alcance interpretativo y de evaluación. En ese sentido el tratamiento de la investigación abordó las siguientes formas:

a) Estrategias de reproducción de la existencia de la vida social de los ARd
   a1) *Entrevistas en profundidad*

Se realizó una serie de entrevistas cualitativas bajo la forma de entrevistas en profundidad a miembros de hogares pobres, representantes e informantes clave de organizaciones sociales vinculadas a estrategias de mejora del hábitat, infraestructura urbana y vivienda en los barrios carenciados (villas y asentamientos) del Municipio. Se relevaron las estrategias de existencia productiva y de vida.

b) Estrategias de reproducción de la existencia de las pequeñas y medianas empresas de los ARp
   b1) *Entrevistas en profundidad*

Se aplicaron entrevistas cualitativas a una muestra de referentes de pequeñas y medianas empresas y de la producción. Se analizó información de fuentes secundarias, a fin de construir mapas de localización de los asentamientos, barrios y de las Pymes situadas en el municipio estudiado. Se indagó en dichas fuentes sobre las condiciones del hábitat y la producción existentes (infraestructura, acceso a servicios básicos, transporte, educación, localización de las Pymes, etc.).

Segmentación de la muestra

a) Empresarios

Unidad de análisis: Responsables de empresas privadas localizadas en el Municipio de Quilmes.

Total: 7 entrevistas

	Industria	Construcción	Comercio y servicios
Menos de 10 ocupados	1	1	1
De 10 a 200 ocupados	1	1	1
Más de 200 ocupados	1	1	1
	2	2	2

Criterio de heterogeneidad: En la selección se consideró la antigüedad de las empresas a fin de combinar aquellas que se crearon con anterioridad a la crisis del 2001 y empresas más recientes (posteriores a 2001).

b) Sectores sociales empobrecidos y excluidos

Unidad de análisis: Miembros del hogar

Total: 8 entrevistas

	18 a 35 años		Más de 35 años		
	VM	BP	VM	BP	
Hombre	1	1	1	1	4
Mujer	1	1	1	1	4
	2	2	2	2	8

VM: Habitantes de villas miseria
BP: Habitantes de barrios populares

Criterio de heterogeneidad: En la selección se tuvieron en cuenta las diversas situaciones ocupacionales y el grado de vinculación con el mercado de trabajo, a fin de considerar las situaciones de empleo, desempleo e inactividad y, en el caso de los ocupados, la formalidad e informalidad laboral.

Capítulo 2

Sistematizando prácticas en economía social y solidaria: universidad y empresas sociales para un desarrollo territorial inclusivo

Por Rodolfo Pastore, Bárbara Altschuler, Selva Sena, Guillermina Mendy, Merlina Martínez y Silvia Polinelli [1]

Introducción

La economía social y solidaria (ESS) es un campo socioeconómico, simbólico y político en construcción en una amplia diversidad de países y territorios. Constituye una de las principales respuestas sociales, intersubjetivas y colectivas a las tendencias prevalecientes de la globalización excluyente, con sus graves secuelas de creciente precarización y desigualdad social, agravamiento socio-ambiental y segregación socio-territorial. Ello no implica desconocer las importantes tensiones que atraviesan al campo de la ESS, tales como la heterogeneidad estructural de su constitución; sus fragmentaciones organizativas, políticas o ideológicas; las dificultades para hacer sostenible en el tiempo una parte importante de sus iniciativas; o la escasa visibilidad social de su presencia, sin duda embrionaria y en buena medida aún marginal desde el punto de vista de su poder material, político y simbólico, en com-

(1) Consecuente con nuestra práctica académica en economía social y solidaria, este capítulo no sólo es un esfuerzo de elaboración colectiva, sino que también es posible gracias al trabajo compartido y los aportes de cada uno de los compañeros que integran nuestra comunidad de aprendizaje en el Proyecto CREES (Construyendo Redes Emprendedoras en Economía Social) en el marco de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). En particular, para este texto agradecemos la colaboración de Gustavo Rosas y Luciano Petit en el eje educativo y de Federico Bejarano en el de empresas sociales.

paración con otros espacios económicos dominantes guiados por las lógicas lucrativas o jerárquico-burocráticas.

La complejidad de este cuadro ha dado lugar a un significativo debate intelectual y político en el cual venimos participando e intentando aportar algunas reflexiones específicas a partir de nuestro trabajo de vinculación académica-territorial[2]. No obstante, sin desconocer dichas tensiones y debates, desde el posicionamiento epistémico al que adscribimos entendemos que la necesaria construcción de conocimiento económico y social objetivo no implica neutralidad valorativa, pues todo conocimiento de este tipo presupone, ya desde las preguntas mismas que se plantean, una dimensión explícita o implícita de juicios de valor (Chaves, 2003). Lo importante en todo caso es que dichos juicios sean comunicables y contrastables en el marco de ciertos procedimientos y reglas metodológicas argumentativas de crítica intersubjetiva. En tal sentido, estos apuntes se escriben desde una propuesta universitaria comprometida de manera intelectual y política con el desarrollo de conocimientos útiles para potenciar prácticas socioeconómicas orientadas a la ampliación y el mejoramiento de la vida, prácticas insertas en entramados materiales, simbólicos y espaciales socio-históricamente construidos; es decir, en determinados *territorios* (Pastore y Altschuler, 2014).

De igual manera, estamos convencidos de la importancia y el desafío que implica lograr una sinergia entre las tres funciones universitarias sustantivas, *formación-investigación-extensión*, orientadas a construir desarrollos territoriales sustentables e inclusivos, fortaleciendo para ello la vinculación dialógica de la universidad con los actores sociales y las instituciones públicas. De hecho, nuestro proyecto de investigación, y este artículo en particular, son un producto de dicha propuesta y acción universitaria integral, ya que buscamos sistematizar y reflexionar sobre estas temáticas con la finalidad de aportar a la construcción de aprendizajes y saberes que contribuyan, al mismo tiempo, al fortalecimiento de la ESS y a mejorar nuestra propia práctica académico-territorial. De allí que la orientación general que nos guía recoge las propuestas de la investigación-acción participativa, la educación popular, la sistematización de prácticas y el diálogo de saberes desde un enfoque de la complejidad. En esa dirección se inscribe el presente texto, como sistema-

(2) En este sentido, la referencia bibliográfica más directa del presente texto es el capítulo "Economía social y solidaria: un campo socioeconómico, simbólico y político en construcción. Miradas y prácticas desde la Universidad pública" (Pastore y Altschuler, 2014) correspondiente al primer tomo del Programa de Investigación "Dimensiones y Alcances del Desarrollo Territorial. Otras referencias previas donde se cita más ampliamente parte de la bibliografía de ese debate pueden verse en Pastore (2006, 2010 y 2014); Altschuler (2008) y Pastore, Altschuler, Sena y Schmalko (2012), entre otras.

tización de nuestra experiencia de extensión, investigación y educación universitaria en dos temáticas que consideramos significativas en los procesos actuales de ampliación de derechos: a) empresas sociales y salud mental, y b) derecho a la educación y formación universitaria en ESS[3].

En primer término, en el apartado siguiente nos proponemos poner de relieve una forma organizativa específica de la nueva economía social, la cual se orienta a impulsar procesos de cohesión social, acceso y ampliación de derechos para sujetos y comunidades populares, que ha sido denominada según los casos *cooperación social* (Italia, Brasil, Uruguay), *cooperativas de solidaridad* (Quebec, Canadá) o más ampliamente, *empresas sociales*. Esta denominación es la que usaremos en adelante (al ser la más ampliamente utilizada en distintos contextos), abordando en particular algunas referencias a experiencias en salud mental a partir de nuestro trabajo de capacitación, investigación e incubación universitaria en la cuestión[4].

En segundo término, en el marco de la vinculación socio-comunitaria que se viene impulsando desde la extensión universitaria en nuestro país (en particular en relación con la ESS), presentaremos en el último apartado, antes de las reflexiones finales, una sistematización de la experiencia académica que ha sido el puntapié de nuestra propuesta integral de formación universitaria de actores en la temática, el Diploma de Operador Socioeducativo en Economía Social y Solidaria (DOSESS).

---

(3) De hecho, este capítulo se dedica a dos de las líneas de estudio del Proyecto de Investigación "Economía social y procesos educativos y de salud: algunos estudios de casos de cooperación social", el cual es parte del Programa de Investigación desarrollado en el marco de la UNQ: "Dimensiones y alcances del desarrollo territorial" que impulsa esta publicación.

(4) Las capacitaciones se realizaron desde el Proyecto de Extensión "CREES-Cooperación Social y Salud", en articulación con proyectos de cooperación internacional italiana sobre empresas sociales. Una impulsada por ONG Cospe (Cooperazione per lo Sviluppo dei Paesi Emergenti), el Proyecto Redes: Fortalecimiento de empresas sociales, que trabajó con varias empresas de inserción social, vinculadas principalmente a discapacidad, personas en situación de calle, reciclado o medio ambiente. El otro fue el Proyecto ISOLE, (Integración Socio-Económica y Lucha contra la Exclusión Social en áreas prioritarias en la Argentina), impulsado por la ONG italiana CISP (Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli) en articulación con asociación civil "En camino con Otro". Como corolario de todo este trabajo previo, y en articulación al proyecto de investigación que del cual surge este texto, recientemente ha sido aprobada la Incubadora en Empresa Social, en el marco de la convocatoria del Programa Universitario de Incubación Social en ESS de la UNQ.

2.Empresas sociales, inclusión y ampliación de derechos

Hemos sostenido en distintos trabajos que el término ESS designa, en su dimensión empírica, un espacio socioeconómico en expansión que incluye tanto las experiencias históricas de la economía social más institucionalizada (en particular cooperativas y mutuales), como las formas organizativas más recientes de la llamada "economía social emergente", "socioeconomía" o "economía solidaria"[5]. En este sentido una diversidad de experiencias de economía solidaria vienen expandiéndose desde las últimas décadas del siglo XX, pudiendo señalarse entre las mismas las iniciativas asociativas o comunitarias en producción autogestiva, finanzas solidarias, mercados democráticos, redes de comercio justo, consumo responsable, derecho al hábitat o promoción y desarrollo de un ambiente saludable. Entre esas iniciativas en expansión a nivel mundial, desde hace varios lustros viene consolidándose una estrategia organizativa específica de la ESS: *las empresas sociales*.

En tal sentido, algunos autores[6] sostienen que se comenzó a hablar de empresas sociales a fines de la década de 1980, como forma de designar a las estrategias que surgieron desde comienzo de la década previa para hacer frente a las graves consecuencias de la creciente "desafiliación social", provocada por el cambio de paradigma socioproductivo e institucional y los efectos sobre el proceso de vulnerabilidad social de crecientes capas de población. Es reconocido que además de los efectos sociales y económicos que trae aparejado dicho proceso (Razeto, 2006), también provoca impactos de importancia en términos subjetivos y de salud mental sobre la población afectada, ya que el proceso de "desafiliación" no sólo implica ausencia o inestabilidad del empleo sino también debilitamiento o fragilidad de los vínculos socio-afectivos. De allí que se observen emergentes de consideración vinculadas a problemáticas de autoestima, debilitamiento de identidad, sensación de pérdida de pertenencia social, fragilidad de los entramados de contención, cuadros de depresión más regular, aumento de los problemas de adicciones, etc.

Este conjunto de elementos da una clave esencial para entender el surgimiento de experiencias y debates sobre otras estrategias de integración social de colectivos con mayor vulnerabilidad social. En tanto respuestas de

(5) Ver tanto los trabajos previos de Pastore (2006, 2010 y 2014), Altschuler (2008), como el ya citado Pastore y Altschuler (2014).

(6) Ver Rotelli (1998) quien presenta este recorrido de la empresa social. Para el debate sobre la "desafiliación social"; ver Castel (2010).

este tipo, las iniciativas vinculadas a la trayectoria de empresa social fueron desarrolladas por colectivos sociales o desde los propios servicios públicos de asistencia, con el propósito de dar respuesta a los problemas de desafiliación social contemporánea. Al mismo tiempo dichas iniciativas muestran nuevas modalidades de articulación estatal-organizaciones ciudadanas que buscan mejorar el alcance e impacto de los servicios socio-sanitarios, así como potenciar las capacidades de los destinatarios a los cuales se dirigen los mismos (adultos y jóvenes con problemas estructural de inserción laboral, jóvenes en proceso de recuperación de adicciones, personas en situación de calle, ex-convictos, personas con discapacidad física o mental, etc.). En este sentido las empresas sociales, en tanto iniciativas específicas dentro de la economía solidaria que articulan bienestar de la comunidad, integración social y potenciación de capacidades humanas, se han ido constituyendo en algunos países como una alternativa relevante en el camino por renovar las bases de reconfiguración del estado social y por dar nuevas respuestas a las necesidades sociales emergentes.

De manera concisa, puede entenderse a las empresas sociales como entidades asociativas que realizan una actividad económica regular (producción de bienes o servicios) orientadas por una finalidad social de beneficio para la comunidad, básicamente por dos vías: a) proveyendo y facilitando el acceso de bienes públicos vinculados a necesidades emergentes; o b) impulsando la inclusión social de colectivos en situación de vulnerabilidad o exclusión social. Es decir, se trata de una organización socioeconómica asociativa con finalidad de utilidad social de provisión de bienes y servicios que, para alcanzar dicho fin, acude a distintas fuentes de recursos (hibridación); esto es, a recursos provenientes de su función mercantil (sea en mercados públicos o privados), a recursos de redistribución estatal y a recursos de reciprocidad originados en sus redes de relaciones de colaboración (subsidios, donaciones y voluntariado). De allí que también resulte central para la estrategia de *hibridación* de recursos su asiento territorial y la red de vinculaciones que logre desarrollar con un amplio conjunto actores interesados.

Un rasgo distintivo de las trayectorias empíricas que se reconocen como empresas sociales es que también han desarrollado formas innovadoras de organización, ampliando la integración como socios no sólo a los trabajadores de la misma, sino también a voluntarios, usuarios de los servicios, actores sociales o profesionales de apoyo, entre otros. Esto es, una lógica organizativa multiactoral que busca dar voz y grados de reconocimiento decisional a los diferentes actores involucrados, los cuales tienen objetivos comunes o compartidos pero al mismo tiempo diferenciación de lugares, perspectivas y/o intereses específicos.

En términos de definiciones formalizadas, la más sistematizada y difundida sobre empresas sociales ha sido desarrollada por la Red de Investigación EMES (Emergence de l'Enterprise Sociale)[7]. Dicha construcción conceptual delimita un conjunto de características económicas y sociales de definición de la empresa social. Específicamente se acordaron cuatro criterios económicos (que definen a las mismas como organizaciones productoras de bienes o servicios) y cinco criterios sociales (en tanto características que las definen propiamente por su finalidad social y su gestión asociativa). Presentamos a continuación un cuadro que sintetiza dichos criterios:

	EMPRESAS SOCIALES Según la definición de la Red EMES
Dimensión económica-empresarial	a) una *actividad económica continua* de producción de bienes y/o prestación de servicios, es decir la realización de una actividad económica regular como una de sus razones de existencia; c) presencia de un significativo nivel de *riesgo económico*, ya que la viabilidad económica de las mismas depende en gran medida de los esfuerzos de sus integrantes; d) un *nivel mínimo de empleo remunerado*, combinado con la participación de trabajo voluntario en una estrategia de combinación de recursos monetarios y no monetarios.
Dimensión social	a) un *objetivo explícito de servicio a una comunidad o colectivo*, ampliando el objetivo de utilidad exclusiva para los integrantes de la misma; b) iniciativas locales de grupos de ciudadanos, es decir una *dinámica colectiva* que involucra a personas de la comunidad que comparten una necesidad o propósito común; c) *limitación de repartos de excedentes*, rechazando el objetivo de maximización de beneficios pero incluyendo formas jurídicas (cooperativas) que en ciertos contextos permiten redistribución limitada de excedentes.

(7) EMES es una red de universidades europeas que desde mediados de la década de 1990 viene estudiando la temática. En el cuadro siguiente se sintetiza dicho enfoque en las tres dimensiones (social, económica y de gobernanza) según se presenta en Defourny y Nyssens (2012). Hay que tener en cuenta que existe otra gran corriente de pensamiento y desarrollo de empresas sociales, particularmente en Estados Unidos, que, con distintos matices, apunta según los casos a destacar la capacidad de innovación social de los "emprendedores sociales", a la gestión eficaz y sostenibilidad de ingreso de las entidades sin fines de lucro, o bien en otros casos a la responsabilidad social de las empresas. En este texto, por cuestiones de espacio, nos detendremos en este punto, pudiendo consultarse el mencionado de Defourny y Nyssens para ver diferencias y similitudes entre ambos enfoques.

Dimensión gobierno –participativo	a) elevado nivel de *autonomía*, en tanto iniciativas voluntarias de un grupo de personas orientadas por un proyecto autónomo frente a otras organizaciones del capital o del estado; b) un poder decisional que no se basa en la propiedad del capital, sino en *reglas decisionales de poder compartido* entre distintos actores; c) una *dinámica participativa* que involucra a los distintos actores involucrados (trabajadores, clientes/usuarios, voluntarios, etc.) en un proceso de gestión democrática.

Fuente: Elaboración propia a partir de Defourny y Nyssens (2012)

De allí que algunos criterios fundamentales que definen a las empresas sociales son:

- persiguen objetivos sociales realizando actividades económicas y organizando las mismas en torno a una dinámica empresarial;
- tienen formas jurídicas variables en diferentes países (cooperativas, asociaciones, etc);
- invierten sus ingresos y excedentes en la realización de sus objetivos sociales;
- se organizan con procedimientos decisionales democráticos y de participación multiactoral (trabajadores, usuarios, referentes de la comunidad de referencia, etc.);
- facilitan el acceso al trabajo como factor de impulso a la salud física y mental;
- promueven la cultura emprendedora y la asunción de desafíos como estrategia proactiva desarrollo personal y autonomía de los destinatarios;
- impulsan el involucramiento activo de todos sus integrantes para potenciar las capacidades personales y asociativa de los mismos;
- propician procesos de innovación económica y social, buscando su sostenibilidad económica en base a financiamiento mixto (subsidios y actividad económica), pero donde un importante nivel de dicho financiamiento proviene de su actividad económica en los mercados que actúan (sean éstos mercados públicos o privados convencionales).

En su desarrollo empírico este tipo de iniciativas van a tener dos tipos de formas principales de atención a la integración social: a) las empresas sociales de provisión de servicios personales (en particular sociosanitarios) relaciona-

das con nuevas necesidades sociales emergentes (particularmente en el cuidado y asistencia de personas adultas mayores, niños en edad preescolar, personas con discapacidad, atención a usuarios de salud mental, etc.), incluyendo también los servicios de atención a problemáticas comunitarias tales como en cuestiones socio-ambientales; b) las llamadas empresas de inserción social, particularmente dirigidas a la integración social personas en "desventaja" o en situación de vulnerabilidad social, tales como personas con problemas estructurales de inserción laboral, jóvenes en proceso de recuperación de adicciones, personas en situación de calle, ex convictos, personas con discapacidad física, usuarios de servicios psiquiátricos y de salud mental, etc.

Esta distinción ya estaría presente en la primera legislación europea al respecto, la Ley italiana que en 1991 reconocía una forma legal específica para estas iniciativas bajo la figura de cooperativas sociales, las cuales a partir de dicha ley y de políticas públicas de promoción de las mismas experimentarían un fabuloso crecimiento. Como indican Defourny y Nyssens (2012), este reconocimiento como cooperativas de tipo específico va a ser también el camino seguido por Francia, Portugal, Grecia y Canadá, así como podemos ver también en años recientes en países de América Latina como Brasil o Uruguay, sólo que en estos casos circunscribiendo las cooperativas sociales para las iniciativas de inserción sociolaboral particularmente vinculadas a programas públicos. Por su parte en otros casos no se asumiría exclusivamente el reconocimiento sólo bajo la forma cooperativa, sino también otras modalidades más abiertas como, entre otras, asociaciones, fundaciones, empresas de inserción social, centros especiales de empleo, empresas con fines sociales o empresas comunitarias, como en los casos de España, Gran Bretaña, Bélgica o más recientemente también la nueva legislación italiana (2006).

2.1. Algunos apuntes sobre empresas sociales en Argentina

En nuestro país también viene se desarrollando de forma incipiente este tipo de trayectorias de empresas sociales, particularmente las orientadas a la inserción socio-laboral de personas en situación de vulnerabilidad. En un trabajo previo (Pastore, 2010), hemos señalado para un grupo de experiencias de empresas sociales[8], que también se podían constatar los dos tipos de iniciativas caracterizadas previamente: a) las de inclusión social de grupos en situación de vulnerabilidad, desarrollando emprendimientos de inserción social; y b) las de atención de necesidades sociales emergentes, desarrollan-

(8) Proyecto Fortalecimiento de empresas sociales, COSPE, ya citado.

do para ello servicios personales o comunitarios. Como indica el siguiente cuadro, de los veinte emprendimientos considerados, la mayoría son de inclusión sociolaboral, sobresaliendo los dedicados a la inclusión de jóvenes en condiciones de riesgo social, personas con discapacidades físicas o mentales, población en situación de calle, ex-presidiarios, o personas en proceso de recuperación de adicciones.

Un ámbito de garantía de derechos donde se han generado estrategias de empresas sociales en nuestro país es en los servicios de salud mental, en

Emprendimientos según problemática que busca atender		
Tipo de problemática		
Inclusión social	Jóvenes en riesgo	23
	Personas con discapacidad	23
	Personas en situación de calle	18
	Otros grupos (ex presidiarias, pacientes oncológicos)	12
	Subtotal inclusión	**76**
Trabajo y/o demanda social	Trabajo y medioambiente	18
	Atención demanda social (comunicación comunitaria)	6
	Subtotal trabajo y demanda social	
	Subtotal Trabajo y/o demanda social	**76**

Fuente: Pastore, 2010

gran medida a partir de la difusión y aprendizajes de la experiencia italiana, pero desarrollando una trayectoria con sello propio, impulsando emprendimientos sociales tanto desde los hospitales psiquiátricos (particularmente en la ciudad de Buenos Aires como el Hospital Borda, el Tobar García o el Moyano), como acompañando desde una perspectiva de salud mental comunitaria las leyes provinciales de desinstitucionalización psiquiátrica (tal como el caso pionero de Rio Negro o más recientemente Chubut).

En este sentido, a continuación sintetizamos algunas conclusiones de un trabajo de sistematización realizado a partir de las actividades de capacitación a un conjunto de emprendimientos de salud mental vinculados a la Escuela Bienal de Especialización para Operadores Socio-Sanitarios y Comunitarios (en adelante Escuela Bienal)[9]. Al decir de sus protagonistas, los emprendimientos sociales en salud mental con los cuales se trabajo, se

conciben específicamente como efectores de salud, los cuales se orientan a la integración social de personas con sufrimiento mental mediante el desarrollo de experiencias socio-laborales. Desde esta definición, los mismos se proponen transformar los modos tradicionales de atención institucionalizada, hacia una estrategia de acción basada en la salud comunitaria y el desarrollo de iniciativas de inserción socio-laboral. De allí que su objetivo principal se centre en el proceso de construcción subjetiva y vincular de las personas con distinto grado de exclusión, aislamiento y vulnerabilidad psicosocial, buscando potenciar las capacidades de autonomía, responsabilidad, vinculación, libertad y restitución de derecho de los mismos.

Una definición clave de esta estrategia es que el patrimonio más importante de los emprendimientos sociales son las personas involucradas, apuntalando su participación y entrenamiento en situaciones laborales y grupales concretas, que potencien su capacidad subjetiva de capacitarse en un saber hacer, participar en un grupo, arriesgarse, tomar decisiones, gestionar dinero propio o vincularse con otros (del propio emprendimiento o de las redes de relaciones tal como clientes, voluntarios, etc.).

La importancia asignada a trabajar terapéuticamente desde las capacidades de las personas, lleva también a que los emprendimientos sean vividos como espacios sociales no sólo de aprendizaje en el hacer, sino también de carácter constituyente de subjetividad, vinculación, afecto y contención. Es que, al decir de los participantes, un eje clave se centra en los procesos grupales del emprendimiento, donde la paciencia y tolerancia con los tiempo personales se dan en base a la confianza y contención que la persona recibe por parte de todo el grupo. Una hipótesis posible sobre el por qué de esta atención es que, naciendo estas experiencias en espacios dedicados explícitamente a la salud mental, pues en general los emprendimientos en este campo son impulsados por los propios efectores de salud, provienen la mayoría de los profesionales del campo terapéutico, en donde lo vincular y la escucha tienen un lugar especial de atención, mirado y cuidado, expresando en particular en el lugar y tiempo para las tomas de decisiones compartidas. En la puesta en común también se destacó que estos dos ejes de fortaleza de los emprendimientos sociales en salud mental, el vincular y el de la toma de decisiones compartidas, se ven reforzados por un factor también presente en los mismos, al constituirse en un lugar de pertenencia e identidad para los integrantes. En efecto, en los encuentros de formación se compartió como

(9) Dicha Escuela Bienal fue parte del mencionado Proyecto ISOLE, para brindar capacitación a 18 emprendimientos sociales en salud mental de las provincias de Chaco, Río Negro, Chubut y la Ciudad de Buenos Aires. Uno de dichos emprendimientos es “La Huella”, del que se presenta una síntesis más adelante.

algo muy valorado la alegría que se genera por participar dentro de estos espacios, la apropiación del lugar por parte de quienes participan y la creatividad como un factor importante de trabajo. Entre los factores que inciden en este sentimiento de identidad se destacó la posibilidad de participar en un espacio donde se es escuchado, accediendo a una actividad en la cual volcar sus capacidades y potencial personal, el tener voz y poder decir junto con otros. Todo ello implica una plataforma de mayor contención para la construcción grupal, el afianzamiento de la acción cotidiana y el sostenimiento de lo logrado, aún sin ser un proceso exento de posibles recaídas.

En ese marco las producciones colectivas realizadas en la Escuela Bienal resaltaron la motivación, convicción y compromiso que generan la calidad de los vínculos que se "producen" desde esta estrategia socioproductiva, tanto internamente como en otros espacios regulares de la actividad cotidiana, tales como la venta o las relaciones comunitarias, al involucrar por lo general a un conjunto de diversos actores y actividades de integración social. En este último sentido se puso de manifiesto la importancia de la comunidad, en tanto presencia social, registro y representación simbólica, inserción y vínculo, recurso, orientación y destino de los emprendimientos y sujetos involucrados. En las reflexiones compartidas desde la práctica, la solidaridad, la integración y la diversidad se destacaron como valores simbólicos en esta estrategia de inserción y salud comunitaria.

De allí que cuando se pregunta sobre qué produce el emprendimiento social, se plantee una doble respuesta. Por una parte, de manera directa, el "producto" que tiene "valor" es el bien o servicio del rubro al cual se dedica el mismo, y que permite a los usuarios que participan en él desarrollar capacidades sociales, obtener ingresos complementarios (en muchos casos si bien mínimos, igualmente dignificantes) y formarse en destrezas específicas en torno al oficio que se trate. Pero al mismo tiempo se resalta que el emprendimiento social en salud mental se dirige fundamentalmente a generar otro "valor"; esto es a "producir" subjetividad no alienada, en términos de mejora en el relacionamiento, la autonomía, la capacidad decisional y la recuperación de derecho y ciudadanía de los participantes. Esta otra producción de valor, no sólo es clave desde el punto de vista de la salud mental de los usuarios, sino también en términos de "valor social" para la comunidad de pertenencia. Desde ya un valor social de importancia para los directamente vinculadas a los usuarios por relaciones socio-afectivas, pero también en términos más generales para la construcción de una sociedad más democrática, inclusiva y de ampliación de derechos ciudadanos.

Es probable que por ello se impulse la existencia concreta de dispositivos horizontales y democráticos de participación, como componentes efecti-

vos de la estrategia de los emprendimientos. Si bien esta elección estratégica tiene su "costo" en términos de los tiempos, dificultades y esfuerzos para llegar a acuerdos y la toma de decisiones compartidas, genera también su "plusvalor" en cuanto a la finalidad primordial de los emprendimientos, la "ganancia" en cuanto al proceso subjetivo de mayor autonomía, responsabilidad, libertad y derechos de los implicados.

Por lo tanto, un corolario de interés a reflexionar es que desde sus propias prácticas los emprendimientos ponen en debate la significación de lo que se entiende desde un punto de vista económico convencional por "productividad" y "valor". Ello nos lleva a dos comentarios. En primer lugar es que, de ser así, este recorrido necesita profundizar conceptualmente sus propias prácticas, avanzando en la construcción de otras formas de pensar y cuantificar apropiadamente el "valor" generado y los "beneficios" subjetivos y sociales que se obtienen. Ser parte de este debate, no sólo conceptual, sino también del diseño de herramientas metodológicas, construcción de indicadores y definición de políticas específicas resulta clave si se busca dar mayor visibilidad, incidencia y "validación" social de esta estrategia. De alguna forma, solo a manera de ejemplo y como puntapié inicial, este es intento realizado desde la sistematización de esta experiencia de aprendizaje.

Asimismo, ese intento de resignificación de lo económico comparte un campo de visión común con las trayectorias de la economía solidaria. Esa visión común, muchas veces no percibida por los propios actores de estas experiencias, es el camino colectivo de construcción de "otra economía"; esto es, de una economía orientada a la emancipación social y subjetiva, a la no dominación institucionalizada, a la producción y reproducción ampliada de un mejor vivir, que incluye una mejor sociedad, subjetividad y salud. De allí la importancia de visualizar y apuntalar los puentes entre estos dos espacios de construcción práctica y conceptual, la salud mental comunitaria y la economía social y solidaria.

Sólo a título de un ejemplo significativo que fue trabajado en los encuentros de formación, podemos asociar la importancia asignada en los emprendimientos sociales a lo vincular, la decisión colectiva y lo comunitario, en relación al desarrollo conceptual ya avanzado desde la economía solidaria. Conceptualizando estos factores, el economista social chileno Luis Razeto va a proponer definir un factor productivo que complementa a la capacidad de trabajo y se diferencia de los otros factores ya conocidos (como medios materiales, financieros, técnicos o de gestión). A ese factor productivo grupal le va a llamar Factor C, refiriéndose a la capacidad de cooperación, comunidad, comunión, colectividad o compañerismo; es decir a la potenciación de la coordinación voluntaria y solidaria convertida en fuerza productiva.

En otros términos, el Factor C es la unión de conciencias, voluntades y sentimientos detrás de un objetivo compartido por un grupo de personas, que influye en los procesos humanos e interactúa con cada uno de los demás factores productivos contribuyendo a incrementar la eficiencia y productividad. La hipótesis es que para un emprendimiento social, sujeto a múltiples restricciones de contexto económico e institucional, la forma en que se impulsen sinérgicamente estos dos factores productivos, la capacidad de trabajo y de vinculación humana de calidad, resultarán clave tanto en términos subjetivos para las personas implicadas como en términos productivos más convencionales para la sostenibilidad de la organización económica. Ello se debe a que una organización de la economía solidaria, como es el caso de los emprendimientos sociales, no es una mera inversión de capital que utiliza factores para generar un incremento del factor invertido; antes bien es una comunidad y una asociación de sujetos que ponen en juego saberes, voluntades y relaciones, las cuales pueden interactuar o no en pos del desarrollo de objetivos organizacionales. Así, a diferencia de la teoría económica convencional, desde esta perspectiva, organizar una unidad socioeconómica (emprendimiento) no es combinar técnicamente factores, sino que es conjugar subjetividades sentipensantes, personas que aportan sentires, valores y energías (haciendo, creyendo, teniendo, sabiendo, pudiendo y cooperando) en un proceso de interacción subjetiva que produce bienes y servicios.

En definitiva, la definición y sentido de existencia de estos emprendimientos sociales como efectores de salud, mayormente inscriptos en el propio servicio estatal, potencia ciertos acentos en lo subjetivo, lo vincular y las formas de gestión democrática y participativa. Ello lleva a puntos de concordancia pero también de fricción con la definición conceptual más aceptada sobre empresa social, que ha sido presentada en el acápite previo. Por ejemplo ciertas características de estas experiencias expuestas por los propios impulsores aparecen como claramente concordantes con los criterios sociales propuestos para caracterizar conceptualmente a las empresas sociales, tales como la existencia de una dinámica socio-comunitaria, ser proclives a la participación multiactoral, el impulso a formas de gestión participativa y democrática, o el proponerse objetivos de servicio a la comunidad o un colectivo social. Por su parte, en otros casos pueden visualizarse puntos de fricción, en particular parecen ubicarse principalmente en lo referido a los criterios económicos, en donde si bien está presente el criterio de realización de una actividad económica continua, tienden a emerger algunas tensiones relacionadas con el criterio o no de existencia de un significativo nivel de riesgo económico o a la postulación de un elevado grado de autonomía, en particular del aparato del estado.

Esta hipótesis parece plausible en función de lo desarrollado en los encuentros de formación. En efecto, para trabajar la misma se propuso realizar un cuadro organizado en cuatro ejes significativos para ordenar y comprender su complejidad, destacando los participantes –desde su propia experiencia– en cuáles existían más fortalezas y en cuáles más dificultades y tensiones. Dichos ejes propuestos fueron: a) gestión democrática y participativa; b) atención a las formas de vinculación intersubjetiva y con la comunidad; c) encuadre político-institucional; d) sostenibilidad y gestión económica-comercial. Sobre los dos primeros ejes (vínculos y participación) ya hemos rescatado que la producción colectiva de los participantes resaltó avances y logros de significación al respecto. Por el contrario, donde se pusieron en común mayores tensiones fue justamente en el encuadre político institucional y en la gestión económico-comercial.

Un caso interesante para ver al respecto es la experiencia de "La Huella", empresa social surgida en el hospital Borda que hoy tiene una destacada trayectoria, integrando el Programa de Emprendimientos Sociales de dicho hospital, como la Red de Emprendimientos Sociales de Salud Mental perteneciente a la Dirección de Salud Mental de la Ciudad de Buenos Aires. A continuación presentamos una semblanza periodística sobre el Programa y La Huella.

"El tema es muy sencillo, en la vida pasan cosas que nos transforman, nos van moldeando, nos van haciendo hombres. Esas cosas suceden porque uno está VIVO, el tema es tener la capacidad de poder ENTENDER lo que nos pasa por dentro y asumir el rol de curarse, de encontrar las respuestas a la vida que nos pone a prueba a cada paso. Yo me llamo Oscar y TRABAJO en La HUELLA, un emprendimiento productivo donde HACEMOS MUEBLES CON SENTIDO, donde GENERAMOS ARTE, RESPIRAMOS ARTE". Presidente y socio fundador

---

La Huella es una empresa social ubicada en el Hospital Psiquiátrico "J. T. Borda", que combina la salud comunitaria con la generación de artesanías y muebles de madera, bienes únicos, singulares y sustentables. Crea valor desde materiales reciclados que la sociedad descarta por "inútiles", y que con trabajo, creatividad y un diseño estético singular, reviven en mesas, biombos, sillones, percheros, lapiceros y otras artesanías con belleza e identidad propia, que dan color, energía y dejan "huella" en los ambientes que habitan y son habitados. Inicialmente comenzó a reciclar muebles "desechables", que estaban herrumbrados o para la quema en el fondo del hospital, ampliándose luego a otros recogidos de la calle o donados por personas que pensaban descartarlos Tiene como objeto la integración socio-laboral de personas con baja empleabilidad, usuarias del sistema público de salud mental, particularmente de quienes atravesaron procesos de internación psiquiátrica en dicho hospital.

Actualmente adopta el marco normativo de una cooperativa de trabajo, en este caso de inclusión social, con una dinámica de gestión vinculada al trabajo autónomo, la autogestión y el asociativismo de sus socios, talleristas[10], colaboradores y voluntarios (en este caso mayormente estudiantes y graduados universitarios que realizan sus residencias o prácticas profesionales, entre otros de la UNQ).

De allí que esta iniciativa de empresa social en desarrollo cuenta cuatro tipos de actores claves. En el centro están los socios de la cooperativa, personas que desean trabajar y son usuarias del sistema público de salud mental, con limitaciones funcionales para integrarse al mercado de empleo "normalizado. Se suman las personas en situación de internación o rehabilitación, que reciben capacitación, aprestamiento laboral y contención. En segundo término están los técnicos y profesionales de salud del hospital, cuyo rol es coordinar la estrategia y brindar contención para que no pierda el sentido de salud ni de manera más amplia de integración psicosocial. El tercer actor son los voluntarios que enriquecen y diversifican la mirada y la interacción, particularmente en áreas como diseño, marketing comunicación etc. En este mismo grupo se encuentran quienes aportan donaciones (como los muebles o materiales reciclar), así como los clientes que eligen un consumo responsable y solidario. Por último, el cuarto actor son los grupos y entidades que colaboran como universidades, asociaciones civiles o empresas con responsabilidad social.

Surge desde el creer, el confiar y dar confianza a un paciente que deambulaba por los pasillos del hospital, alguien que afirmaba haber sido "carpintero" y que tenía una gran formación en el oficio. Con el tiempo fue expandiéndose como grupo, inventándose a sí misma, aprovechando y creando oportunidades. De allí que además de los diez socios que la integran en forma permanente, han participado en la misma desde el 2008 al 2014 unos ochenta talleristas. Entre los indicadores de mayor significación figura el levantamiento de la situación legal de insanía de uno de sus socios, así como otros beneficios para sus integrantes como la obtención de monotributo social, subsidios socio-laborales, apoyo para la vivienda asistida, realización de viajes vacacionales o de presentación de la experiencia, reconstitución de lazos socio-afectivos o continuidad de estudios –particularmente en éste último caso uno de los socios está realizando en la UNQ el Diploma de Extensión Universitaria, DOSESS, que luego analizaremos.

En definitiva como empresa social de inclusión y salud mental es un espacio dinámico de circulación de deseos vitales, de satisfacción de necesidades y potenciación de capacidades, de aprovechamiento y construcción de oportunidades; de desarrollo de autonomía personal, intersubjetiva y colectiva, de prácticas restitutivas de derecho y ciudadanía efectiva, de forma organizativa de gestión democráticas y autoridad compartida, de vínculos de solidaridad, reciprocidad y calidad humana, de intercambios simbólicos, mercantiles y relacionales orientados al trabajo y la salud integral.

(10) La Huella tiene dos modalidades de inclusión socio-laboral de usuarios de salud mental. Los asociados a la cooperativa, con una carga horaria responsabilidad y decisión mayor, que asumen a la vez roles de capacitación y acompañamiento debido a su mayor expertiz y permanencia. Y los "talleristas" que ingresan a la misma por un tiempo con indicación médica de asistencia, acompañamiento y adquisición de hábitos laborales, a la vez que parti-cipan con una menor carga horaria y responsabilidades.

3.Derecho a la educación y formación universitaria en ESS

Como hemos señalado en el texto que complementa al presente capítulo (Pastore y Altschuler, 2014), la "extensión universitaria" (EU) ha sido el origen de nuestra propuesta universitaria en ESS. En gran medida ello se asocia a que la EU tiende a ser el ámbito universitario de mayor potencialidad para impulsar espacios de formación-acción-reflexión con los actores territoriales, más allá de sus limitaciones y condicionantes, entre las cuales se encuentra su propia designación como "extensión universitaria"[11]. Esa potencia de transformación universitaria tiende a expandirse cuando la perspectiva de trabajo no se hace de manera unidireccional, como "transferencia", sino como diálogo de saberes, co-construcción de conocimientos, comunicación efectiva e interacción participativa. Ello puede abrir las compuertas de una tendencia endogámica histórica de la institución universitaria que deambula sobre su propia agenda, pudiendo implicar por el contrario desde una perspectiva de acción académica-territorial una "extensión" inversa, por así decirlo, de la comunidad a la universidad, incorporándose a los actores territoriales en un camino de *ciudadanía universitaria activa*, contrario a considerarlos como "objeto" de investigación, transferencia o intervención, sino como sujetos plenos de derecho y capacidades.

De alguna forma, éste es el recorrido común a otros proyectos universitarios vinculados al apoyo y acompañamiento de procesos territoriales de la ESS, como parte de la mayor importancia que la EU viene teniendo en la última década democrática en las universidades públicas. Esta mayor significación se observa tanto en el crecimiento de la cantidad y complejidad de iniciativas universitarias de extensión, como en el mayor reconocimiento académico e institucional de la misma que, sin dejar de tener un peso relativo menor en comparación con las otras dos funciones sustantivas (docencia y más aún investigación), ha crecido en importancia y en grados de articulación con ellas. En otro trabajo (Pastore, Baliño y Rosas, 2012), hemos sostenido que esta mayor significación de la EU reconoce tres factores principales de impulso:

a) las demandas y necesidades sociales que se realizan a la universidad, que en el caso de la ESS se dieron particularmente desde la economía social emergente como las empresas recuperadas y coopera-

(11) Limitaciones que fueron reconocidas tempranamente desde su propia designación como "extensión" por Paulo Freire en su reconocido trabajo "Extensión o comunicación", 1998, en *La concientización en el mundo rural*. México: Ed. Siglo XXI

tivas de trabajo, los emprendimientos de la economía popular, los programas de micro-crédito, las ferias de la economía solidaria o la agricultura familiar, entre las principales;

b) las respuestas generadas desde la propia comunidad universitaria, en muchos casos originalmente como iniciativas un tanto asiladas de docentes o estudiantes en prácticas educativas comunitarias, voluntariados universitarios, talleres de capacitación, etc., pero que en ciertos recorridos posteriormente alcanzaron mayor densidad académica e integralidad de funciones;

c) el contexto institucional y de políticas públicas de democratización y acceso a la educación superior. En este caso, es destacable la importancia de las políticas universitarias nacionales impulsada en los últimos años, que han incidido significativamente en la incorporación en la agenda estratégica de la educación superior a la vinculación comunitaria, el compromiso sociopolítico y la articulación con los actores territoriales y sus necesidades tales como sucede, entre otros casos, en los programas nacionales de voluntariado universitario, educación solidaria, extensión universitaria, redes académicas o promoción de la Universidad Argentina.

Teniendo en cuenta ese contexto es que nos proponemos compartir algunas indagaciones sobre los procesos de enseñanza y aprendizaje realizados en el Diploma de Extensión de Operador Socioeducativo de la Economía Social y Solidaria (DOSESS), pues consideramos que dicha experiencia se enmarca en la expansión de la EU ya señalada, pero representa a la vez un intento de dar un salto cualitativo en relación a las experiencias exclusivamente "extensionistas", impulsando una propuesta integral de desarrollo académico-territorial que articula las tres funciones universitarias sustantivas ya señaladas: investigación-docencia-extensión.

En esa dirección y convencidos de que la construcción de otra economía requiere de otra educación, nuestra práctica investigativa busca aportar conocimientos que nos permitan avanzar en lo que entendemos como una pedagogía crítica, una formación para la transformación y la emancipación social, enmarcada en los valores de la autogestión, la solidaridad, la cooperación y la construcción colectiva de saberes y de prácticas.

De allí que en lo específico, y teniendo en cuenta las dimensiones cognitivas, subjetivas, relacionales, valorativas y actitudinales del proceso de aprendizaje en el DOSESS, nos preguntamos por tres cuestiones claves:

a) las formas de apropiación de algunos contenidos claves, así como el modo en que algunas problemáticas trabajadas en clases son utilizadas y/o resignificadas por los y las cursantes y sus organizaciones de inserción;

b) la incidencia que l tiene la experiencia del Diploma en los aspectos subjetivos, relacionales y actitudinales de los y las participantes, considerando por ejemplo cuestiones como la capacidad propositiva y organizacional, el desarrollo de capacidades comunicativas, de liderazgo, confianza en sí mismo, entre otras; y

c) los posibles efectos que los aprendizajes y el proceso formativo pudieran tener en las prácticas realizadas por los y las estudiantes en sus organizaciones de pertenencia (principalmente cooperativas de trabajo), tales como la socialización de conocimientos y metodologías de trabajo, implementación de acciones y proyectos y acuerdos de trabajo, entre otros.

Para ello, la metodología utilizada se basó en un enfoque cuali-cuantitativo que combinó diversas técnicas de investigación, como la implementación de encuestas semiestructuradas con estudiantes y docentes, la realización de entrevistas y observación participante en las clases, la sistematización y análisis de los registros de clases (memorias) y de las prácticas profesionalizantes (registros de prácticas), así como la realización de talleres abiertos en base a la metodología de Investigación Acción Participativa (IAP) con estudiantes, docentes y parte del equipo de coordinación.

3.1. Sobre la experiencia del DOSESS

La creación del DOSESS en el año 2010 por la UNQ viene a constituir el primer Diploma de Extensión Universitaria en la temática del país. El mismo apunta a enriquecer el accionar de integrantes de organizaciones relacionadas a la ESS, buscando generar capacidad de reflexión crítica sobre sus prácticas y la incorporación de herramientas útiles para las actividades que desarrollan. Convencidos de la necesidad de una formación integral que supere la oferta recurrente de cursos de capacitación más o menos acotados, el DOSESS se plantea como un trayecto de formación universitaria integral, de poco más de un año de duración y con una carga total de 500 horas reloj (de las cuales 180 corresponden a prácticas profesionalizantes en los espacios de pertenencia territoriales: cooperativas, organizaciones, barrios). El mismo se fundamenta en una metodología educativa sustentada en la

experiencia de la educación popular, concibiendo el proceso educativo como una construcción colectiva de conocimientos, en la que son importantes los saberes de todas las personas implicadas, los provenientes de las prácticas de los actores territoriales que cursan el mismo y los construidos desde el conocimiento académico.

En una primera instancia, el DOSESS fue implementado por la Universidad Nacional de Quilmes en articulación interinstitucional con los Ministerios de Desarrollo Social y Educación de la Nación, entre fines de 2010 y fines de 2011. Tal articulación surgió a partir de la necesidad de capacitación a cooperativistas del Programa de Inclusión Social con Trabajo "Argentina Trabaja" (AT), y se dirigió en particular a los denominados "orientadores y orientadoras" de las cooperativas. Se formaron en esta primera edición del Diploma 850 cooperativistas, contando para ello con un equipo de más de 120 docentes, distribuidos en 25 comisiones en diferentes localidades del Conurbano Bonaerense, ubicadas en seis sedes universitarias y siete institutos de educación superior. En ese mismo marco, en su segunda edición (2012-2013) se duplicaron los estudiantes cooperativistas, ampliándose también las universidades involucrados en la coordinación académica, incorporándose las Universidades Nacionales de Moreno y San Martín, así como la Universidad de Avellaneda en la gestión administrativa.

De manera complementaria, también desde entonces venimos dictando el DOSESS en su cohorte abierta, en el cual vienen cursando otros cien integrantes de emprendimientos, organizaciones, entidades u organismos públicos vinculados a la ESS.

En definitiva, el DOSESS representa una iniciativa de inclusión y transformación educativa de alto impacto, escala y cobertura territorial, que ha abarcado prácticamente todo el Gran Buenos Aires y ha permitido (en lo que corresponde exclusivamente a la coordinación académica de la UNQ), el acceso a la educación universitaria de unos 1.500 estudiantes-trabajadores provenientes de cooperativas y organizaciones territoriales de la ESS, mayormente personas adultas en situación de exclusión o vulnerabilidad social, laboral y educativa.

Asimismo, otra cuestión a destacar es que, profundizando la propuesta integral en el año 2012 y en articulación también con los dos Ministerios mencionados, comienza a dictarse la Tecnicatura Universitaria en ESS (TUESS) en el marco de la UNQ, carrera universitaria oficial orientada a la formación de actores de la ESS, en la cual se inscriben básicamente trabajadora/es y participantes de emprendimientos y organizaciones de la ESS, los cuales, si reúnen los requisitos de acceso universitario (secundario completo)

y aprueban previamente el curso de ingreso, acceden al primer año de los tres que conforman la carrera. En relación a "La Diplo" (como se llama coloquialmente al DOSESS en la comunidad de aprendizaje), la innovación de inclusión educativa es que los diplomados que reúnen los requisitos mencionados (o completan posteriormente el secundario), se les valida el recorrido del diploma en la TUESS, ya que se incorporan a la misma sin rendir curso de ingreso y se les reconoce el diploma como primer año de la tecnicatura.

Estas son algunas de las razones que nos llevan a afirmar que dicha experiencia de formación representa una innovación curricular considerable e inédita en cuanto a sus características, objetivos y destinatarios, constituyendo una estrategia efectiva de democratización y ampliación de derechos educativos, haciendo cierto el masivo acceso de trabajadores y sectores populares a la educación superior. Por todo ello consideramos que esta experiencia educativa en ESS merecía ser estudiada y evaluada en su proceso y en sus diversos resultados e impactos.

3.2. Nuestra mirada sobre los procesos de enseñanza y aprendizaje con personas adultas en ESS

El DOSESS forma parte de la labor en la temática de extensión universitaria en economía social y solidaria del Programa CREES-ICOTEA, específicamente en el marco del Proyecto de Extensión Universitaria "CREES-DOSESS: Formación y prácticas socioeducativas para el fortalecimiento de los actores de la ESS". El objetivo de este proyecto es contribuir al fortalecimiento de la ESS mediante la profundización de prácticas formativas de extensión universitaria, construidas y reflexionadas con los actores del sector de la ESS.

La propuesta del DOSESS, en tanto trayecto de formación integral en ESS, es la inclusión educativa como dispositivo de transformación, emancipación y restitución de derechos de los sujetos de aprendizaje. En este sentido, se concibió como la construcción de un espacio para la participación, el pensamiento crítico, la incorporación de herramientas conceptuales y prácticas para la reflexión, el aprendizaje y la acción, articulando, de este modo, con el entramado territorial.

Se plantea asimismo como una dialéctica transformadora entre el sistema educativo y los sujetos de aprendizaje poseedores de saberes populares (conocimientos y prácticas). La revalorización de trayectorias de aprendizaje vital es posible a través de un enfoque de educación social y popular que habilita la co-construcción de conocimientos, así como el diálogo y ecolo-

gía de saberes (De Sousa Santos, 2006). Esta concepción político-pedagógica es coherente con nuestra visión alternativa de la economía ya que busca el desarrollo de un sujeto crítico, que participa en un colectivo que analiza y actúa sobre su entorno desde los valores de autogestión, asociativismo y solidaridad, pilares de la ESS.

En este marco, la propuesta pedagógica del DOSESS plantea un acompañamiento docente sistemático, tendiente a garantizar mayores niveles de retención, regularidad y terminalidad. Para ello se trabaja en parejas pedagógicas (conformadas por un docente curricular por materia y un docente tutor que acompaña todo el trayecto formativo del grupo), modalidad que a la vez fue fundamental para el desarrollo de las prácticas profesionalizantes que articularon espacios curriculares y territorio.

La propuesta del Diploma, además de recuperar las tradiciones de la educación popular, incorpora el enfoque de comunidades de aprendizajes (CA), buscando valorizar los múltiples saberes de sujetos con trayectorias y características diversas. Se pretende de este modo contribuir a un cambio de paradigma en la educación, pensando en una formación para todos y todas. Partiendo de la concepción freireana de la educación popular, se recupera la experiencia de los estudiantes, para reflexionar teóricamente en torno a ella, y luego volver a ella para transformarla y mejorarla. Práctica-teoría-práctica. De esta manera, la experiencia territorial de los estudiantes se vuelve el eje central del trabajo tanto dentro como fuera del aula. Desde la mirada de CA se concibe a todos los actores como protagonistas en su propio proceso formativo que promueve el lazo social, la participación y la pertenencia como una construcción compartida de los saberes y de las responsabilidades. Un dispositivo que permite crear, producir, provocar condiciones necesarias para una práctica liberadora y contextualizada en educación.

3.3. Qué hemos hecho: síntesis del recorrido realizado y principales resultados

En términos metodológicos, a fin de sistematizar y analizar la vasta y rica experiencia de formación del DOSESS, trabajamos en cinco líneas de acción:

1) Encuestas a estudiantes: con el objetivo de conocer la evaluación que los mismos realizaban sobre los procesos de enseñanza-aprendizaje y sobre la propia experiencia personal en este recorrido. En total se relevaron 460 encuestas.

2) Encuestas a docentes: a partir de las cuales se realizó una autoevaluación del proceso docente y del proceso más amplio del DOSESS. La misma fue distribuida y completada por un alto porcentaje de los docentes.

3) Análisis de Registros de prácticas socio-educativas: a partir de las memorias y registros que realizaron los estudiantes al efectuar sus prácticas. Se analizó el material de 500 registros de prácticas, clasificándolas por tema de la práctica/problemática abordada, recursos utilizados, lugar donde se realizaron las prácticas, impactos positivos y problemáticas identificadas en el trascurso de las mismas.

4) Sistematización de memorias de las clases: se sistematizaron alrededor de 1.000 registros de clases, correspondientes a las cinco materias del DOSESS. La sistematización se focalizó en tres ejes: pedagógico, territorial y subjetivo, relevándose y sistematizándose además las técnicas y dinámicas pedagógicas utilizadas.

5) Realización de 5 talleres de extensión abiertos en los que participaron estudiantes, docentes, parte del equipo de coordinación del DOSESS, y del equipo de investigación, a partir de una propuesta de IAP para reflexionar de manera conjunta sobre la experiencia del DOSESS. Los mismos culminaron con la construcción colectiva de un boletín, experiencia que se está reeditando en la actualidad.

De este modo, contamos con una gran cantidad de material relevado de la experiencia, lo cual nos permitió el análisis de la misma en diálogo con el marco conceptual y pedagógico que guía nuestras prácticas. Si bien no podemos desarrollar aquí en extenso los resultados de la investigación, queremos señalar algunos aspectos sobresalientes, en especial en relación a las encuestas realizadas con estudiantes y al análisis de las prácticas profesionalizantes que los mismos realizaron.

Los resultados de la encuesta a los estudiantes son contundentes, ya que en su primer módulo de *evaluación general* de los mismos sobre los procesos de enseñanza del DOSESS, casi el total de las respuestas (95%) valoraron la experiencia de aprendizaje como "muy satisfactoria" (70%) o "satisfactoria" (25%). En cuanto a los contenidos curriculares y la metodología utilizada, el 70% la calificó como "muy satisfactoria" y respecto del desempeño de docentes curriculares y tutores, más del 80% los calificó como "muy satisfactorio".

Un segundo módulo abordó una *autoevaluación de los procesos de aprendizaje*. Al respecto es de destacar que el 62% de los cooperativistas

señalaron que tenían "poco o ningún" conocimiento previo sobre la materia específica, *Economía social y solidaria*; mientras que en relación a los *conocimientos adquiridos* durante el Diploma, el 86% señaló las opciones "mucho conocimiento adquirido" (47%) o "bastante" (39%)[12]. En cuanto al *interés por seguir profundizando* en cada una de las materias, las respuestas se distribuyeron en forma bastante pareja, ya que entre las máximas calificaciones 4 y 5 (bastante y mucho) se concentran entre el 90% y el 93% de las respuestas. Es de destacar que la materia *Grupos organizaciones y equipos de trabajo* (GOET) fue una de las que más los interpeló, ya que se trabajó allí con la problemática grupal colectiva en lo interpersonal-subjetivo, organizativo-laboral y socio-político, cuestión de primer orden de complejidad en cooperativas de gran cantidad de miembros (entre 30 y 60) y en el marco de estructuras en germen y tensionadas por pujas socio-políticas territoriales. En tal sentido los testimonios de las sistematizaciones también son elocuentes, en frases tales como:

> "Tenemos que poder comunicarnos y respetarnos como compañeros de trabajo, las diferencias tienen que ser una potencialidad grupal y no un motivo de fragmentación".
>
> "Aprendimos a hacer grupo, a no agredirnos. Los logros se ven en esta libertad de hablar sin sacarnos los ojos, en aceptar las críticas sin sentirnos agraviados".
>
> "Pudimos ampliar el foco (…) vemos las cosas con otra perspectiva".
>
> Testimonios de los estudiantes del DOSESS, 2011.

En otros casos aparecen también muy claramente los aportes de GOET para el trabajo grupal y el diálogo como estrategia de unión cooperativa:

> "Antes de la Diplo no sabíamos tratar a los compañeros. Me sirvió mucho para dialogar, charlar y negociar. GOET nos enseña a manejar grupos".
>
> "Uno se coloca desde el lugar de orientador y compañero, la Diplo me sirvió para resolver los problemas que surgieron como grupo, los resolvimos dialogando. Cuando veo que los compañeros de la cooperativa se están desuniendo empiezo a buscar estrategias para volver a unirlos, hay que ir de a poco para atajar los problemas".
>
> DOSESS, Sistematización de Experiencias 2012-2013, p. 31

En tercer lugar, en el módulo de *auto percepción en la mejora en capacidades comunicacionales, organizativas y colectivas,* encontramos que entre el 90% de los estudiantes contestaron también en los máximos niveles

(12) Se calificó en una escala del 1 al 5, en la que 1 correspondía a ninguno y 5 a mucho.

de calificación 4 y 5 (bastante y mucho). De igual forma son muchos los testimonios que corroboran cualitativamente estos datos, tal como:

> (…) es cumplir con el Factor C. Uno comienza por conocer al otro, compartir nuestras experiencias de vida y eso es importante. Ayudando al otro uno se ayuda a uno mismo. Y nos sirve e experiencia, si lo pudimos lograr acá (en La Diplo), lo vamos a poder lograr en nuestras cooperativas.
>
> DOSESS, Sistematización de Experiencias 2012-2013, p. 29

Un cuarto módulo abordó la *auto percepción sobre cambios subjetivos y actitudinales* experimentados a partir del DOSESS, en el cual se repite la tendencia anterior pero con mayor fuerza aun, ya que entre el 95% y el 97% contestó que percibía entre "mucho" y "bastante" cambio. El aspecto en el que se percibe un mayor impacto, lo cual señala un importante logro de la experiencia, es en el *interés por seguir aprendiendo/estudiando*, donde un 79% de los estudiantes señalaron "mucho" interés. En los hechos, la perspectiva de continuar cursando una carrera universitaria posteriormente en la TUESS, ha estimulado a quienes participaron del DOSESS a finalizar sus estudios secundarios en programas públicos como el Plan de Finalización Estudios Primarios y Secundarios (FINES), contagiando también en muchos casos a sus familiares, vecinos y compañeros, tal como expresa uno de los tantos testimonios de una de las miles de cooperativistas que se diplomaron:

> "Mi hija estaba en quinto, empezó a trabajar y dejó la escuela por el trabajo. Yo me quería morir (yo tuve que dejar de estudiar porque estaba embarazada), ahora volví a estudiar y a terminar el secundario a distancia para poder seguir con la Tecnicatura. A partir de la Diplo me interesó la política y el estudio y empecé a militar. Ahora mi hija al ver que empecé la facultad decidió retomar la escuela, eso me puso muy feliz".
>
> DOSESS, Sistematización de Experiencias 2012-2013, p. 29

En síntesis, podemos señalar que la experiencia del DOSESS presentó muy altos niveles de aprobación, satisfacción e impacto por parte de la amplia mayoría de los estudiantes, alcanzando un nivel de *calificación general* de la misma de 9,17 puntos (en una escala del 1 al 10), donde los aspectos más ampliamente valorados (en un contexto de amplia satisfacción general) fueron el acompañamiento y compromiso de docentes tutores, las posibilidades de intercambio y aprendizaje que representaron el trabajo grupal (vinculado a la metodología propuesta) y el interés que la experiencia despertó en seguir estudiando y aprendiendo.

Por su parte, podemos sostener que las prácticas profesionalizantes generaron impacto tanto a nivel subjetivo y formativo de los propios estudiantes como a nivel territorial. Lograron interpelar y desnaturalizar las

prácticas instaladas en los territorios y proponer como alternativa prácticas de educación popular; procurando relaciones dialógicas, de horizontalidad, recuperando la escucha y rescatando las experiencias y saberes previos de sus compañeros y compañeras en las cooperativas. En este marco, los espacios de diagnóstico, diseño y planificación de estas prácticas ocuparon un lugar central. A partir del análisis de los *Informes de Prácticas*, podemos dar cuenta de la valoración de la acción planificada y reflexiva, y la problematización de lo territorial, así como el lugar que se le dio a la reflexión y el análisis crítico de las mismas. También resulta interesante mencionar que las prácticas realizadas se desarrollaron en su gran mayoría con la metodología tipo taller, recuperando las dinámicas de trabajo y metodologías didácticas que los y las docentes utilizaron a lo largo del DOSESS. También pudimos constatar que las prácticas profesionalizantes lograron llevar e instalar en las cooperativas y en los territorios temas y conceptos que necesitaban ser profundizados: *cooperativismo, economía social y solidaria, autogestión y grupos* fueron las temáticas más abordadas por los y las estudiantes en sus prácticas. En tal sentido, algunos testimonios dan fe de esos resultados en términos de aprendizajes y desafíos:

> "El desafío es plantarme delante de los muchachos y llegarles a los compañeros, poder unirlos, mediar, acompañarlos".
>
> "Entender integralmente la cooperativa y poder avanzar en este camino del cooperativismo".
>
> "El gran desafío es poder hacer que las cooperativas se sostengan en el tiempo y poder independizarnos. Hay posibilidades pero hay que trabajar más para poder ser autónomos".
>
> DOSESS, Sistematización de Experiencias 2012-2013, p. 36

Esto visibiliza dos cuestiones: por un lado, el impacto cognitivo del proceso formativo del DOSESS en los propios estudiantes, quienes lograron determinar cuáles de los conceptos del trayecto formativo eran algunos de los más relevantes de acuerdo a la realidad territorial y a los desafíos. Por otro lado, las temáticas que se fueron trabajando en las cooperativas, generaron reacciones sumamente positivas en los y las cooperativistas: impulsó a seguir aprendiendo, a pensar en la necesidad de fortalecer la autogestión, a armar nuevos proyectos, a fortalecer los grupos, a luchar por los derechos conseguidos y por los vulnerados.

Por último, es de destacar que a partir de los talleres de reflexión abiertos realizados, se pudo alcanzar una producción colectiva escrita, organizada en cuatro ejes temáticos: la Comunidad de Aprendizaje, la Pareja Pedagógica, las Prácticas Profesionalizantes y la construcción del Rol del Operador So-

cioeducativo en ESS. De ello resultó una publicación de divulgación de la experiencia que se convirtió en un dispositivo de gran utilidad para trabajar en los territorios y organizaciones sociales.

Fotografías de los Talleres de Reflexión del DOSESS, UNQ, 2013.

3.4. Consideraciones finales y perspectivas de continuidad en la línea educación

Cambiar las miradas, revisar las concepciones, reflexionar sobre qué hacemos, cómo lo hacemos y para qué lo hacemos, partir de la práctica y analizarla críticamente para transformarla (sustento conceptual sencillo y profundo tanto de la Educación Popular latinoamericana como de la Educación Social), construir nuevas prácticas, enriquecidas con el análisis y una visión estratégica, son las herramientas que podrán alimentar los sueños y marcar el rumbo para la construcción de una nueva educación, una nueva economía y una nueva sociedad. Desafíos estos que nos propusimos y a los que seguimos apostando.

Del análisis realizado se desprende que el DOSESS resulta una práctica educativa universitaria innovadora, en tanto se posiciona desde este paradig-

ma. Se adopta una postura política-pedagógica inclusiva, de ampliación de derechos y se concibe a la educación como dialógica, en la que los docentes son facilitadores del proceso de aprendizaje. De esta manera, se intenta romper con las prácticas tradicionales y excluyentes del sistema educativo hegemónico. Así, el DOSESS se reconoce en los procesos sociales que interpelan la institución "Universidad" y propone un proceso educativo que se despliega en dos dimensiones: de *formación en situación,* en tanto se configura como la dimensión educativa de prácticas socio-territoriales existentes y recoge los aprendizajes, intercambios y experiencias actuales y previas; y por otro, de *formación en conceptos, valores y prácticas de la ESS*, a partir de la convicción y el compromiso que supone la afirmación de que es posible construir formas alternativas de producción, trabajo, consumo, organización y gestión socio económica y colectiva. De esta forma, un operador socioeducativo en ESS se constituye como un sujeto con capacidad de reflexión sobre su práctica, con herramientas conceptuales que le permitan construir nuevas experiencias vinculadas a la ESS y que además pueda multiplicar los procesos de desarrollo educativo y comunitario en sus ámbitos territoriales.

En términos de continuidad y profundización de este trayecto formativo, hemos creado en 2012 en la Universidad Nacional de Quilmes 2012 dos carreras nuevas: la *Tecnicatura Universitaria en Economía Social y Solidaria* (TUESS), la cual constituye una carrera de pregrado, de tres años de duración que, con un enfoque pedagógico similar al del DOSESS, amplía y profundiza tal proceso formativo; y la carrera de *Especialización en Gestión de la Economía Social y Solidaria* (EGESS), siendo ésta de posgrado y modalidad virtual, en la cual se están formando también muchos de los docentes de la TUESS y el DOSESS. Ambas carreras, que se suman al DOSESS con complejidades crecientes, forman parte de la iniciativa impulsada por nuestro proyecto CREES en el marco de la UNQ y en articulación y sinergia con los proyectos y prácticas que llevamos adelante tanto de extensión como de investigación.

Como proceso, nuestra construcción implicó transformaciones que fueron articulando conceptos y vivencias, y por sobre todo, recuperando experiencias y sentires que integraron esta realidad, de la cual somos parte como sujetos de la praxis. Es desde este punto de vista que consideramos necesario pensar nuestro lugar como investigadores-docentes-estudiantes participantes de la experiencia. La misma, con sus logros y resultados, nos invita a seguir creyendo en la educación popular y en la construcción de comunidades de aprendizaje abiertas, como caminos efectivos para la inclusión social y educativa, la ampliación de derechos y la construcción del campo teórico-práctico de la ESS.

4. Reflexiones finales

Los actores de la ESS están haciendo visible que *otra economía acontece*, pero a su vez la misma requiere de un trabajo de sistematización y análisis de las trayectorias empíricas, que reconozca las prácticas de sus actores y las ponga en valor; la apuesta como dimensión política de proyectos de sociedad en disputa, que busque poner en debate qué sociedad queremos y cómo se piensa la economía desde ahí; y también, desde la dimensión simbólica, el desafío de resignificar y construir conceptualmente el debate de qué es lo económico y qué aporta la ESS a la construcción de otro mundo posible.

Como hemos señalado, nuestra propuesta de trabajo implica un ejercicio de reflexión sobre las prácticas que nos permita debatir los conceptos y enfoques que se plantean desde diversos espacios, tanto al interior como desde fuera del campo de la ESS. En este sentido, desde nuestro proyecto de investigación somos partidarios de trabajar los conceptos desde su hacer, permitiendo que los mismos se permeen y se transformen, para no escindirnos del trabajo de las organizaciones y experiencias de la ESS. Nuestro desafío es poner en debate los conceptos, de modo tal que sean de utilidad para pensar y reformular estrategias de intervención existentes (políticas públicas, programas, normativas, entre otras) desde agencias estatales, así como también generar aportes que estén al servicio de las prácticas de las organizaciones (herramientas de trabajo, de abordaje territorial, de sistematización e implementación de iniciativas, entre otras), para construir otra economía también desde otra Universidad.

De nuestra experiencia de trabajo integrado en extensión, formación e investigación desde la Universidad Pública surgen aprendizajes y reflexiones. En primer lugar, entendemos que la ESS constituye un campo *complejo*, en el sentido de que (re)integra teórica y prácticamente dimensiones de la vida social que desde la modernidad capitalista occidental se presentan como si estuvieran escindidas: lo económico por un lado, lo social y lo político por otro, así como lo personal/subjetivo separado y en tensión con lo interpersonal y colectivo. Asimismo, en su dimensión empírica la ESS implica, como hemos visto, una diversidad de trayectorias prácticas con anclajes históricos, políticos, socioeconómicos y culturales diversos que, a su vez, plantea (al menos en potencia y como camino a construir) un campo de actores y saberes común y plural orientado a la transformación social. En este sentido, planteamos un enfoque de la complejidad, el cual nos propone abordar *la unidad en la diversidad* y la multidimensionalidad de la vida desde el trabajo interdisciplinario (Morin, 1994; García, 2007).

De ello se desprende que la formación para la ESS debe partir también en lo teórico, metodológico y práctico de un enfoque complejo y multidimensional. En este camino, hemos realizado avances significativos pero tenemos también considerables desafíos. En cuanto a los primeros, una cantidad de importantes trayectorias teórico-prácticas nos aportan marcos conceptuales y estrategias metodológicas de abordaje. Además del paraguas teórico-político que nos brinda la educación popular en el cual nos sentimos inmersos y del enfoque de comunidades de aprendizaje a que nos hemos referido, nos parece importante destacar algunas otros aportes significativos que se encuentran en estrecha vinculación con estos: identificamos como herramientas en nuestro camino los avances realizados en términos de sistematización de prácticas (Jara, 1994; Núñez Hurtado) y de Investigación Acción Participativa, herramientas que resultan fundamentales para avanzar en el camino propuesto. Asimismo, una perspectiva de *diálogo y ecología de saberes* (De Sousa Santos, 2006) en la que cobran voz diversos saberes que la modernidad occidental desterró, oscureció o subalternizó. Nos referimos a los saberes de los pueblos originarios, pero también a los de las culturas populares, a los sentidos y saberes originados en la vida cotidiana de diversas comunidades, así como en otras latitudes, tal como la experiencia europea y en particular italiana de empresas sociales que hemos rescatado en este artículo. Entendemos que este diálogo de saberes y la construcción de aprendizajes que de él se desprende deben incluir decididamente los saberes para la vida y no sólo para la producción, trabajando sobre las problemáticas de las personas y las subjetividades, así como sobre los vínculos interpersonales y colectivos, fundamentales para la construcción de cualquier organización social. Estamos convencidos que si no abordamos estas problemáticas, promoviendo y fortaleciendo permanentemente nuestra vocación democrática, solidaria, autogestiva y de construcción colectiva, tanto al interior de los propios grupos de trabajo como en los vínculos de *co-construcción* con otros que son diversos, pero con los cuales podemos y queremos construir, no habrá transformación posible.

Ahora bien, trabajar desde el paradigma de la complejidad, de la educación popular, las comunidades de aprendizaje y la investigación acción participativa en la Universidad pública nos plantea renovados desafíos. Uno de ellos corresponde a la necesidad de avanzar y profundizar en estos marcos conceptuales-metodológicos así como en la integración y diálogo creciente entre los mismos, pero no tan sólo desde el conocimiento racional sino también y fundamentalmente desde la reflexión y transformación de nuestras propias prácticas, desde lo *sentipensante*, como solemos decir en el CREES, inspirados en los maestros Fals Borda y Eduardo Galeano.

Un segundo desafío fundamental es que la formación para la ESS trascienda el aula y se instale en cada práctica que hacemos, contribuyendo de este modo a la construcción del campo empírico, conceptual, político y simbólico de la ESS. Por ello, creemos con fuerza en la sinergia e integración de las tres funciones nodales de la Universidad: investigación, formación y extensión. El camino hasta aquí transitado nos demuestra que la Universidad y el territorio pueden entramarse, que la Universidad puede ser territorio y el territorio Universidad, que pueden imbricarse en pos de la transformación social.

Bibliografía

Altuschuler, B., 2008. "Desarrollo y territorio como ámbitos de disputa: economía social, concentración económica y modelos de acumulación", en *Anales del 7° Coloquio de Transformaciones Territoriales*, Curitiba, Brasil: Editorial Esplendor.

Altuschuler, B; Cabanchik, P.; Marciano, N; Mendy, G. y Rosas, G, 2012. "Formación para la Economía Social y Solidaria. Prácticas y representaciones de los y las estudiantes en torno al DOSESS de la UNQ". Congreso Internacional "La Economía Social y Solidaria en la Historia de América Latina y el Caribe. Cooperativismo, desarrollo comunitario y Estado". Centro Cultural de la Cooperación "Floreal Gorini", Buenos Aires.

Astel, R., 2010. "¿Más allá del asalariado o más acá del empleo? La institucionalización del precariado". En Castel, R., 2010. *El ascenso de las incertidumbres.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Chavez, R., 2003. "La economía social como enfoque metodológico, como objeto de estudio y como disciplina científica", en Vuotto, M., 2003. *Economía social. Precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas*. Buenos Aires: UNGS-Altamira-OSDE.

De Sousa Santos, B., 2006. "La Sociología de las Ausencias y la Sociología de las Emergencias: para una ecología de saberes", en *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social* (encuentros en Buenos Aires). Biblioteca virtual de CLACSO. http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/santos/Capitulo%20I.pdf

Defourny, J. y Nyssen, M, 2012. "El enfoque EMES de empresa social desde una perspectiva comparada", en *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa,* España, CIRIEC.

Freire, P., 1998. "Extensión o comunicación", en *La concientización en el mundo rural.* México: Ed. Siglo XXI.

García, R., 2007. *Sistemas complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. Barcelona: Gedisa.

Jara, O., 1994. *Para Sistematizar Experiencias, una propuesta teórica y práctica*. Lima: Tarea

Morin, E., 1994. *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: Gedisa.

Pastore, R., 2006. "Diversidad de trayectorias, aproximación conceptual y pluralidad de proyectos de la Economía Social", en *Documento 54* del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, septiembre 2006.

----------, 2010. "Un panorama del resurgimiento de la economía social y solidaria en la Argentina", en *Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, año 2, Nº 18, primavera 2010, UNQ.

----------, 2014. "La economía social y solidaria, una construcción colectiva y plural en el camino de la profundización democrática", en el libro *Treinta Años de Democracia en la Argentina*, Universidad Nacional de Quilmes (en prensa).

Pastore, R., Altschuler, B., 2004. "Economía social y solidaria: un campo socioeconómico, simbólico y político en construcción. Miradas y prácticas desde la Universidad pública", en el libro Fidel, C y Villar, A. (comp.), 2014. *Miradas y controversias del desarrollo territorial en Argentina. Aproximación a un enfoque analítico*. Buenos Aires: Ediciones de Centro Cultural de la Cooperación y UNQ.

Pastore, R., Altschuler, B., Sena, S. y Schmalko, N., 2012. "Formación para la Autogestión colectiva en articulación con políticas públicas de inclusión social", en Grellier, H., Gago, M. & Arando S. (Coord.), 2012. *La Economía Social y Solidaria: ¿un paradigma más actual que nunca?* España: Ed. Mondragon Unibertsitatea, Colección BILDUMA.

Pastore, R., Baliño, G., y Rosas, G., 2012. "La extensión universitaria vinculada a organizaciones cooperativas y de economía social y solidaria. Algunas reflexiones para el debate". Documento Base para el debate, Congreso Argentino de Cooperativas (CAC). Ver: www.econ.uba.ar/WAppFCE01/SendImageJPA01?Function=getFilexPOID&filePOID=3577

Razeto, L., 2006. "Inclusión social y economía solidaria", ponencia presentada en el simposio latinoamericano "Inclusión Social, dimensiones, retos y políticas", Caracas, marzo de 2006.

Rotelli, F., 1998. "Empresas Sociales en Italia: Balances y perspectivas", en Foro Intermunicipal Buenos Aires Sin Fronteras. Secretaría de Promoción Social. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Capítulo 3

El Presupuesto Participativo en América Latina: un proceso en vías de recentralizarse

Por Sonia Ramella

1. Discusión académica en torno al Presupuesto Participativo

El Presupuesto Participativo municipal se ha transformado en un instrumento de participación ciudadana ampliamente difundido en América Latina, en especial entre los gobiernos locales. Actualmente, es posible encontrar experiencias en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, República Dominicana, Uruguay Venezuela y Perú[1].

La difusión de dicho instrumento contribuyó al desarrollo de un campo de estudio muy vasto distinguiéndose al menos tres ejes de análisis. El primero de ellos queda constituido por aquellos trabajos que se avocan a describir densamente una experiencia o bien realizan una evaluación de su funcionamiento, aunque siempre limitados a estudios de caso (Mirabela y Davicino, 2009; Caram, 2009; Iorio, 2009; Mairal, 1998, etc.).

Una segunda perspectiva analítica, ampliamente difundida, se enfoca en las contribuciones que el Presupuesto Participativo brinda a la democracia representativa. En este contexto, un estudio comparado de casos latinoamericanos evidenció que el Presupuesto Participativo, en tipos de diseño institucional tales como montos simbólicos para el financiamiento de proyectos, la existencia de instancias representativas y el carácter consultivo de la participación, pueden tornar al programa más como un complemento a la

(1) Ver Ley N° 28056 "Ley Marco del Presupuesto Participativo."

democracia representativa que como un sustituto de la misma (Montecinos, 2011). Otros trabajos analizan las contribuciones características del presupuesto participativo como instrumento de participación ciudadana (Ford, 2007; Echavarria, 2005).

En tercer lugar, se distingue un grupo de escritos que, mediante el método comparado, analizan los diseños institucionales de diversas experiencias haciendo hincapié en sus cuatro dimensiones constitutivas: la normativa, la participativa, la territorial y la financiera. Dentro de este último enfoque, se destacan los estudios comparados de Cabannes (2005), Montecinos (2006), Pineda Nebot (2004) y Ramella (2012).

Sin embargo, no abundan los estudios de Presupuesto Participativo que indaguen de manera comparada en los casos de América Latina sobre el rol de los gobiernos centrales en la promoción del instrumento en sus gobiernos locales. En función de ese vacío, este artículo se propone describir brevemente las normativas de orden nacional vinculadas con la temática, y al mismo tiempo identificar si existen tendencias recentralizadoras (Cravacuore, 2014) o descentralizadoras en cuatro países latinoamericanos que cuentan con experiencias vigentes a la fecha.

Concretamente, se seleccionaron los casos de Argentina, Colombia, Costa Rica y República Dominicana. El motivo de esta elección radica en que más allá de tratarse de Estados con régimen federal (como en el caso Argentino) o bien unitarios como el resto de los Estados mencionados, se observan diferencias en la modos de interacción del Gobierno Central en la promoción del Presupuesto Participativo a nivel local.

Es por ello que a continuación se describen algunas características generales del Presupuesto Participativo en Argentina, Colombia, Costa Rica y República Dominicana. Posteriormente, se comentan brevemente los aspectos más sobresalientes del entramado normativo vinculado al programa en cada uno de esos estados.

2. Características generales del los Presupuestos Participativos latinoamericanos

En concordancia con la tendencias de expansión de los Presupuestos Participativos a nivel mundial (Porto de Olivera, 2011), es posible afirmar que, en los últimos doce años, dicho instrumento ha cobrado impulso y se ha exportado a los distintos países de la región. En efecto, y aunque con distinta intensidad y complejidad, es posible identificar experien-

cias en Argentina, Chile, Uruguay, Colombia, Perú, Ecuador, Venezuela, Honduras, Guatemala, Costa Rica, República Dominicana y México.

En este contexto, y ante el aumento constante de municipios que lo adoptan, y visto las potencialidades de los métodos de planificación participativa, en algunos países se han promovido las redes nacionales de Presupuesto Participativo. Dentro de este grupo, cabe destacar el caso argentino con la Red Argentina de Presupuesto Participativo (RAPP) (www.rapp.gob.ar) y también a la Red Brasilera de Presupuesto Participativo (RBPP). En ambos casos, la finalidad de las mismas es promover el intercambio de experiencias locales del programa fortaleciendo e impulsando intercambios de experiencias entre los gobiernos locales que lo implementan.

Otros países, en cambio, a través del Gobierno Central han implementado el Presupuesto Participativo en todos los niveles de gobierno (nacional, estadual, provincial o departamental y local). Dentro de este grupo, se identifica la República de Perú que, huelga decir, posee una estructura constitucional unitaria.

Otra de las estrategias fue impulsar, a través de las Federaciones de Municipios, la promoción del Presupuesto Participativo, siendo estas organizaciones las que promueven el intercambio de experiencia y brindan asistencia técnica para la implementación y evaluación de las experiencias de presupuesto participativo. Este es el caso de la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU).

Sin embargo, y más allá del rol que los Gobiernos Centrales adoptasen en relación al Presupuesto Participativo, es posible afirmar que el impulso de dicho mecanismo de participación ciudadana entre los gobiernos locales se dio *a posteriori* de reformas legales que afectaron a su Régimen Municipal. Ejemplo de esto es que tanto en Colombia, Argentina, Chile, Costa Rica, República Dominicana como Uruguay se han efectuado reformas normativas previas al impulso de este instrumento, cuya finalidad era promover la descentralización y el fortalecimiento de la autonomía de los gobiernos locales.

En casos como el de la República Argentina, se observa que el Presupuesto Participativo ha sido reglamentado principalmente por los gobiernos locales que lo implementan, y queda la mayoría de las veces sujeta a la voluntad de esos mismos actores la decisión de mantener en funcionamiento el programa. No obstante, la influencia ejercida por las autoridades nacionales coordinadas a través de la Red Argentina de Presupuesto Participativo ha multiplicado la cantidad de experiencias vigentes entre

los gobiernos locales de distintas provincias[2].

Por su parte, en el caso de la República Oriental del Uruguay, el Presupuesto Participativo está asociado a los Departamentos; es decir, a niveles intermedios de gobierno actualmente fortalecidos por la sanción de la Ley Uruguaya de Descentralización Municipal y Participación Ciudadana sancionada en el año 2010. Algo similar sucede con el Presupuesto Participativo en Colombia, el cual se caracteriza por ser implementado a nivel local aunque, en algunos casos, también se lo utiliza a nivel departamental como en el caso de Risaralda. Esta última situación ocurre cuando ese nivel de gobierno designa recursos del presupuesto de la gobernación para ser utilizado de manera participativa.

Cabe destacar que, independientemente de las características del diseño normativo del instrumento, el mismo se asocia a una gran multiplicidad de esquemas y dinámicas de gestión local. En efecto, en los países de Centroamérica, el impulso del Presupuesto Participativo como instrumento de participación ciudadana local estuvo asociado con políticas de planificación participativa y descentralización aunque bajo estructuras poco flexibles (Fundación Arias, 2004: 16). A continuación se describen las características generales vinculadas al Presupuesto Participativo de cuatro casos que presentan esquemas de implementación particulares, ellos son: Argentina, Colombia, República Dominicana y Costa Rica.

Colombia

El Presupuesto Participativo en Colombia está asociado al proceso de ordenamiento territorial. De acuerdo a la Ley N° 1454, el mismo es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva del país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal y tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio (art. 2).

En efecto, dicho ordenamiento constituye un marco normativo general de principios rectores, que deben ser desarrollados y aplicados por el legislador en cada materia específica, para departamentos, municipios, entidades territoriales indígenas y demás normas que afecten, reformen o

(2) De acuerdo a un relevamiento actualizado de los gobiernos locales que implementan el Presupuesto Participativo, del 2011 a la fecha se han sumado 20 experiencias de las cuales 13 fueron adoptadas en aquellos Municipios donde el FPV gobierna. De los casos restantes, dos alianzas electorales que actualmente gobiernan tres municipios bonaerenses (Movimiento Unión del Partido de Pinamar y Frente Social de la Pcia. de Bs. As.), adheridas al FPV, otros dos casos son alianzas del PRO (uno en Pcia. de Santa Fe y otra en Pcia. de Bs. As.), y los restantes se corresponden a dos partidos vecinalistas.

modifiquen la organización político administrativa del Estado en el territorio. A su vez, la misma ley prevé la creación de Regiones y la creación de un Fondo de desarrollo regional.

Al igual que lo acontecido en otros países latinoamericanos con el correr de los años el Presupuesto Participativo, la corporación Viva Colombia junto a la Diócesis de Barrancabermeja y Las Alcaldías de Medellín, Bogotá, Ocaña, Pasto y Barrancabermeja han coordinado todas las experiencias bajo la Red Colombiana Nacional de Planeación Local, creada en el 2008 cuando ya existían alrededor de 80 experiencias de Presupuesto Participativo en todo el país (Red Nacional de Planeación Local, 2013: 6).

Dado el crecimiento en la cantidad de miembros que integran la Red Nacional de Planeación y Participación Ciudadana, la misma se ha organizado por regiones conocidas bajo la denominación "Nodos Regionales", siendo uno de los más recientemente creados el Nodo de Antioquía (Red Nacional de Planeación Local, 2013).

Argentina

En Argentina, el Presupuesto Participativo como mecanismo redistributivo de los recursos (Ford, 2007) y de rendición de cuentas cobró relevancia a posteriori de la profunda crisis institucional suscitada a fines del año 2001 la cual generó, entre otras cosas, la necesidad de relegitimar la gobernabilidad local. No obstante, algunas experiencias participativas desarrolladas previamente tales como el Plan Estratégico Córdoba (Ciudad de Córdoba-Provincia de Córdoba) sirvieron como antecedente y marcaron la necesidad de la puesta en marcha del Presupuesto Participativo (Echavarria, 2005).

Desde el año 2001 a la fecha, en la República Argentina se ha incrementado de manera sostenida la cantidad de experiencias. Si bien no es posible conocer con certeza el universo de casos vigentes en el territorio nacional sí es posible estimar la cantidad de experiencias basándose en distintas fuentes de información tales como: los gobiernos locales adheridos a la Red Argentina de presupuesto Participativo (RAPP)[3], las publicaciones de distintos sitios virtuales y diarios online, y los bancos de datos de diver-

(3) Si bien en el sitio oficial de la Red figuran una lista de municipios que adhieren en la misma, lo cierto es que en ocasiones la membresía al grupo no significa que el programa esté en vigencia actualmente. Ello puede deberse a: 1. Que el programa en el Municipio en cuestión se implementó en el pasado y fue suspendido luego como en el caso de Río Grande, Gral. San Martín y Necochea; 2. Muchos municipios adhieren a la Red sin haber dado inicio a la primera edición del mismo como es el caso de Balcarce, y Coronel Suarez que actualmente se encuentran en proceso de diseño.

sas entidades. En consecuencia, es posible afirmar que en la actualidad se registran aproximadamente unas 60 experiencias vigentes, comprobándose un incremento de alrededor de 20 casos desde el 2011 a la fecha[4].

En este contexto de creciente difusión del Presupuesto Participativo en los gobiernos locales de la República Argentina y su potencialidad estratégica en términos del fortalecimiento democrático, el Gobierno Nacional ha desarrollado acciones que permiten la articulación y difusión de las distintas experiencias. En 2009, la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior, conjuntamente con la Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, crearon la Red Argentina de Presupuesto Participativo. La misma cuenta con un sitio web oficial (www.rapp.gov.ar) en el cual se concentra y sistematiza parte de la información respecto del Presupuesto Participativo en Argentina, enumerándose los gobiernos locales que lo aplican, al tiempo que permiten el acceso a los respectivos sitios oficiales de las experiencias que la poseen y la disposición de bibliografía relativa a la temática y de las noticias generales.

Respecto al patrocinio mediante agrupaciones y partidos políticos, no es posible identificarlo exclusivamente con un solo signo partidario. Sin embargo, las experiencias que se han incorporado formalmente en los últimos años, en su mayoría, remiten a distritos gobernados por el Frente para la Victoria, o bien a partidos o alianzas electorales afines al mismo[5].

En cuanto a la institucionalización del Presupuesto Participativo, se ha detectado que desde el año 2012 el Gobierno Nacional ha resuelto crear el "Programa Nacional de Presupuesto Participativo"[6].

República Dominicana

El Presupuesto Participativo Municipal es el plan financiero por programas de obligatorio cumplimiento para el Gobierno Municipal y se elabora en base al Plan Operativo Anual (POA). Es en efecto una herramienta fundamental de los programa de gobierno, el cual comprende aspectos económicos y sociales que se pone en marcha tratando de cubrir las demandas de la población (Peña Feliz, 2012: 12). Cabe destacar que la primera experien-

(4) En base a registro de experiencias actualizadas al mes de diciembre de 2011 (Ramella, 2012).

(5) Esta información se encuentra disponible en un relevamiento realizado por Ramella, Sonia en el mes de Agosto de 2014.

(6) El Programa Nacional de Presupuesto Participativo ya cuenta con un sitio institucional. http://pnpp.gob.ar/index.php/9-uncategorised/90-s-f-v-de-catamarca-programas-de-democracia-participativa

cia documentada en República Dominicana lo constituye Villa González en 1999 y ya para el año 2008 se estima que el total de experiencias alcanzaban los 28 municipios (Peña Feliz, 2012: 19). Actualmente, se estima que son alrededor de 180 municipios y distritos municipales los que implementan el presupuesto participativo en República Dominicana (FEDOMU, 2014: 14).

El abrupto incremento de experiencias en menos de una década estuvo relacionada con el trabajo conjunto del Ayuntamiento de Villa González, la Fundación Solidaridad y la Asociación de Agentes de Desarrollo, en la realización de encuentros zonales con la finalidad de promover entre los alcaldes un mecanismo alternativo para canalizar las demandas ciudadanas en proyectos de inversión ordenados bajo metodologías participativas (Peña Feliz, 2012: 19).

Asimismo, a partir del año 2003 la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) junto al Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE) y otras instituciones del estado dominicano trabajaron conjuntamente para la puesta en marcha de programas de Presupuesto Participativo en los municipios de Jima Abajo, La Vega, Constanza y Sabana Grande de Boyá con la finalidad de planificar las inversiones municipales para los años 2004 y 2005 (FEDOMU, 2014: 13).

Cabe destacar que actualmente es la FEDUMU la institución encargada de promover el Presupuesto Participativo dominicano, quien brinda asistencia técnica para la ejecución del programa y la realización de distintas jornadas de intercambio de experiencias.

Costa Rica

En la última década, en Costa Rica se ha trabajado en la modernización de la administración pública fomentando la planificación estratégica, a través de distintos organismos públicos nacionales. Por un lado, la Contraloría General de la República llevaba a cabo funciones de fortalecer el Sistema de Control Interno de las Municipalidades, promover la participación ciudadana en la gestión local, y desarrollar procesos de planificación y sus respectivos mecanismos de medición de los resultados obtenidos (Gómez Alfaro, 2009).

Al mismo tiempo, y desde el año 2006 el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)[7] desarrolla el Sistema Nacional de Planificación con la finalidad de fortalecer los procesos de plani-

(7) Un antecedente al MIDEPLAN (Ministerio de Planificación Nacional) fue la Oficina de Planeación Regional (OFIPLAN), creado por Ley N.° 3087 en el año 1963. El MIDEPLAN dio origen al Sistema Nacional de Planificación.

ficación en todas la administración pública tanto central como subnacional (Alfaro Gómez, 2009).

Si bien estos procesos de planificación tenían por finalidad fortalecer el proceso de descentralización, el mismo no ha sido profundizado debido a dificultades tales como poca planificación de los procesos, desinformación y falta de definición con respecto a qué abarca el concepto de "participación ciudadana", y la falta de transferencias de recursos del Gobierno Central hacia los gobiernos locales[8] (Fundación Arias, 2004: 23).

No obstante, mediantes fondos de cooperación internacional se han llevado a cabo distintos procesos de análisis y recomendaciones destinados a fortalecer la elaboración participativa de los presupuestos en los gobiernos locales de Costa Rica. Uno de estos estudios ha sido llevado a cabo por la Fundación Arias, con el apoyo de IBIS Dinamarca, que abarca a los países de Costa Rica, Honduras, Guatemala, Panamá y El Salvador.

Hasta el momento, se han identificado las siguientes experiencias de Presupuesto Participativo en cinco cantones: En los casos de Alajuela[9] y Desamparados en forma reglamentada con recursos presupuestarios permanentes concebidos a los Concejos de Distrito, y en San Rafael de Heredia, Matina y Aserrí con recursos presupuestarios asignado (Arias Ramirez, sd: 35).

3. Los marcos jurídicos-normativos de los Presupuestos participativos en América Latina

Argentina

El Presupuesto Participativo ha sufrido varios cambios a lo largo de los últimos años. En principio, comenzó como un programa de gobierno impulsado por el Municipio de Rosario, Provincia de Santa Fe en el año 2003. Para el año 2009, se conformaba la RAPP, cuya función principal consistía en promover el instrumento entre los gobiernos locales argentinos. Finalmente, para el año 2012 la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación a través de la Subsecretaría de Asuntos Parlamentarios crea el

(8) Si bien se aprobó una reforma constitucional para que se girara de manera progresiva a las municipalidades un 10% del presupuesto nacional, debido al retraso que ha sufrido la aprobación de la Ley de Transferencias de Competencias a las Municipalidades, hasta el año 2004 inclusive el proceso se encontraba paralizado (Fundación Arias, 2004: 57).

(9) Alajuela es considerada la más exitosa y se desarrolla desde el año 2004 (Arias Ramírez, sd: 35)

Programa Nacional de Presupuesto Participativo[10].

De acuerdo a la información publicada por la Secretaría de Asuntos Parlamentarios, el programa tendría una intervención directa[11] sobre cada una de las experiencias adheridas. En efecto, el programa coordina la RAPP[12], se encarga de asesorar técnicamente a los municipios; capacitar a los recursos humanos locales y la sociedad civil sobre el Presupuesto Participativo; analizar el prospectivo de las experiencias implementadas; la promoción de nuevos casos de Presupuesto Participativo, difundir las características y alcances del programa; propiciar un comité de apoyo integrados por académicos y personalidades de organismos gubernamentales y no gubernamentales, y evaluar en forma permanente los objetivos y resultados alcanzados.

Asimismo, y además de las líneas de acción anteriormente mencionadas, los Municipios que integren el programa deberán incorporar en su diseño institucional ciertas prerrogativas y principios tales como la "justicia distributiva". No obstante, al día de la fecha, sólo se han publicado en los respectivos boletines oficiales las normas que se citan a continuación.

En efecto, y en materia de reglamentación de las experiencias, es fun-

(10) De acuerdo a la página oficial del Programa Nacional de Presupuesto Participativo, dicho programa se encuentra referido con la denominación de "Resolución N° 597 del año 2012 de JGM". Sin embargo, y tras una exhaustiva búsqueda en diversos sitios, incluyendo la base normativa digitalizada más grande del país www.infoleg.gov.ar la misma no aparece publicada.

(11) Estas líneas de acción aparece publicadas en el sitio del Programa Nacional de Presupuesto Participativo: http://pnpp.gob.ar/index.php/institucional/quienes-somos

(12) Previo a la existencia del mencionado programa, el Estatuto de la RAPP en su artículo 17, establecía un Consejo Directivo cuyos miembros representaban a los distintos actores que integran la misma. De acuerdo al mencionado artículo: "El Consejo Directivo estará integrado, de manera permanente, por un (1) representante de la Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y un (1) representante de la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior de la Nación; y por quienes serán electos en Asamblea Anual Ordinaria con mandato por un período de dos (2) años, a saber: un (1) representante del Gobierno local organizador del último Encuentro Nacional de Presupuesto Participativo (ENPP), un (1) representante del Gobierno local organizador del próximo ENPP, un (1) representante del Gobierno local con menos de 100.000 (cien mil) habitantes, y un (1) representante del gobierno local con más de 100.000 (cien mil) habitantes que estén implementando el Presupuesto Participativo. El Consejo Directivo tendrá una Presidencia y una Secretaría General. La Presidencia de la Red recaerá en el representante del Municipio organizador del siguiente Encuentro Nacional de Presupuesto Participativo, y tendrá mandato por un (1) año, hasta la realización del Encuentro Nacional en su localidad o la realización de la Asamblea Anual Ordinaria. La Secretaría General será ejercida en forma conjunta por los representantes de los miembros permanentes. Los titulares de los cargos electos podrán ser reelegidos con el intervalo de un período".

CUADRO 1
Normativa Provincial y Nacional de Presupuesto Participativo de la República Argentina (2014)

DISTRITO	TIPO DE NORMA	NRO.
Pcia. Buenos Aires	Decreto	3333 /2005
Pcia. Corrientes	Constitucion Provincial	Simplemente inc.
Pcia. Mendoza	Ley	N 8115 de 2009. LEY 10079 Orgánica de Municipalidades (ART 105, INC 15)
	Decreto	3775/07
Pcia. Entre Ríos	Ley	LEY 3001 Régimen de las Municipalidades
Gobierno Nacional (Sec Gral)	Res	1313/2011 "IV Encuentro Nacional de Presupuesto Participativo de interés general"
Gobierno Nacional (Sec Gral)	Res	1119/2012 "V Encuentro Nacional de Presupuesto Participativo de interés general".
Gobierno Nacional (Sec Gral)	Res	616/2012 "V Encuentro Regional de Presupuesto Participativo de interés general"
Gobierno Nacional (Sec Gral)	Res	459/2012 "III Encuentro Regional de Presupuesto Participativo de interés general"

Fuente: elaboración propia

damental contar con un protocolo normativo definido por el propio Municipio. Es por ello que cada Gobierno Local deberá seleccionar el instrumento normativo que compilará la metodología de implementación del programa y, al mismo tiempo, el contenido el contenido que regularán las mismas.

En cuanto a los instrumentos jurídicos locales que norman las experiencias de Presupuesto Participativo, las mismas son de lo más variadas. Así, es posible encontrar regulaciones en Cartas Orgánicas Municipales[13]; Ordenanzas; Decretos del Poder Ejecutivo Local; Resoluciones de organismos pertenecientes a la administración pública local y Reglamentos Internos de organismos gubernamentales.

(13) Las Cartas Orgánicas Municipales sólo pueden ser redactadas en aquellas provincias argentinas en las cuales el Régimen Municipal lo permite. Por ejemplo, las provincias de Santa Fe, Buenos Aires y Mendoza no han adecuado su normativa municipal a las prerrogativas constitucionales y en consecuencia, los Municipios no pueden dictar sus Cartas Orgánicas.

Colombia

Para comprender la dinámica que adopta el Presupuesto Participativo, es necesario conocer las reformas legales vinculadas al régimen municipal de las últimas dos décadas. En primer lugar, con la reforma de la Constitución colombiana en 1991 en la cual se esbozaron algunos lineamientos en materia de Régimen Municipal y se establecía la necesidad de dictar una Ley de Ordenamiento Territorial.

En efecto, y de acuerdo al mandato constitucional, los planes de desarrollo municipal y la participación ciudadana se transforman en elementos centrales de la gestión local. Asimismo, y con la finalidad de generar un marco normativo para los procesos de planeación ya en 1994 se sancionó la Ley N° 152, con la cual se crea la Ley Orgánica de Planeación. Entre los principales postulados de dicha ley, se destaca la obligatoriedad de los planes de desarrollo en los tres niveles de la Administración Pública Colombiana y la coordinación entre cada una de las instancias de planeación en el Sistema Nacional de Planeación (Velázquez y González, 2012: 11).

Con el surgimiento de la Ley N° 152, se crea un andamiaje institucional destinado a facilitar la puesta en marcha de los planes de desarrollo. En el caso particular de las entidades territoriales municipales son autoridades de planeación el alcalde, los consejos de gobierno municipal, las secretarias u oficinas de planeación, y demás entidades gubernamentales. En cuanto a los espacios participativos en las instancias de planeación, están previstos los Consejos de Planeación Municipal del cual participan aquellas personas que el Alcalde selecciona a partir de una terna propuesta por distintas organizaciones (Velázquez y González, 2012: 13).

Por su parte, y en relación al Régimen Municipal, la legislación es más reciente. En consecuencia, fue recién en el año 2012 que el Gobierno Central sanciona la Ley N° 1.551 con el objetivo de modernizar la organización y el funcionamiento del sistema municipal colombiano. Entre los aspectos más sobresalientes incluidos en dicha reforma se destacan: adición de los principios de sostenibilidad, asociatividad, economía y buen gobierno; se modifican las funciones que deberán desarrollar los municipios teniendo en cuenta la categoría de los mismos, se actualiza la categorización de los municipios, se revisa y actualiza distintos aspectos vinculados al Concejo Municipal; la sujeción del Plan de Desarrollo Municipal a la Ley Orgánica de Planeación; se contempla la capacitación de funcionarios municipales a través de la Escuela Superior de Administración Pública; entre otras.

En base a lo aquí expuesto, tanto las normas vinculadas al Ordenamiento Territorial, y la Modernización y Organización del Régimen Municipal condicionarán el diseño institucional y el funcionamiento de los presupuestos participativos municipales y departamentales.

El impacto de las Leyes en el Presupuesto participativo colombiano

Concretamente, si bien no existe una Ley del Gobierno Central que específicamente regule al Presupuesto Participativo, la Ley N° 1.551 establece algunos parámetros generales para el funcionamiento del programa en cuestión.

En primer lugar, aquellos municipios que cuenten con población menor a 30.000 habitantes[14], no están obligados a desarrollar plan de desarrollo municipal y podrán regirse por la elaboración de esquemas mínimos de ordenación, previendo especialmente los usos del suelo (artículo 9).

En relación a la planificación en el ámbito local, la normativa establece que el presupuesto participativo debe estar contenido y en concordancia con el Plan de Desarrollo Municipal y con las reglamentaciones nacionales vinculadas a la materia (art. 40).

Por otra parte, y tomando en consideración el proceso presupuestario municipal, se establece que el instrumento deberá ajustarse al plan plurianual de inversiones, el presupuesto municipal deberá contener un componente "Presupuesto Participativo" y, al mismo tiempo, será el municipio el encargado de proveer todos los recursos materiales para el funcionamiento del programa. Asimismo, sólo se permite a los ciudadanos deliberar y decidir en la distribución de un porcentaje del presupuesto municipal.

Por último, en la mencionada Ley se establece que los proyectos contenidos en el presupuesto participativo formarán parte de las inversiones a ejecutarse en el año siguiente. De acuerdo a lo establecido en el texto:

---

(14) Tomando en consideración las categorías municipales de Municipios establecidas entre los artículos 6 y 9 de dicha Ley, podría decirse que los municipios con menos de 30.000 habitantes son los considerados dentro de la categoría "básicos" y los de cuarta categoría. En el caso de los Municipios comprendidos en la cuarta categoría son aquellos cuya población oscila entre los entre veinte mil uno (20.001) y treinta mil (30.000) habitantes y los ingresos corrientes de libre destinación no superan los 30.000 salarios mínimos legales mensuales. En el caso de los municipios comprendidos en la categoría de Básicos incluye a municipios de hasta 20.000 habitantes y 25.000 salarios mínimos legales.

> (…) cada ejercicio de presupuesto participativo corresponde a la vigencia del plan operativo anual de inversiones del año inmediatamente siguiente y debe estar articulado al calendario presupuestal, de conformidad con el reglamento expedido por el respectivo Concejo (art. 40).

Finalmente, y en virtud del artículo 29 de dicha ley, podría inferirse que se limita y penaliza a los Municipios cuyo objeto del gasto en cuestión sea facilitar la participación ciudadana en el desarrollo del plan municipal, siendo un motivo de mala conducta la superación del límite de endeudamiento autorizado.

Asimismo, y en relación a los actores que intervienen en el presupuesto participativo, se le otorga un rol fundamental a aquellos de carácter institucional. En primer lugar, se le asigna un rol fundamental al Concejo Municipal debido a que en él recaerá el dictado de normativas específicas que regulen el instrumento en su Municipio. A su vez, y en aquellos distritos en donde el programa se implementa, es el Concejo Municipal el encargado de aprobar el presupuesto municipal anual que debe integrar las prescripciones del Plan de Desarrollo Municipal y lo proyectado a través del Presupuesto Participativo (art. 40).

En este marco regulatorio, tienen un rol crucial las Juntas Administradoras Locales quienes tendrán a su cargo algunas funciones administrativas de carácter ad honorem que delegue el Alcalde con previa autorización del Concejo (art. 18, inc. 4). Asimismo, cada comuna o corregimiento debe crear una Junta Administradora Local que estará integrada por un mínimo de 3 integrantes (no pudiendo superar los 9 miembros en total) que serán elegidos por votación popular y cuyo mandato coincidirá con el del Alcalde y el Concejo Municipal. En relación al presupuesto participativo, serán los miembros de esta Junta quienes tendrán injerencia en la elaboración del plan de inversiones de la comuna o corregimiento que representa. Dicho plan a su vez, contendrá los conceptos asignados al Presupuesto Participativo aprobados por el Consejo Consultivo Comunal (art 43, inc. 14).

Recapitulando, el Presupuesto Participativo en Colombia se encuentra parcialmente reglamentado en la Ley Nacional N° 1551, delegando en los Concejos Municipales los contenidos específicos del diseño institucional de cada experiencia.

CUADRO 2
Alcance de las Reglamentación del Presupuesto Participativo en la Ley Nacional N° 1.551

TIPO DE NORMA	ALCANCE DE LA REGLAMENTACIÓN (DEL DISEÑO INSTITUCIONAL)				NIVEL DE EXIGENCIA
	NORMATIVO	PARTICIPATIVO	TERRITORIAL	FINANCIERA	
Ley Nacional N°1551	Faculta a desarrollar norma local	Actores institucionales: Concejo Municipal Juntas Administradoras Locales	Supeditada al Plan de Desarrollo Municipal	Fondos Municipales Contenido en Plan de inversión Plurianual No superar los límites de gasto impuesto.	Imposición

Fuente: elaboración propia en base a los artículos de la Ley 1.551

En lo que respecta a las reglamentaciones locales de las experiencias de Presupuesto Participativo, no existe homogeneidad de criterios. En efecto, y de acuerdo al relevamiento realizado por la Fundación Foro Nacional por Colombia, en algunos Municipios se optó por no generar marcos regulatorios que establezcan las reglas de juego básicas del Presupuesto Participativo. Sin bien la ausencia de normativas específicas que establezcan las principales pautas metodológicas no garantiza continuidad y no es condición necesaria para el funcionamiento del instrumento, sujeta a la discrecionalidad de los Alcaldes su continuidad y aspectos claves tales como los recursos a destinarse para financiar proyectos (Velázquez y González, 2012).

A su vez, al estar sujeto el Presupuesto Participativo a la Planeación Municipal y sumado a las fuertes restricciones fiscales impuestas a los Municipios, en el instrumento participativo predomina la visión de corto plazo y queda circunscripta a obras de menor costo y complejidad (Velázquez y González, 2012).

Finalmente, y en relación directa con el tamaño del Municipio que se trate, se observa que la tendencia al aumento de la discrecionalidad en el proceso, los bajos montos destinados a financiar proyectos de inversión social, y la dificultad de contar con los arreglos institucionales básicos que permitan implementar el programa se agravan en los municipios pequeños.

Costa Rica[15]

En Costa Rica, el Presupuesto Participativo está asociado a los distintos mecanismos de Planificación (impulsado principalmente por el Gobierno Central) y los entramados normativos que los regulan. Entre las principales reglamentaciones se destacan: la Ley de Planificación Nacional N° 5525, la Ley General de la Administración Pública N°6227, la Ley de Control interno N° 8292, y la Ley N° 8131 de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (AFRPP). Esta última normativa establece la obligatoriedad para los distritos costarricenses de generar planificaciones (largo, corto y mediano plazo), realizar informes de evaluaciones físicas y financieras, la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento.

Asimismo, en la última década se ha trabajado en la implementación de programas de modernización de la Administración Pública Central y Subnacional fomentando la Planificación Estratégica cuyo más reciente esfuerzo lo constituye el MIDEPLAN. Sin embargo, y a juzgar por su desempeño afirman que en Costa Rica el MMIDEPLAN no ha llegado a consolidarse (Meoño Segura, 2008: 296).

En consonancia con el desempeño de las distintas experiencias de planificación, en el año 2011 se tramitó en Asamblea Legislativa un proyecto de ley que actualmente es denominado "Presupuestos participativos municipales"[16] con la finalidad de crear un instrumento de participación ciudadana para los Municipios que se encuentre íntimamente vinculado con la planificación territorial. En efecto, dicho proyecto incluía modificaciones en el Código Municipal en materia de atribuciones del concejo (art. 13) y atribuciones y asignaciones del intendente o alcalde municipal (art. 17). En el artículo 13 de la Ley, se establece la obligatoriedad de fijar las políticas y prioridades de desarrollo municipal de acuerdo a los instrumentos: Plan Estratégico Municipal, Desarrollo Humano Local, Planes de Ordenamiento Territorial, programa de gobierno y plan operativo anual. Por su parte. Se determina que el Alcalde municipal deberá presentar al Concejo Municipal el plan de gobierno formulado y concertado con la ciudadanía.

Otras de las obligaciones de las entidades locales que menciona el citado proyecto es la obligatoriedad de incluir en el plan operativo anual los programas y proyectos definidos y concertados por la municipalidad (art. 110).

---

(15) Cabe destacar que actualmente el país se encuentra organizado bajo un Régimen Unitario y está estructurado en 7 provincias, 10 cantones y 463 distritos (Cravacuore, 2014).

(16) Este proyecto fue originariamente elaborado en el año 2010 por los Diputados Yolanda Acuña Castro y Juan Carlos Mendoza García. Sin embargo, y a pedido de la Contraloría General de la República se incorporaron algunas modificaciones en el proyecto "Sistema de Planificación Participativa y Presupuestos Municipales".

Finalmente, también se imponen algunas limitaciones en materia presupuestaria tales como: el financiamiento de los plan de desarrollo con fondos locales (art. 95), características de la composición del gasto (art. 115), restricciones para financiar el gasto corriente (art. 121), aprobación de los presupuestos municipales por parte de la Contraloría General de la República (art. 118).

Si bien el mencionado proyecto introducía la lógica de la planificación estratégica participativa en los gobiernos locales costarricenses, el Código Municipal[17] no fue actualizado conforme a las prerrogativas allí establecidas. En efecto, el artículo 13 incs. a y k sólo incorporó las reformas contenidas en la ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, N° 8801 del 28 de abril de 2010 y en la Ley N° 8679 de 2008. Esta situación puede deberse a diversos factores siendo algunos de los más importantes, la cultura centralista de los propios municipios y la baja participación de la ciudadanía costarricense[18], sumado a la ausencia de discusión respecto del potencial y diseño que debería adoptar, (Meoño Segura, 2008: 136).

República Dominicana

La reforma constitucional del año 2010 fue el corolario de un proceso de modernización de la gestión local en la cual la planificación Nacional y local debían encontrarse completamente articuladas; se otorga mayor autonomía financiera a los municipios que dependían casi exclusivamente de los aportes provenientes del Gobierno y el diseño de un sistema de Presupuesto Participativo Municipal a fin de ordenar el uso del 40% de las transferencias Nacionales destinadas a gasto de capital e inversión.

Dentro de esa batería normativa, la Constitución Dominicana en su artículo 206 plantea que la inversión de los recursos municipales se hará mediante el desarrollo progresivo del presupuesto participativo municipal. Asimismo, se sancionaron dos leyes trascendentales: la primera de ellas es la Ley N° 176-2007 "Distrito Nacional y Municipal" (o bien Ley Orgánica Municipal) que tuvo el mérito de compilar y ordenar toda la normativa que describe las características institucionales en relación a los gobiernos locales dominicanos y el Estado Central (Peralta Rodríguez, 2013: 6).

---

(17) Ver Ley N° 7794 "Código Municipal" sancionada por la Asamblea Legislativa de Costa Rica publicada en el sitio de IFAM http://www.ifam.go.cr/PaginaIFAM/Descargas/CDI/Legal/Ley%207794%20C%C3%B3digo%20Municipal.pdf

(18) Para el año 2008, Costa Rica contaba con un promedio de 6.6 por ciento en participación ciudadana, siendo uno de los valores más bajos de toda América Central. En cambio, otros países de la región tales como República Dominicana presentaban un promedio del 16.8 por cien de participación (García Pereira, 2011: 119)

La segunda ley de relevancia para el Presupuesto Participativo es la Ley N° 170-2007. En este contexto el fortalecimiento de los municipios, en la nueva normativa nacional, establece que el estado nacional transfiere el 10% del Presupuesto Nacional a los municipios para la ejecución de sus actividades (Peralta Rodríguez, 2013).

Asimismo, y como complemento de la Ley N° 176, instaura el Sistema de Presupuesto Participativo Municipal. Esta Ley tenía por finalidad regular la ejecución de ese 40% designado para gastos de capital e inversión en obras para el fortalecimiento del desarrollo local.

Cabe destacar que la Ley del Sistema de Presupuesto Participativo Municipal contiene los puntos esenciales para el diseño de un Presupuesto Participativo a nivel local, previendo que cada Ayuntamiento reglamente la presente ley de acuerdo a su propia realidad. A su vez, la ley otorga un rol protagónico al Concejo de Regidores y a la planeación local para el ejercicio del Presupuesto Participativo.

En cuanto a los parámetros básicos delineados para el diseño institucional de cada experiencia dominicana, a continuación se detallarán los principales elementos contenidos.

CUADRO 3
Detalle de la reglamentación contenida en la Ley nacional N°170- 2007 de República Dominicana

TIPO DE NORMA	ALCANCE DE LA REGLAMENTACIÓN (DEL DISEÑO INSTITUCIONAL)				NIVEL DE EXIGENCIA
	NORMATIVO	PARTICIPATIVO	TERRITORIAL	FINANCIERA	
Ley Nacional N°170	Pautas establecidas en Ley Nacional. Reglamentaciones de cada experiencia.	Actores habilitados: organizaciones de la sociedad civil y familias. Instancias participativas: diagnóstico, decisión y evaluación	Subdivisión zonal. Coordinación con el planeamiento local	Fondos provenientes del presupuesto nacional para gastos de inversión. Ponderación zonal para la distribución del dinero	Imposición

Fuente: elaboración propia.

4. Reflexiones finales

De acuerdo a lo expresado en las páginas anteriores, es posible afirmar que el Presupuesto Participativo es un programa que adopta diferentes diseños y arreglos institucionales en la región latinoamericana. En efecto, en algunos casos tales como en la República de Perú el programa está claramente especificado en una Ley Nacional, mientras que en el caso de la República Argentina el entramado normativo y el diseño institucional de cada experiencia en principio obedecería a las estrategias políticas diseñadas por los propios intendentes municipales.

Dentro del grupo de países que establecen parámetros rígidos para el funcionamiento del Presupuesto Participativo a nivel local se destaca República Dominicana. Una situación intermedia es la reflejada en los presupuestos participativos colombianos. En efecto, si bien no existe una Ley Nacional ni un programa de Presupuesto Participativo nacional que coordine todas las experiencias locales, lo cierto es que las normativas centrales sobre Ordenamiento Territorial y Modernización del Sistema Municipal condicionan la implementación del programa.

Más allá de la heterogeneidad del programa, es posible encontrar algunos puntos comunes en torno a las características que el mismo adopta en relación al sistema municipal. En primer lugar, es posible afirmar que dada la complejidad inherente al Presupuesto Participativo, este programa tiende a ser implementado por municipios medianos o grandes. En el caso argentino esto es mayormente notorio dado que no se han registrado experiencias en gobiernos locales de otras categorías que no sean "municipios".

Por su parte, se observa que en términos generales los estados centrales poseen un rol fundamental en la dinámica de Presupuesto Participativo como mecanismo promotor de la participación ciudadana y mecanismo de descentralización. En este sentido, se observa que el instrumento adquiere ciertos matices propios de estados recentralizadores. En efecto, las limitaciones presupuestarias de los municipios para implementar dicho programa se encuentran presente de manera explícita en tres de los cuatro países analizados. En algunos casos tales como Costa Rica y, en menor medida Colombia, también aparece el argumento de "elevada complejidad del programa para ser implementados por Municipios que carecen de las capacidades estatales necesarias".

Particularmente en Costa Rica, las complejidades para implementar mecanismos de planificación impulsados desde el gobierno central, gene-

ran cuestionamientos respecto del futuro que el Presupuesto Participativo correrá como mecanismo participativo impulsado desde el gobierno central.

En relación a este punto, el Programa Nacional de Presupuesto Participativo creado en la República Argentina representaría uno de los avances más notorios en términos de proceso de Recentralización. En efecto, se pasa de contar con una Red (en la que todos sus miembros estaban representados en el proceso de toma de decisiones) cuya finalidad era principalmente la promoción de experiencias y la articulación entre los gobiernos locales que conforman la red; a estar todos sujetos bajo el mando la Secretaría de Asuntos Parlamentarios que coordina formalmente el plan. De implementarse el programa en los términos en que fue enunciado por el organismo, los municipios sólo contarían con la posibilidad de no aceptar integrar el programa en cuestión. Asimismo, se cristaliza la influencia indirecta que el Gobierno Nacional genera en los gobiernos locales de igual signo político o pertenecientes alianzas políticas conformadas por el FPV dado que la mayoría de las experiencias nuevas son afines al poder político nacional.

Bibliografía

Andrioli, A. y Suarez, M., 2013. "Desarrollo Regional y descentralización ¿una relación in separable?", en *Transformaciones recientes y desafíos para el desarrollo regional". Departamento de Ciencias Sociales.* Buenos Aires: Región Norte- UdelaR.

Arias Ramirez, B. (sd): "Informe Final Institutos de Democracia Participativa en Costa Rica". Duodécimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Informe solicitado en el marco del Consejo Nacional de Rectores y la Defensoría de los Habitantes. Visto en: http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/012/Institutos_democracia.pdf

Asamblea Legislativa de la Republica de Costa Rica (2010): "Ley N 7794: Código Municipal de Costa Rica". Visto en: http://www.ifam.go.cr/PaginaIFAM/Descargas/CDI/Legal/Ley%207794%20C%C3%B3digo%20Municipal.pdf

Asamblea Legislativa de la Republica de Costa Rica, 2010. "Sistemas de Planificación Participativa y Presupuestos Municipales".

Blutman, G.; Gonzalez, I.; y Anchubidart, M. "Planificación Estratégica Participativa: Un análisis comparativo entre países de Iberoamérica", en *Revista Análisis Público*. 10 de noviembre de 2013.

Cabannes, Y., 2005. "Documento Base: Presupuesto Participativo y Finanzas locales.

Segunda versión ampliada". Documento presentado en la Red URBAL Nº 9. Porto Alegre- Brasil.

Caram, M., 2009. "Buscando respuestas a la informalidad en el acceso al suelo: los presupuestos participativos como herramientas de co-gestión urbana municipal". Tesis de maestría dirigida por Dra. María Cristina Cravino y presentada en Maestría en Hábitat y Vivienda- Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. Universidad Nacional de Mar del Plata.

Comisión Permanente del Congreso de la República, 2003. "Ley N° 28056 Ley marco del presupuesto participativo". Perú.

Cravacuore, D., 2014. "La Recentralización emergente en América Latina", en Fidel, C y Villar A (comp.). *Miradas y controversias del desarrollo territorial. Aproximación a un enfoque Analítico*, Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación -Universidad Nacional de Quilmes.

El País Diario, 2014. "Presupuesto participativo: 439 propuestas en ocho municipios". Nota periodísticas en diario El País. Visto en: http://www.elpais.com.uy/informacion/presupuesto-participativo-propuestas-ocho-municipios.html

----------, 2014. "Propuestas de presupuesto participativo cayeron 33 por ciento". Nota periodísticas en diario El País. Visto en.http://www.elpais.com.uy/informacion/propuestas-de-presupuesto-participativo-cayeron-33.html

Federación Colombiana de Municipios (Sd): "Presupuesto Participativo Municipal". Documento realizado por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo. Visto en: http://fundacion.univalle.edu.co/images/stories/presupuestogtz.pdf

FEDOMU, 2014. "Gobernanza. Construyendo juntos gobernanza local con participación y planificación". Informe de Acompañamiento Técnico en procesos de Presupuesto Participativo Municipal 2013-2014.

Ford, A., 2007. "Experimentos democráticos. Asambleas barriales y presupuesto participativo en Rosario 2002/2005". Tesis de doctorado inédita. Buenos Aires: FLACSO.

Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 2004. "Hagamos las cuentas: conocimiento presupuestario, apropiación ciudadana e incidencia en políticas públicas". San José- Costa Rica. Disponible en http://arias.or.cr/documentos/FA25327856.pdf

García Pereira, G., 2011. "Participación ciudadana para profundizar la democracia", en *Ideario sobre la descentralización en Costa Rica*, Costa Rica: Instituto de Fomento y Asesoría Municipal". Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. San José, Costa Rica: UNED, IFAM, Visto en: http://www.ifam.go.cr/docs/Ideario%20final.pdf

Gobierno de la Republica de Panamá: http://www.conaval.gob.pa/informacion-general/finanzas/presupuesto-participativo

Guillen, E., (SD): "Proyecto de ordenanza PP Balcarce". Visto en http://www.enriqueguillen.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=789:proyecto-ordenanza-comision-para-el-seguimiento-de-la-ejecucion-del-presupuesto-participativo&catid=92&Itemid=489

Honorable Congreso Nacional, 2006. "Ley N° 18695 Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades". Visto en http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=251693

Infórmese Primero (2014): "El intendente presentó presupuesto participativo". Nota publicada en Diario Digital de Balcarce. Visto en http://www.fm105punto1.com.ar/2014/05/el-intendente-presento-presupuesto.html

Iorio, M., 2009. "Presupuesto Participativo: cambio cultural o nueva forma de demandar. La experiencia San Martín". Ponencia presentada en X Seminario de la Red Muni "Nuevo rol de Estado, nuevo rol de los Municipios". 13 y 14 de Agosto.

Lerma Carreño, C., 2012. "Conclusiones del IV Encuentro Nacional de Planeación Local y Presupuesto Participativo goce efectivo de los derechos". Corporación Viva la Ciudadanía.

Mairal, P., 1998. "El Presupuesto Participativo como experiencia de gestión participativa: el caso de Porto Alegre". Visto en: http://www.presupuestosparticipativos.com/files/5600-1025-fichero/El_presupuesto_participativo_como_experiencia_de_gestion_participativa.doc

Meoño Segura, J., 2008. "Descentralización integral para el desarrollo de Costa Rica: un necesario diagnostico modelista", en Revista Ciencias Económicas, Costa Rica, N° 26.

Mirabella, R.; Davicino, M., 2009. "La creación de la Secretaría de Gestión y Participación para mejorar las condiciones de mejorar la gobernabilidad local". Ponencia presentada en el X Seminario de Red Muni: "Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios".

Montecinos, E., 2006. "Descentralización y democracia en Chile: análisis sobre la participación ciudadana en el Presupuesto Participativo y el Plan de Desarrollo Comunal", en *Revista de Ciencia Política*, Chile, N° 2, Volumen 26.

----------, 2011. "Democracia y Presupuesto Participativo en Chile: ¿complemento o subordinación en las democracias locales?", en *Revista de Ciencia Política*, Chile, N° 1, vol. 31.

Noboa, A.; Pagani, R. y Da Silva, P., 2013. "La participación en los presupuestos participativos: gestión pública más innovación social". Artículo publicado en libro *Transformaciones recientes y desafíos para el desarrollo regional*, Buenos Aires, Departamento de Ciencias Sociales. Región Norte- UdelaR.

Observatorio Legislativo, 2012. "Modernización del régimen Municipal colombiano". Boletín N° 204, mes de septiembre, Colombia, Instituto de Ciencia

Politica Hernán Echavarría Olózaga.

Peña Feliz, M., 2012. "Análisis de los Retos y Desafíos del Presupuesto Participativo ante el Desarrollo Integral de la República Dominicana". Tesis presentada ante el Instituto Global de Altos Estudios, Instituto de Investigación Ortega y Gasett para obtener el título de Máster en Alta Dirección Pública. Santo Domingo, República Dominicana.

Peralta Rodriguez, E., 2013. "Aspectos fundamentales del Derecho Municipal en la República Dominica". Tesis presentada ante la Universidad de Salamanca para obtener el título de Máster en Desarrollo Urbano y Territorial Sostenible. Santo Domingo- República Dominicana.

Pineda Nebot, C., 2004. "Los presupuestos participativos en España: un balance provisional", en *Revista de estudios locales*, N° 78 Nov.-Dic. Visto en: http://aragonparticipa.aragon.es/attachments/241_Los%20presupuestos%20participativos%20en20Espa%C3%B1a%20balance%20provisional%20(Carmen%20Pineda%20Nebot).pdf

Poder Legislativo de la República Oriental del Uruguay, 2009. "Ley N° 18567 Descentralización política y participación ciudadana".

Porto De Oliveira, O., 2011. "Las dinámicas de transferencia del Presupuesto Participativo: una mirada hacia la acción de las élites", en *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*.

Red Nacional de Planeación Local y Presupuesto Participativo, 2013. "Por una Colombia al tamaño de nuestros sueños", en Boletín Informativo, Colombia, Septiembre. Visto en: http://viva.org.co/boletin_red_pp/septiembre_2013/Boletin_12_red_pp_Sep_2013.pdf

Redacción Nuevo Día Digital, 2014. "Coronel Suarez comenzó a trabajar en el Presupuesto Participativo". Nota periodística publicada en Diario online. Visto en http://www.nuevodiadigital.com/locales/15381-coronel-suarez-comenzo-a-trabajar-en-el-presupuesto-participativo.html

Rojas Arias, E., 2005. "Municipios aprenden a elaborar presupuesto participativo", Publicado por la Universidad de Costa Rica. Visto en http://www.ucr.ac.cr/noticias/2005/1/07/municipios-aprenden-a-elaborar-presupuesto-participativo.html

Rodríguez De Santiago, J. y Ortega Bernardo, J. (Coords), 2010. "*Estado Social y Municipios*. *Servicios públicos locales y prestaciones asistenciales en España y República Dominicana"*. Madrid: Ediciones Cataratas.

Santana Rodríguez, P., 2012. "Planeación Local y Presupuesto Participativo en Colombia. 12 años de Experiencia". Memoria del 1 Encuentro Nacional de Planeación y Presupuesto Participativo. Ciudadanía Activa y Gobernanza Democrática. Colombia. Visto en: http://www.viva.org.co/pdfs/red_pp/Planeacion_local_y_PP_en_Colombia_Memorias.pdf

Umaña Vargas, G., 2013. “Impulsan presupuestos participativos en municipios”, en Nexos, Costa Rica. Visto en http://www.nexos.co.cr/2013/07/17/impulsan-presupuestos-parvistaticipativos-en-municipios/

Telam Política (2013): “se presentaron nueve alianzas en la Provincia de Buenos Aires”. Disponible en: http://www.telam.com.ar/notas/201306/21117-se-presentaron-nueve-alianzas-en-la-provincia-de-buenos-aires.html

Velasquez, F. y Gonzalez, E., 2012. “La planeación participativa, el sistema nacional de Planeación y los presupuestos participativos en Colombia”. Fundación Foro Nacional Por Colombia, Informe de investigación entregado a la Secretaría Técnica de la Red de Planeación y Presupuestos Participativos. Disponible en: ttp://www.viva.org.co/documentos/cat_view/4-red-nacional-de-planeacion-local-y-presupuesto-participativo

Veneciano, A., 2013. “La Reforma de Estado que implica la descentralización”, en *Transformaciones recientes y desafíos para el desarrollo regional*”. Departamento de Ciencias Sociales. Región Norte- UdelaR

Algunos sitios visitados

Federacion Dominicana De Municipios: http://fedomu.org.do/

IFAM: http://www.ifam.go.cr/

Foro Chileno de Presupuesto Participativo: http://www.presupuestoparticipativo.cl/FORO/?cat=5

Programa Nacional de Presupuesto Participativo: http://pnpp.gob.ar/index.php/9-uncategorised/90-s-f-v-de-catamarca-programas-de-democracia-participativa

Red Argentina de Presupuesto Participativo (s/d): “Estatuto RAPP”. Visto en: http://www.rapp.gov.ar/index.php/quienes-somos/estatuto

Redes Brasileiras se Cidades do Ozamento Participativo: http://www.redeopbrasil.com.br/home

Red de Ciudades Participativas: http://www.ciudadesparticipativas.eu/otras-redes/

Red Fal: http://redfal.org/es/noticias/62-mas-de-mil-personas-de-casi-60-municipios-de-colombia-apostaron-por-el-segundo-encuentro-nacional-de-planeacion-local-y-presupuesto-participativo-

Sitio Presupuesto Participativo: http://presupuestoparticipativo.montevideo.gub.uy/articulos

Capítulo 4

Formas fragmentarias de integración territorial: El caso de la megaminería metalífera a cielo abierto en Argentina[1]

Por Ezequiel Acsebrud, Claudia Composto y Javier Villamil

Introducción

Los cambios en el proceso de acumulación de capital producido a partir de mediados de la década del 70 representaron un reordenamiento en la organización social del trabajo a nivel internacional. Este nuevo período está signado por la implementación de tecnologías que permitieron la descentralización y segmentación de los procesos productivos, así como también la penetración de capitales trasnacionales en los ámbitos locales de acumulación de capital. Estos reordenamientos se fundamentaron, además, en una nueva forma de organización e intervención del Estado en el establecimiento de las condiciones generales de producción.

En este marco se produce una especialización regional donde América Latina ocupa el lugar de provisión de "recursos naturales". En el caso concreto de Argentina, la llegada de capitales trasnacionales dirigidos al sector extractivo, las rearticulaciones institucionales y legales establecidas así como los conflictos sociales generados en torno a la instalación de proyectos mineros, hacen de la problemática, uno de los casos paradigmáticos de la forma de integración económica y territorial de la economía nacional al proceso de acumulación de capital a nivel internacional.

(1) El presente artículo retoma y amplía los análisis desarrollados en Álvarez y Composto (2013); Composto (2011 y 2012); Composto y Navarro (2012); Acsebrud (2014) y Villamil (2014)

1. Cambios en el modelo de acumulación: el avance del despojo y la ofensiva extractivista sobre los bienes naturales de América Latina

Desde su génesis, la historia del capitalismo ha estado atravesada por el ejercicio permanente del despojo sobre la naturaleza, los seres humanos y sus mundos de vida. Efectivamente, el capitalismo es un sistema global que responde a una dinámica de expansión constante, tanto en términos productivos como geográficos, guiada por un único principio rector: la acumulación incesante. Para ello, necesita separar a los hombres de sus medios de producción y reproducción de la vida a fin de convertirlos en fuerza de trabajo "libre" –desposeída– y susceptible de ser explotada; transformar a la naturaleza en un mero medio de producción y a todos los procesos vivos que le son inherentes en potenciales mercancías; y destruir todas aquellas relaciones sociales, constelaciones culturales y lenguajes de valoración propios de otras matrices civilizatorias no predatorias para subsumirlas a la lógica unidimensional del mercado, el tiempo abstracto, el individualismo y la ganancia privada.

La violencia y el despojo constituyeron la condición de posibilidad y el signo de origen del sistema-mundo capitalista. Como ya señalara Marx en el capítulo XXIV de *El Capital*, la "acumulación originaria" se valió de métodos depredadores tales como la conquista de América, los masivos cercamientos de tierras comunales, el colonialismo y el tráfico de esclavos, para la creación de una nueva legalidad fundada en la propiedad privada, el mercado y la producción de plusvalía (Marx, 2004). De modo que, violencia y despojo son los pilares fundacionales del andamiaje capitalista pero, de ninguna manera, pueden reducirse a un conjunto de acontecimientos explicativos del pasado, ya que han mantenido un rol continuo y persistente en la amplia geografía histórica de la acumulación de capital hasta nuestros días. Es en este mismo sentido que el imperialismo de fines del siglo XIX y principios del XX, y su avance destructivo sobre las economías naturales, fue descrito por Rosa Luxemburgo (1968) como la continuidad de la violencia y el despojo en tanto métodos constantes y aspectos esenciales del proceso de acumulación de capital. Hacia finales del siglo XX, la expresión más acabada de estos procesos radicará en las masivas privatizaciones de bienes y servicios públicos realizadas por gobiernos neoliberales en todo el mundo.

Es que, en definitiva, los procesos de desposesión son constitutivos e intrínsecos a la lógica de la acumulación del capital o, en otras palabras, representan la contracara necesaria de la reproducción ampliada. Si ésta última se presenta como un proceso principalmente económico, que cobra

preeminencia durante los períodos de estabilidad y crecimiento sostenido, el despojo se expresa generalmente en procesos extraeconómicos de tipo predatorio y toma las riendas en momentos de crisis, a modo de "solución espacio-temporal" o "huída hacia adelante". Esto significa que la producción de excedentes puja sobre las fronteras –internas y externas– del sistema, para la incorporación permanente de nuevos territorios, ámbitos, relaciones sociales y/o mercados futuros que permitan su realización rentable. En este sentido, ambas lógicas se encuentran "orgánicamente entrelazadas", esto es, se retroalimentan mutuamente, como parte de un proceso dual y cíclico que es indisociable. (Harvey, 2004).

Al mismo tiempo, se sobreimprime a dicha trama una lógica polarizante del sistema, que tiende a la generación de una dialéctica centro-periferia, regida por la configuración de relaciones asimétricas e intercambios desiguales entre las distintas áreas[2]. Mientras que las zonas nucleares constituyen los polos más dinámicos de la acumulación y absorben un mayor porcentaje de los beneficios generados a nivel mundial, las zonas periféricas permanecen estructuralmente subordinadas a los requerimientos de los centros dominantes (Wallerstein, 2010). De hecho, es en los espacios periféricos donde el despojo adquiere históricamente su perfil más descarnado. Incluso, tendencialmente, el avance de la acumulación por desposesión en dichos territorios ha sido condición de posibilidad para garantizar la continuidad de la reproducción ampliada en los territorios del centro (Amin, 1981).

Por lo tanto, existe una "unidad constitutiva" entre el mundo hegemónico y el subordinado, ya que ambos han surgido y se han consolidado en el mismo proceso histórico de conformación del sistema-mundo capitalista como un todo integrado, que se configura como un mercado mundial y una división internacional del trabajo a partir de un ordenamiento interestatal. Así, unas regiones –a veces al interior de un mismo país– fueron especializándose esencialmente en la producción de materias primas y bienes primarios, mientras que otras asumieron el rol de productoras de manufacturas. Las primeras se convirtieron en exportadoras de naturaleza y las segundas en sus importadoras privilegiadas (Acosta, 2011). De modo que entre los espacios "desarrollados" y los "subdesarrollados" no hay una diferencia de etapa o de estado del sistema productivo, sino de posición dentro de una misma estructura económica internacional de producción y

(2) La polarización centro-periferia atañe tanto a los niveles del mercado mundial y de los Estados-nación como a los niveles más locales del sistema. Por ejemplo, en las ciudades existe también un sector con mayor desarrollo capitalista y una periferia empobrecida y subordinada que trabaja en función de los requerimientos de esos centros de poder local (Dávalos, 2009: 24).

distribución, definida sobre la base de relaciones de dominación de unos países sobre otros (Beigel, 2006).

Pero entonces, ¿qué tiene de particular el momento histórico actual? Sin duda, durante las últimas cuatro décadas, las contradicciones del sistema se han profundizado aceleradamente. Y esto se expresa en una expansión sin precedentes de la violencia y el despojo capitalista, cuya especificidad está dada por un grado de extensión, densidad y dinamismo que no tiene punto de comparación en la historia, sostenida sobre la base de un salto científico-tecnológico que está ampliando a niveles inimaginables la escala de apropiación privada del trabajo colectivo y la naturaleza (Gilly y Roux, 2009).

A partir de este período, además de exacerbarse la contradicción capital-trabajo, se intensifica con especial énfasis lo que O´Connor (2001) denomina como la "segunda contradicción del capitalismo", materializada entre el capital y la naturaleza, en la medida en que el primero tiende a autodestruir sus condiciones de producción (entre ellas el entorno natural). Dado que los ciclos de reproducción de la naturaleza no son tan rápidos como el ciclo de rotación del capital, se suscita necesariamente una contradicción entre el dominio de aquel y los ciclos biológicos del planeta. Expresión de ello es el aumento de los costos de producción y la huída constante del capital hacia nuevos territorios donde profundizar el despojo de los bienes naturales. Esta segunda contradicción da cuenta de la estrecha relación que existe entre los procesos de acumulación de capital y el deterioro ambiental, poniendo en evidencia los límites del desarrollo capitalista.

En efecto, durante la década del 70, la crisis de sobreacumulación surgida en el seno del modelo bienestarista de posguerra –como expresión de la oleada de luchas sociales y políticas que se extendieron a escala mundial desde mediados de los años 60–, produce la ruptura del equilibrio fordista entre capital y trabajo, inaugurando una nueva etapa de expansión del capital caracterizada por la reactualización y profundización de la "acumulación por despojo" (Harvey, 2004). Como respuesta a una brusca caída de la tasa de ganancia a nivel mundial, y cobrando preeminencia sobre la reproducción ampliada, esta estrategia privatizadora permitió la creación de nuevos circuitos de valorización a partir de la mercantilización de bienes comunes, relaciones sociales y activos públicos previamente ajenos –o no totalmente integrados– a la lógica del capital. La oleada de "nuevos cercamientos" (De Angelis, 2012)[3] que tuvo lugar durante la década del 80 en

(3) Esta autor plantea la necesidad de repensar la noción clásica de "acumulación primitiva" desarrollada por Marx en el capítulo XXIV de "El Capital", no como un momento históricamente situado en los albores del capitalismo europeo –esto es, como hito fundacional de la separación de los trabajadores respecto de sus medios de subsistencia– y, por lo tanto,

varios países, constituyó la primera avanzada neoliberal que, años más tarde, se consolidaría en todo el mundo con el establecimiento del Consenso de Washington. Desde entonces, su objetivo estribará en la recuperación de aquellos ámbitos donde el capital había perdido terreno producto de la lucha de clases, además de lograr su extensión hacia esferas de la vida antes impensadas, a través de novedosos dispositivos de dominación y tecnologías de producción. Hechos críticos, como el derrumbe del bloque oriental europeo (con la caída del Muro de Berlín), los experimentos económicos de los gobiernos pro libre mercado (Reagan, Thatcher y Pinochet)[4] y el ascenso vertiginoso del capital financiero, terminaron de concretar las condiciones para la acelerada instauración de un nuevo modelo de acumulación del capital en escala mundial.

Así es como la doctrina neoliberal impuso sus propios requerimientos en forma abrupta e intensa desde la década del 90, cuyos ajustes estructurales otorgaron en adelante un rol protagónico al capital privado internacional[5], catapultando en un proceso sin precedentes, el poder de la empresa transnacional. En este nuevo momento del sistema económico, los monopolios encontraban como nunca antes, renovadas oportunidades de inversión y de crecimiento económico acelerado, en el cual se generó un ambiente fértil para una efervescente movilidad y acumulación del capital en la escala internacional. Lo que se ha dado en llamar la "tercera revolución industrial", basada en una serie de innovaciones tecnológicas realizadas hasta ese momento en informática, microelectrónica, ingeniería genética, transportes y

---

como algo ya superado, sino en tanto proceso en curso y de carácter permanente, que debe reproducirse una y otra vez bajo pena de ver peligrar las condiciones mismas de producción capitalista. De esta forma, la progresiva privatización de activos públicos y bienes comunes desplegada a partir de los años 80 y 90 en nuestra región, de la mano del recetario neoliberal, lejos de ser algo ajeno a la política de "cercamientos originarios" descripta por Marx, constituye la forma históricamente específica que ésta asume en el marco del proceso de reestructuración capitalista iniciado durante la década del 70 (De Angelis, 2012).

(4) En la década de los 70 y parte de los 80, se vislumbrarían los primeros experimentos de transformación del modelo, como una etapa de incubación de la doctrina neoliberal, puesta a prueba en el gobierno inglés de Margaret Thatcher, en el estadounidense de Ronald Reagan y primeramente, en el chileno de Augusto Pinochet (todos tipificados por sus lasos neoconservadores ahora proclives al libre mercado). Harvey (2007a) plantea también como elemento central en la configuración del periodo neoliberal, la gran transformación de China en 1976 con el ascenso al poder de Den Xiaoping, que colocó a este país en una posición neurálgica en la economía internacional, atrayendo inversión extranjera en forma inusitada con las reformas implementadas.

(5) Cabe remembrar la ruptura de las economías con tinte proteccionista implantadas a mediados del siglo XX, junto con la caída de parte importante de las barreras comerciales internacionales y el debilitamiento de la política de sustitución de importaciones

comunicación, llevará a establecer procesos productivos más intensivos en la utilización de mano de obra y también de explotación de bienes comunes naturales.

La intensificación de la producción con un uso intensivo de mano de obra implica un abaratamiento con base en los costos laborales generados a partir de la desvalorización de la fuerza de trabajo. En este momento se rompe con el esquema de "pleno empleo" anterior y se tiende a una flexibilización laboral que apuntala parte de los derechos laborales vigentes hasta el momento. Se produce un doble proceso de restructuración productiva. En el caso de Estados Unidos e Inglaterra, se relocalizan fábricas desde lugares donde existía una fuerte organización sindical hacia espacios donde la disponibilidad de mano de obra inmigrante y nacional no sindicalizada era abundante (Gilly y Roux, 2009). Por otro lado se produce un proceso de descentralización de la producción llevando a nuevos ámbitos de acumulación procesos productivos que antes estaban concentrados en un solo lugar. Se pasa de un esquema de producción rígido a uno flexible donde se da a lugar a una segmentación de la producción de mercancías (Gómez Cardenas, et. al., 2011).

Esta liberalización fundamentada en el establecimiento de altas tasas de interés en el sector financiero tuvo un fuerte impacto en el sector productivo. Por un lado, el endeudamiento de las empresas a través de la emisión de bonos o créditos desplazó al capital bancario (de menores dimensiones frente al volumen de capitales que se vuelca al sector financiero luego de la liberalización) como principal fuente de créditos (Arceo et. al., 2010). Por otro lado, se produjo un nuevo proceso de centralización de capital a partir de la interpenetración de capitales productivos y financieros formando nuevos conglomerados económicos o holdings. Estos nuevos conglomerados intervienen en diferentes sectores de la producción integrando verticalmente diversas ramas de producción (Villamil, 2014; Composto y Perez Roig, 2014).

Producto de esta búsqueda por la apertura de nuevos espacios de explotación, los Estados de los países periféricos compiten por la radicación de porciones del capital global en sus territorios, desmantelando conquistas democráticas históricas a fin de convertirlas en oportunidades de inversión. En esta suerte de relanzamiento ampliado del rol geopolítico clásico asignado a la región dentro de la división mundial del trabajo, los territorios y bienes naturales de América Latina adquieren renovado protagonismo como uno de los núcleos centrales del desarrollo capitalista. Por su parte, las empresas transnacionales se convierten en los principales agentes y beneficiarios de este reeditado orden global, explotando en condiciones

monopólicas la biodiversidad, agua, tierra, minerales e hidrocarburos que abundan en los países de la región, dejando enormes pasivos sociales y ambientales en las comunidades aledañas, y asegurando la producción a bajo costo y el consumo sostenido de las economías centrales[6].

En este marco, comenzará a consolidarse en el subcontinente una nueva *"ofensiva extractivista"*[7] (Seoane, 2013) o un modelo de desarrollo *"(neo) extractivista"*[8] que presenta continuidades estructurales con el proyecto de colonialidad, despojo y dependencia histórica vigente en la región, pero también novedades e innovaciones recientes que le imprimen una especificidad propia. En efecto, el extractivismo es una modalidad de acumulación que, desde hace 500 años, se extiende con diversos grados de intensidad en todos los países de América Latina. Tradicionalmente, ha remitido a las actividades económicas cuyo núcleo dinámico reside en la remoción de grandes volúmenes de bienes naturales no renovables (básicamente hidrocarburos y minerales) para ser exportados al mercado internacional sin procesamientos previos significativos. Otras características típicas de este modelo han sido la sobre-explotación de los bienes naturales, la tendencia a la monoproducción asociada a su carácter extensivo, el funcionamiento

(6) En el plano supranacional, diversas iniciativas son diseñadas de manera conjunta por Estados regionales y empresas transnacionales, tales como la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y el Plan Puebla Panamá (PPP) –ahora Proyecto Mesoamérica (PM)–, cuyo objetivo es promover la construcción de la infraestructura, el transporte, la energía y las comunicaciones necesarias para viabilizar la fluida circulación de las materias primas extraídas de los territorios más recónditos hacia los mercados internacionales, logrando así la efectiva consumación del saqueo de los bienes comunes y las energías sociales. Mientras el IIRSA se proyecta desde el corazón de Sudamérica hacia fuera, a través de sus dos costas (Atlántico y Pacífico), la trayectoria del PM está diseñada desde Colombia hacia el norte, pasando por Centroamérica y México.

(7) Si bien la noción de "ofensiva extractivista" acuñado por Seoane (2013) hace particular referencia al crecimiento exponencial de este modelo de desarrollo en América Latina durante el período 2003-2008, a los fines del presente artículo consideraremos el concepto en términos más generales, para referirnos al extractivismo contemporáneo, cuya genealogía puede rastrearse hasta –por lo menos– los años 90, aún cuando deba reconocerse que sus principales características y consecuencias se han exacerbado en la última década.

(8) Sin bien coincidimos en la nominación, tomamos distancia del sentido dado a este concepto por autores como Gudynas (2009), que restringen la caracterización del (neo)extractivismo a las particularidades que adquiere la explotación de naturaleza en los actuales "gobiernos progresistas" de América Latina (Bolivia, Venezuela, Ecuador, Argentina, Brasil y Uruguay principalmente). Por el contrario, y para los fines del presente trabajo, nos interesa plantear que las novedades del (neo)extractivismo atraviesan todo el arco político de los gobiernos regionales (incluyendo a los de signo conservador como México y Colombia, entre otros), ya que responden a transformaciones sistémicas de carácter cualitativo que, por lo menos durante los últimos treinta años, configuran un escenario significativamente renovado, especialmente en sus implicancias ambientales, sociales y políticas.

mediante la lógica de enclave y la permanente expansión de las fronteras extractivas hacia nuevos territorios.

Sin embargo, la renovación actual de este perfil productivo radica en la confluencia de cuatro características novedosas que han cobrado clara relevancia en las últimas décadas y que nos aproximan a complejos y desalentadores escenarios: 1)- la vertiginosa aproximación hacia el umbral de agotamiento planetario de bienes naturales no renovables fundamentales para la acumulación de capital y la reproducción de las sociedades modernas –tales como el petróleo, el gas, y los minerales tradicionales–; 2)- el salto cualitativo en el desarrollo de las técnicas de exploración y explotación –más agresivas y peligrosas para el medio ambiente–, que está permitiendo el descubrimiento y extracción de hidrocarburos no convencionales (shale oil y shale gas) y minerales raros (niobio, molibdeno, coltan, litio, etc.), disputados mundialmente por su formidable valor estratégico en los planos económico y geopolítico de largo plazo; 3)- la progresiva transformación de los bienes naturales renovables básicos para la reproducción de la vida –tales como el agua dulce, la fertilidad del suelo, los bosques y selvas, etc.– en bienes naturales potencialmente no renovables y cada vez más escasos, dado que se han constituido en los nuevos objetos privilegiados del (neo)extractivismo –o en sus insumos fundamentales, como en el caso del agua–, quedando la tasa ecológica de recuperación muy por debajo de la tasa de explotación alcanzada, por ejemplo, a través del desarrollo de la industria forestal y los agronegocios –que requiere de masivos desmontes y de la utilización de fumigaciones químicas para la producción de transgénicos y biocombustibles– (Acosta, 2011); y, por último, 4)- la conversión de los bienes naturales –tanto renovables como no renovables– en *commodities*, esto es, un tipo de activos financieros que conforman una esfera de inversión y especulación extraordinaria por el elevado y rápido nivel de lucro que movilizan en tanto "mercados futuros", responsables directos del aumento ficticio de los precios de los alimentos y de las materias primas registrado en el mercado internacional durante el último lustro (Bruckmann, 2011) .

En suma, consideramos que el extractivismo histórico, al igual que su versión (neo) extractivista:

> (…) tienen sus matices en diferentes países, pero en el fondo comparten (el intento de lograr) la instalación de un modelo económico que se basa en el uso de formas intensivas de capital para lograr la extracción de recursos (…). Pero quizás más que esto, lo que se instala es una lógica cultural y una forma de ocupación y control del espacio que refleja el poder del centro frente a las regiones, el poder no-indígena y citadino frente a

> las poblaciones indígenas-campesinas, y el poder de la inversión privada frente a las instituciones colectivas. De nuevo, es un proyecto económico, político e ideológico a la vez (Bebbington, 2011: 30-31).

Y, como analizaremos en el próximo apartado, emblema de estas transformaciones es el auge de la minería metalífera a gran escala desarrollada por empresas transnacionales sobre territorio latinoamericano desde los años 90.

2. El avance del capital transnacional y la gran minería en la región

2.1 Las empresas transnacionales: características e influencia mundial

Las diferentes condiciones en que se regula y controla el costo de la fuerza de trabajo en diversos países, ha influenciado poderosamente la movilidad geográfica de las empresas transnacionales a nivel mundial. El avance de la reestructuración productiva reconfigura la división internacional del trabajo y acrecienta la presencia de empresas transnacionales en el mercado mundial (Katz, 2011). En términos comparativos, la mano de obra de la periferia les resulta particularmente atractiva a los empresarios internacionales, particularmente por su bajo costo[9], por lo cual, en este campo el proceso de acumulación les genera mayores réditos a las corporaciones. Y es que, teniendo en cuenta las enormes diferencias salariales entre países, en los sectores en los que ello es posible, el traslado de una parte de la producción a naciones del sur permite abaratar notablemente los costes de producción (Omal; Paz con Dignidad, 2007). De esta manera, los países que en general mantenían bajos salarios y que contaban con una clase trabajadora fuertemente concentrada (especialmente en áreas urbanas), fueron los que resultaron mayormente interesantes para las empresas trasnacionales. Eso condujo a que la inversión extranjera de este tipo, apuntara geográficamente hacia donde la mano de obra fuera abaratada lo máximo posible y donde se lograsen mayores niveles de explotación, lo que condujo a la aplicación de políticas de flexibilización laboral en diferentes países, con el ánimo de atraer ese tipo de inversión extranjera.

(9) Ver Harvey, 2007: 63.

Durante los años 80, se reinicia un ciclo de ampliación de la figura del monopolio[10], el cual se intensificaría cada vez más en décadas posteriores, con un pleno despegue en los años 90 y la primera década del siglo XXI, cuando las empresas transnacionales vendrían a tener un protagonismo central en la economía global, por su intempestiva y avanzada expansión empresarial. Luego de los vaivenes históricos de la economía mundial a lo largo del siglo XX, finalmente se relanza con fuerza de acción de la empresa transnacional, en pleno acople con un modelo de libre mercado en actual auge y consolidación.

Actualmente, la eminencia económica de las empresas transnacionales es de tales magnitudes, que sus ingresos hoy en día pueden superar fácilmente a los de varias economías nacionales[11], por eso pueden condicionar y hasta desestabilizar la política de ciertas naciones receptoras de inversión[12]. Corroborando el poderío de estas empresas, según información empírica extraída a lo largo de la década del 2000, las corporaciones transnacionales realizan entre sí un tercio del comercio mundial y controlan dos tercios de todo el comercio del planeta[13]. Igualmente, 500 corporaciones transnacionales producen aproximadamente el 47% del PIB global actual[14] y las 200 mayores empresas de este tipo, controlan más de la tercera parte de la producción a nivel mundial (Omal; Paz con Dignidad, 2007).

Como ya se insinuaba a comienzos del siglo XX y tras un complejo desarrollo de casi un centenario, esto ha llevado a un acaparamiento de la actividad económica en una o más ramas de la producción, por parte de unas cuantas corporaciones. Ciertas empresas controlan hoy el grueso de

(10) Ahora, en términos corporativos, "la novedad radicaba sobre todo en la escala de las operaciones de estas entidades transnacionales: a principios de los años ochenta las compañías transnacionales de los Estados Unidos acumulaban tres cuartas partes de las exportaciones del país y casi la mitad de sus importaciones, y compañías de este tipo (tanto británicas como extranjeras) eran responsables de más del 80 por 100 de las exportaciones británicas"(Hobsbawm, 1998: 281; con base en UN Transnational, 1988).

(11) "Tan así es que, a decir del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en 1994, las cinco empresas privadas más grandes del mundo (General Motors, Ford, Toyota, Exxon y Royal Dutch/Shell) realizaban negocios que casi duplicaban el Producto Nacional Bruto (PNB) de todos los países de Asia Meridional, triplicaban el de todas las naciones de África al sur del Sahara" (Suarez, 2006: 309).

(12) Semejante acumulación de capital, ha conllevado a una crítica polarización social conducente a formación de una élite internacional, tal como lo propone Skalair (2002), Robinson (2003) y Suárez (2006), la cual es amasadora de grandes cantidades de dinero como resultado de la vasta concentración de capital.

(13) Ver Borón (2002), Mooney (2002), El Observatorio de Transnacionales (2005) y Suárez (2006).

(14) Ver Observatorio, 2005: 41; Suárez, 2006: 309; Collazo, 2004: 106.

los mercados, tanto en relación a los "recursos naturales" como al resto los distintos renglones productivos de la economía. Dicho proceso posiciona con fuerza a gigantescas empresas petroleras, mineras, armamentísticas, automotrices, de telecomunicaciones, entre muchas otras, las cuales abarcan ampliamente el segmento económico donde hoy se arraigan[15].

La centralización de capital supone continuar y oxigenar su acumulación, siendo la centralización y la concentración del capital dos procesos que se ligan intrínsecamente en su desarrollo. Justamente, los grandes monopolios transnacionales de la actualidad, son casi sin excepción, el resultado histórico de la unión de dos o más empresas, donde algunas de las más antiguas transnacionales que hoy perviven, han pasado por sucesivos y largos procesos de centralización y concentración de capital. En general, se puede decir que la fusión entre empresas posibilita la ampliación del área de influencia económica transnacional, logrando el acaparamiento de más consumidores, un mayor abarcamiento de su red comercial y de proveedores, más instalaciones, más recursos, más territorios disponibles para la acumulación y por ende, más flujos potenciales de ganancias para la nueva empresa. Un claro ejemplo del fenómeno, fue la fusión entre la petrolera Exxon y la Mobil en 1998, dando como resultado una de las compañías más fuertes en el mundo económico, la trasnacional estadounidense Exxon Mobil [16].

Otro componente esencial es el papel del capital financiero, el cual es muy activo en la formación y constitución de empresas transnacionales. Una de las definiciones del capital financiero, lo advierte como la unión resultante entre el capital bancario y el capital productivo (perteneciente a la rama industrial, comercial o de materias primas), lo que implica que existe una penetración de capitales procedentes del sector bancario en los diferentes ejes de la economía y de manera viceversa, del campo de la producción hacia la rama de la banca (Botero y Gutiérrez, 2000; Sarmiento, 2006)[17]. El capital financiero ha hecho sinergia recíproca con el fenómeno del monopolio, así como con la centralización y concentración del capital, fortificando los procesos de acumulación. Es un poder en doble sentido empresa-banco[18], que

(15) Un ejemplo de ello, es el campo de la industria aeronáutica civil, la cual es dominada ampliamente por tan solo dos empresas, Boing (norteamericana) y Airbus (europea), las cuales controlan el 95% de las ventas mundiales de este mercado (Suárez, 2006).

(16) De igual forma, lo hicieron las empresas Chevron Corp. y Texaco Inc., para formar la petrolera Chevron Texaco Corp. en el año 2000.

(17) Con el advenimiento de grandes grupos bancarios, se intervino económicamente en la producción y así mismo, de forma similar, la industria interfirió en la banca, especialmente en Alemania, Francia, Inglaterra y EEUU.

(18) Ver Suárez, 2006.

desde un comienzo les permite a las empresas acceder a mayores cantidades de recursos monetarios para la inversión. De ahí que Robinson (2003) denomine a las actuales grandes empresas como "corporación industrial financiera", por esa interacción combinada en su interior.

Hoy en día el capital financiero ha adquirido un protagonismo determinante en la definición del mercado mundial, imprimiéndole un fuerte ritmo a los flujos económicos internacionales. Las propias empresas transnacionales sufren entradas y salidas de capital, o de ingreso y retiro de inversores bajo la lógica del sistema. Estos movimientos de capital son posibles, en un entorno en el que "la globalización e integración financiera posibilita la rápida combinación y asignación de capital, y hace más flexible la inversión y la desinversión, y más fácil su traslado de un país a otro"[19].

Uno de los rasgos distintivos de la empresa transnacional es su carácter internacional, con una tendencia permanente a su ampliación geográfica de acción. Una dinámica surgida hace un siglo por la saturación de los mercados y la agudización de la competencia al interior de las economías centrales. En ese entonces, brotaban serias tensiones económicas al interior de las naciones industrializadas, las cuales se alivianaron cuando el capital encontró una "solución espacial" (utilizando una expresión de Harvey) al invertir en diferentes países, resolviendo las crecientes contradicciones que emanaban al interior de las economías nacionales. Pero no es hasta finales de los años setenta cuando el fenómeno transnacional se acelera intempestivamente, produciendo que nuevas transnacionales se hayan creado, consolidado y ampliado a nivel global. Después de la crisis de la década de 1970, "los bajos beneficios obtenidos en el centro podían compensarse así con mayores beneficios en el exterior"[20]. Pronto se catapultó a cientos de empresas transnacionales, quienes se vieron beneficiadas con la ampliación internacional de sus actividades, gracias al clima de negocios propiciado en la última fase de acumulación[21]. Desde aquél entonces, la

(19) Sarmiento, 2004: 16.

(20) Harvey, 2004: 65. La exportación de capital está relacionada con la decreciente tasa de ganancia propia del sistema (Amin, 1975). Según Harvey (2007a) la crisis económica de la década de 1970 está relacionada con un problema de sobre producción, desempleo y fracaso de las políticas keynesianas.

(21) Un indicador de este reciente fenómeno expansivo es el notable aumento de la Inversión Extranjera Directa (IED), la cual se multiplicó por 16 entre el año de 1982 y 1994 (Gutiérrez, 2008). El mismo Gutiérrez (2008) también muestra que las entradas de capitales productivos, en el caso latinoamericano, contrastan con la transferencia de recursos al exterior, aumentándose dicha transferencia en más de 40 veces entre 1999 al 2005 (pasando de US$ 1.600 a US$ 67.000 millones en ese periodo).

expansión territorial de las empresas atravesando un sin número fronteras nacionales, ha sido desbocada[22].

Gradualmente, la ampliación geográfica empresarial se ha vuelto fundamental para la reproducción y subsistencia de las corporaciones, abarcando cada vez más territorios en función de su propia acumulación económica. Según William Robinson (2003), la propia dinámica del sistema capitalista lo obliga a expandirse hacia el exterior y ninguna región o país permanece fuera de este sistema[23]. En ese sentido, la ampliación de la economía de mercado sobre diversos territorios del planeta sigue en ascenso, siendo las transnacionales, una cabeza fundamental de ese proceso. En base a este principio, la expansión geográfica de las transnacionales, es la materialización efectiva de su ensanchamiento económico. Pero estas empresas logran avanzar sobre nuevos mercados y territorios, por medio de la configuración de una estructura de acción global o regional para llevar a cabo sus operaciones. Ello incluye la implantación de filiales o subsidiarias, desde donde se controlan las actividades de la transnacional a un nivel más local. Según OMAL y Paz con Dignidad (2007), se calcula la existencia de aproximadamente 70.000 empresas transnacionales y más de 690.000 filiales en la actualidad, cifras que vienen en ascenso durante los últimos años[24].

También las empresas requieren de un punto nodal desde donde se controla planificada y sistemáticamente todo el proceso de acumulación. Esta internacionalización empresarial necesita de unos complejos niveles de coordinación llevados a cabo desde las respectivas casas matrices, en cuyo lugar se asientan las juntas directivas y convergen los diferentes tipos de accionistas. Desde allí se configuran, controlan y ajustan las actividades de

(22) "Se sumó una creciente movilidad geográfica disfrutada por las actividades productivas, que abrió nuevas oportunidades para el empleo rentable del capital excedente" (Harvey, 2004: 63).

(23) "El proceso de acumulación de capital aparece como algo perpetuamente expansionista" (Harvey, 2007: 84).

(24) No obstante, este es un estimativo, ya que las empresas abren (y cierran) sus operaciones en distintos países a un ritmo significativo, variando con ello el número de filiales establecidas anualmente, comprendiendo que las transnacionales son móviles y muy dinámicas por el acelerado movimiento de capitales al que asistimos en el presente. Esta información es obtenida de UNCTAD (Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo), del World Investment Report (2005) y de Naciones Unidas (2005), por parte de Omal y Paz con Dignidad, pero advierte la cautela con que hay que apreciar dichos datos, porque no se tiene en cuenta ni el tamaño ni la importancia de cada empresa y filial dentro de dicha contabilidad (Ver Omal y Paz con Dignidad, 2007: 7). Según UNCTAD, se a multiplicó por 10 el número de transnacionales registradas desde 1970 al año 2000 (Suárez, 2006).

la empresa en los diferentes países, articulando toda una red de operaciones a nivel internacional. La casa matriz es el núcleo de la empresa, donde converge el poder económico y político de la transnacional.

Estado y empresa transnacional han tejido una estrecha relación vinculante, sin embargo, es un nexo que a nivel geográfico es paradójico:

> Las empresas vienen y van, desplazándose de un lugar a otro, se fusionan o quiebran, pero los Estados son entidades de larga vida, no pueden migrar y se ven confinados, excepto en circunstancias excepcionales de conquista geográfica, dentro de límites territoriales fijos[25].

Sin embargo, a pesar de la retórica neoliberal, el Estado sigue cumpliendo un papel neurálgico dentro de la economía mundial, no sólo acompañando y respaldando los movimientos del capital privado (nacional e internacional), sino como ente fundamental para la aplicación permanentemente de todo tipo de mecanismos extraeconómicos (jurídicos, ideológicos y militares), impulsando la reproducción del sistema social en su conjunto.

Pero las nuevas estrategias de acción transnacional han ampliado la baraja de posibilidades de inversión, dada la gran movilidad del capital, los desarrollos tecnológicos, las nuevas formas del proceso de trabajo en su fase de flexibilización y todas las ventajosas condiciones generadas por la periferia a las grandes empresas. Las empresas transnacionales han diseñado recientemente (sobre todo durante las últimas tres décadas), una serie de mecanismos tendientes a recortar aún más sus costos de producción. Muchas empresas no solo empezaron a trasladar parte de su producción a países periféricos, sino que iniciaron una especie de partición de sus etapas productivas y de comercialización en diferentes lugares del mundo, según los costos de mano de obra, el desarrollo técnico, la disponibilidad de infraestructura y las políticas de los diferentes gobiernos de "estímulo" hacia la inversión.

Según Harvey (2007) tales procesos económicos también se intensifican según las "diferencias geográficas de productividad". Ya en la década de 1980 se experimentaba una especie de desindustrialización interna en países del "primer mundo" y las deslocalizaciones de la producción en el extranjero se hicieron más frecuentes[26]. De esta manera, se desarrolló un fenómeno conocido como la "multilocalización empresarial", que consiste en la tendencia a que las empresas dividan espacialmente sus eslabones de la cadena de producción, como la extracción de materias primas, la fabricación, el ensam-

(25) Harvey, 2004: 40.

(26) Harvey, 2007: 32.

blaje, el empaque, el diseño, el marketing o la comercialización, en distintos lugares geográficos según su propia conveniencia económica[27].

En general, son toda una serie de productos en bruto los que se vuelven esenciales como punto de partida para la industria, comprendiendo que el sector primario, es el escenario básico para hacer funcionar el resto de la maquinaria productiva y los procesos de acumulación. No obstante, cabe señalar que muchas de las materias primas explotadas por grandes corporaciones en países periféricos, no son procesadas en el lugar de extracción, sino que son llevadas a los grandes núcleos industriales para su trasformación y posterior comercialización, quedándose una gran parte del valor agregado del producto final, fuera de los países receptores de este tipo de inversión. Un proceso que sostiene la llamada primarización de las economías periféricas y que las relega a estacionarse en los primeros eslabones de la cadena productiva.

Si bien gradualmente se han incorporado otros "recursos" naturales en forma masiva al sistema productivo mundial, cabe decir, por un lado, que el impresionante desarrollo del sector energético, termina siendo decisivo para la extracción de diversos componentes naturales. El voluminoso consumo de combustibles y energéticos de origen fósil, como el gas, el crudo y el carbón, así como la configuración de toda una estructura en el sector eléctrico y el avance de nuevas fuentes energéticas (encarnadas sobre todo en los agro combustibles), son los que en la actualidad presionan con una fuerza inusitada en el mantenimiento y aumento de la gran extracción.

En estas condiciones, un gran espectro de regiones a nivel internacional comenzaron a ganar gran importancia en el escenario mundial durante todo el siglo XX y las corporaciones transnacionales emprendieron la conquista de cientos de territorios que les resultaban estratégicos, por la abundancia de uno o varios "recursos" en particular. Es así como muchos territorios se embarcaron en un cierto tipo de mono producción, fruto de la super especialización económica en ciertos espacios geográficos, la cual fue impuesta por los agresivos mecanismos del mercado y el actor empresario transnacional. En ese sentido, se constituyeron regiones petroleras, mineras, bananeras, azucareras, cacaoteras, cerealeras, carnícolas o madereras en la periferia, solo por nombrar algunas caracterizaciones a nivel geoeconómico, donde la presencia de una o varias transnacionales ha sido preponderante. Varias oleadas inversionistas dinamizaron esta dinámica en la periferia.

(27) Fenómeno que se gesta teniendo en cuenta que "la especialización territorial y los vínculos interregionales aumentan con la creciente facilidad de integración espacial" (Harvey, 2007b: 350).

Los territorios de frontera, e incluso, los ya explotados intensamente por el sistema capitalista, son sometidos como nunca a esta lógica instrumentalista. Quiere decir, que ahora los espacios son examinados minuciosamente por las empresas internacionales, buscando porciones de territorio donde se puedan colocar capitales y de los cuales se pueda extraer valor de cambio. Inclusive, la incesante valorización del capital tiende a reconfigurar, construir, usar y producir nuevos territorios. Las corporaciones estarán allí, donde se acumulen riquezas naturales potencialmente explotables, para poder enviarlas a circular y transformar en los mercados globales.

2.2 La minería a gran escala en América Latina

De la mano de empresas transnacionales, durante las últimas dos décadas, la "minería a cielo abierto" se ha instalado como uno de los métodos más eficientes para explotar de manera rentable los yacimientos de "baja ley", esto es, aquellos que por presentar un alto grado de diseminación de los metales en la roca, resultan inaccesibles mediante el método tradicional por túneles o socavones. La especificidad de este novedoso tipo de minería reside en la utilización intensiva de territorios, agua, energía, explosivos y tecnología de punta, combinación que permite realizar la extracción y concentración de los metales con extrema celeridad y a bajo costo. Con este objetivo, y luego de rastrear con imágenes satelitales los depósitos mineralizados, se remueven extraordinarias cantidades de suelo mediante la utilización de toneladas de dinamita que demuelen montañas, para luego dar paso a un proceso de trituración y molienda de la roca extraída que, finalmente, es expuesta a los efectos de un compuesto de sustancias químicas (cianuro, ácido sulfúrico, mercurio, entre otras) disueltas en gigantescas cantidades de agua para separar y capturan los metales, desechando todo el resto del material que resulta inutilizable. Inmensos volúmenes de residuos químicos y escombro son sólo algunas de las derivaciones más visibles de este proceso. El saldo ingente suele ser la destrucción de ecosistemas, la desaparición de culturas ancestrales y economías regionales, así como la emergencia sanitaria o la directa expulsión y desplazamiento de poblaciones enteras de sus territorios (Rodríguez Pardo, 2009).

A pesar de la larga historia de sobreexplotación minera que caracteriza el pasado de América Latina desde la conquista, persiste un enorme potencial metalífero que había permanecido inexplorado hasta la llegada de estas nuevas tecnologías de explotación a gran escala, y que ha convertido a los países de la región –incluso a aquellos sin tradición minera previa, como Argentina, Ecuador, Venezuela, Honduras y Guatemala– en el des-

tino privilegiado de las inversiones transnacionales del sector durante los últimos veinte años. En efecto, durante el período conocido como el "gran boom minero" (1990-1997), mientras la inversión mundial en exploración aumentó en un 90%, sólo en América Latina alcanzó un incremento del 400% (Bebbington, 2011: 53). La inversión minera mundial en la región prácticamente se triplicó a lo largo de dicha década, pasando del 12% en 1990 al 33% en el 2000 (De Echave, 2006)[28]. Mientras tanto, en lo que corresponde a explotación minera realizada entre 1990 y 2001 a nivel mundial, 12 de las 25 mayores inversiones se hicieron en Latinoamérica: 9 en Chile, 2 Perú y 1 en Argentina (Bebbington, 2011: 53).

A fin de captar este flujo masivo de inversiones disponibles a partir de los años ´90, los Estados de la región privatizaron la explotación de sus recursos minerales, eliminaron las barreras de entrada a las inversiones extranjeras y sancionaron marcos jurídico-político-administrativos[29] tendientes a tornar atractivos sus territorios para la radicación de las transnacionales del rubro, sobre la base de tres incentivos fundamentales: 1)- *plena seguridad jurídica sobre la propiedad de las concesiones* (derechos de imprescriptibilidad y transabilidad, preeminencia de la propiedad minera por sobre los derechos superficiarios de la tierra, total garantía legal y judicial de las inversiones extranjeras); 2)- *importantes beneficios fiscales y comerciales* (estabilidad jurídica por períodos de entre 25 y 30 años, eliminación de tasas de importación y exportación, libre disponibilidad comercial de productos, amortización acelerada de inversiones, desgravación de impuestos, desregulación sobre la remisión de utilidades, etc.); y 3)- *un sistema de controles ambientales extremadamente laxos* (supresión de fondos de garantías por impactos ambientales, vacíos legales en relación a los procesos de cierre de minas y tratamiento de pasivos ambientales, estándares ambientales inferiores a otras disposiciones internacionales, etc.). En paralelo, el Banco Mundial ofrecería asesoramiento y líneas de crédito para agilizar la "modernización" institucional que permitiera la consolidación de la gran minería metalífera en los países latinoamericanos. Así, el sector se convertía en una de las principales áreas de inversión del organismo que, entre 1993 y 2001, cofinanció 27 proyectos de gran envergadura en los países de la región (De Echave, 2006).

(28) Según datos difundidos en 2005 por la CEPAL, los principales destinos de la exploración minera en América Latina aparecen en el siguiente orden: Perú, México, Brasil, Chile y Argentina (Chaparro Ávila, 2005).

(29) Uno tras otro, los países de América Latina, fueron reformando sus legislaciones mineras imitando el modelo inaugurado tempranamente por Chile (1983) bajo la dictadura de Pinochet, que sigue los criterios de privatización, transnacionalización y liberalización de la actividad: Perú, Bolivia y Ecuador (1991), México (1992), Argentina (1993), Brasil (1996), Guatemala (1997), Honduras (1998) y Colombia (2001) (Machado Aráoz, 2011: 137-138).

Producto de estas reformas, las tasas medias de beneficio de las operaciones mineras aumentaron exponencialmente[30], convirtiendo a la región en la principal proveedora de buena parte de los recursos mineros demandados a nivel global hacia comienzos del nuevo milenio[31]. Como correlato, la cantidad de territorio concesionado para la inversión minera ha alcanzado dimensiones inusitadas, llegando a cubrir más del 10% de toda la región hacia el año 2000 (Machado Aráoz, 2011: 140).

3. La gran minería en Argentina desde los años 90 hasta la actualidad

3.1 Condiciones de emergencia de la gran minería en el país: contexto histórico y transformaciones sociales, políticas y económicas

Los antecedentes de los profundos cambios producidos en las funciones del Estado y la estructuración productiva nacional se encuentran en el ciclo cívico militar producido tras el derrumbe del peronismo. Las transformaciones se producen fundamentalmente en torno al curso de la apropiación de la renta diferencial de la tierra (producto de la producción agroganadera pampeana) y el direccionamiento adoptado por la estructura industrial del país. Esto se constituye en un elemento esencial en torno al cual se produce una determinada estructura de precios y el destino de los productos del sector primario (Iñigo Carrera, 2007). Por otro lado, las transformaciones que emergen con gran fuerza y que signaron las políticas de las dos últimas dictaduras militares, tendían a la reducción de costos, particularmente en torno al disciplinamiento de la fuerza de trabajo, la disminución de su capacidad adquisitiva y mayores niveles de explotación laboral (Rupar, 2014).

El inicio de este nuevo período está marcado por la destrucción de gran parte del sector industrial, lo cual implicó el comienzo de una época

(30) En América Latina, éstas alcanzaron el 34% a mediados de dicha década, superando ampliamente el 5% que presentaban como rendimiento promedio los países mineros del Norte (Canadá y Estados Unidos) (Machado Aráoz, 2011: 140).

(31) Así, la producción regional de oro en relación a la producción mundial pasó del 10,3 % en 1990 al 14,9 % en 2004; igualmente, la producción regional de cobre pasó del 24,4 % al 47,3 %; en el caso de la plata, del 34,2 % al 41,4 %; del 16,8 % al 22 % en la producción de zinc; del 23 al 27 % en el caso de la bauxita; del 22 al 29 % en la producción de mineral de hierro y del 11,5 al 16 % en la de níquel (Machado Aráoz, 2011: 140).

marcada por la desocupación, que constituyó un fuerte factor de disciplinamiento de la clase obrera. Fue el momento inicial de un largo período de erosión del nivel salarial. Junto con lo anterior, el proceso de financiarización de la economía hizo que un gran volumen de capital se volcase al sector financiero, al establecer tasas de interés local superiores a las tasas establecidas en el mercado internacional.

Los 90 comienzan con un profundo cambio en las funciones del Estado. Se resalta el carácter policial del mismo, se declara el estado de emergencia de todos los servicios y empresas estatales y de todos los organismos de ejecución y administración y, finalmente, se eliminan las juntas reguladoras de la actividad agraria. Se establece el marco para el proceso de privatización de las empresas públicas y se eliminan todas las subvenciones al sector productivo. Por último, el establecimiento de la paridad cambiaria en igualación al dólar. Todo lo anterior se trata de medidas tendientes a eliminar cualquier regulación en el funcionamiento económico, generar una drásticas disminución del gasto público y eliminar la inflación. Las medidas relacionadas con la sobrevaluación de la moneda y apertura del mercado interno a capitales y productos externos implicaron exponer los bajos niveles de la productividad nacional a la competencia externa. Implicó a la vez que el Estado se quedaba sin herramientas macroeconómicas para dar un direccionamiento específico a la renta generada. El resultado de esto fue el trastrocamiento de la totalidad de los sectores productivos a nivel nacional, acompañado de una conflictividad social signada por el proceso de flexibilización laboral, la desocupación y pauperización de las condiciones de vida de los trabajadores (Ferrari, 2014).

Frente a las limitaciones autoimpuestas, lo único que le quedaba al Estado era generar un marco adecuado para la atracción de capitales e impulsar aquellos sectores productivos de mayor rentabilidad. Por tanto, dicho período estuvo signado por dos elementos fundamentales. Por un lado, la concentración del sistema productivo en la explotación intensiva de la tierra con una alta tecnificación que implicó la quiebra de un gran número de unidades productivas y su concentración en manos de grandes empresarios (Rodríguez, 2010). Por otro lado, implicó un crecimiento en la influencia de las inversiones extranjeras y se profundizó la dependencia estructural del sistema productivo nacional hacia el sector externo. Esta es la década en la que se consolida un esquema cuyo crecimiento económico, se desliga de las posibilidades de consumo del mercado interno. Se profundiza la dependencia de la economía nacional de sus exportaciones del sector primario.

Las privatizaciones de servicios públicos marcaron la llegada de nuevas inversiones. Sin embargo, estas representaron el 51% de flujo de estos capitales sólo entre los años 91-93. Entre 1994 y 1999 el flujo de capitales externos se fundamentó en el proceso de fusiones y adquisiciones de unidades productivas previamente existentes (Chudnovsky, s/e). En este período el 87,6% corresponde al pasaje de activos de capital nacional a capitales extranjeros, lo cual implica un fuerte extranjerización de la economía nacional (Kulfas et. al., 2002). Este pasaje se produce a partir de los bajos niveles de productividad de las actividades desarrolladas con capital nacional en relación a los procesos productivos de los productos que comienzan a ingresar al mercado interno. Dicho proceso de extranjerización expresa que si en 1992 la participación de empresas trasnacionales en las ventas de las mil principales empresas era de un 39%, en el año 2000 estas pasan a ser del 67% (Chudnovsky, s/e).

Si bien en este período hay un cambio sustancial en relación a los sectores a los cuales se destinan las IED, los mismos seguirán expresando una estructura productiva fuertemente volcada al comercio internacional. En promedio, entre los años 2004 y 2010 las inversiones atraídas por el conjunto de las manufacturas es del 37% mientras que las actividades relacionadas con la explotación de Recursos Naturales será de un 33% (BCRA, 2010). En relación al primer sector, los rubros más dinámicos serán los históricamente dominantes. Serán la industria automotriz, la industria de elaboración de metales comunes y el sector de Química, Caucho y Plástico. Por otro lado cabe destacar que para este mismo año el 67% de las IED se dirigieron a empresas exportadoras de bienes (BCRA, 2010). La novedad de esta década, se presenta en el comportamiento de los sectores relacionados con el sector primario. Si bien el petróleo no dejará de ser la principal actividad extractiva de mayor atracción de capitales, el sector relacionado con la minería comenzará a romper records históricos a partir de la presencia de la megaminería metalífera a cielo abierto.

3.2 Marco jurídico-administrativo y políticas públicas en torno al sector minero en Argentina

A partir de 1993 se elaboró el marco jurídico-político-administrativo específico que reestructuraría por completo el desarrollo de la actividad minera en la Argentina. El hito fundacional de este renovado andamiaje fue la sanción de la Ley N°24.196 en abril de 1993, que estableció el *Régimen de Inversiones para la actividad Minera*. Según la presentación del proyecto elevado

por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional[32], su aprobación permitiría: a)- Condiciones adecuadas para hacer atractivo el ingreso de capitales para la inversión de riesgo en el campo de la minería; b)- Conocer y potencializar los recursos mineros del país; c)- Incrementar la producción de los mismos y mejorar en calidad y cantidad el abastecimiento de materias primas a las industrias manufactureras; d)- Inclinar favorablemente la balanza del intercambio comercial en materia de minerales y sus derivados primarios; e)- Generar fuentes de trabajo y asentamientos estables en zonas alejadas, fronterizas y por lo general de escaso desarrollo; f)- Incorporar y crear tecnología minera (reproducido en Christel y Álvarez, 2010: 2-3).

En definitiva, se trataba de que el Estado nacional generara un escenario de estabilidad fiscal y seguridad jurídica a largo plazo, que incentivara la territorialización de IED en el sector. Para ello, dicha normativa –que fue aprobada por amplia mayoría en las dos cámaras– confirió a las transnacionales mineras diversas concesiones, a saber: congelamiento de la carga tributaria total por un período de 30 años (art. 8), deducción del 100% de la inversión en el pago del impuesto a las ganancias (art. 12), exención del pago de los derechos de importación (art. 21), un porcentaje máximo del 3% de pago de regalías provinciales sobre el "valor boca mina"[33] del mineral extraído

(32) El proyecto de Ley fue presentado al Congreso Nacional por el Poder Ejecutivo en diciembre de 1992, con las firmas de Carlos Menem y Domingo Cavallo. En el mismo mes, las comisiones de Presupuesto y Hacienda y de Minería (que en la comisión de diputados tenía como miembro al actual gobernador de San Juan, y principal impulsor del desarrollo minero en su provincia, José Luis Gioja) recomendaron su sanción. La urgencia del oficialismo para acelerar su tratamiento quedó demostrada en varias ocasiones durante el debate parlamentario. En este sentido, y a modo de ejemplo, el diputado sanjuanino por el Partido Bloquista, Gómez Centurión, expresaba: "(…) solicito al cuerpo se tomen todos los recaudos -incluso a riesgo de no cumplir estrictamente con el reglamento- para que en el día de hoy [10/03/93] se sancione esta norma, lo cual constituiría un acto histórico para el país" (reproducido en Christel y Álvarez, 2009: 8). Para un análisis detallado del debate parlamentario de la Ley 24.196, véase el trabajo citado.

(33) Este término fue definido varios años más tarde, por la Ley 25.161 de 1999, y luego incorporado como artículo 22 bis de la Ley de Inversiones Mineras, donde queda expresado que "se considera ´mineral boca mina´, el mineral extraído, transportado y/o acumulado previo a cualquier proceso de transformación. Se define el ´valor boca mina´ de los minerales y/o metales declarados por el productor minero, como el valor obtenido en la primera etapa de su comercialización, menos los costos directos y/u operativos necesarios para llevar el mineral de boca mina a dicha etapa, con excepción de los gastos y/o costos directos o indirectos inherentes al proceso de extracción (...)". Luego de realizados dichos descuentos (que incluyen los costos de transporte, flete y seguros hasta la entrega del producto logrado; los costos de trituración, molienda, más todos aquellos que permitan la venta del producto final; así como los costos de comercialización hasta la venta y los costos de fundición y refinación), el monto en regalías que efectivamente pagan las empresas mineras no supera el 1,5%. Sólo a modo de ejemplo, cabe citar el caso de Minera Alumbrera en Catamarca, empresa que para el trienio 2004-2006 exportó concentrados de oro y cobre por un valor de 2.200 millones de dólares, percibiendo la provincia sólo 170 millones de dólares en concepto de regalías (Gambina, *et al.*, 2010).

declarado por la empresa –del cual se descuentan los costos que implica el proceso desde su extracción hasta el traslado para la exportación– (arts. 22 y 22bis), y obliga a las empresas a constituir una previsión especial para prevenir, cubrir y subsanar posibles perjuicios ambientales, con el incentivo de que son las propias empresas las que fijan el monto de los aportes, los cuales son deducibles del impuesto a las ganancias hasta en un 5% (art. 23).

Un segundo hito fundacional, particularmente significativo en términos políticos, fue la suscripción del *Acuerdo Federal Minero* entre el Poder Ejecutivo Nacional y los Ejecutivos Provinciales, que tuvo lugar en mayo de 1993 y fue ratificado en julio por la Ley N°24.228. Éste constituyó un compromiso para la implementación de políticas mineras uniformes en todo el territorio nacional, entre las que destacan la promoción en forma coordinada de la captación de inversiones mineras en el exterior (cuarta cláusula), la armonización jurisdiccional de los Procedimientos Mineros con el fin de lograr lineamientos básicos comunes en todo el país (quinta cláusula), la organización mancomunada y actualización permanente del Catastro Minero (octava cláusula), la eliminación de gravámenes y tasas municipales para la minería (novena cláusula), y la aplicación de las medidas necesarias para evitar distorsiones en las tarifas de energía eléctrica, gas, combustibles y transporte que pudieran afectar a la actividad (décima primera cláusula).

Ese mismo año, se sancionaron otras dos normativas de gran relevancia. Por un lado, la Ley N°24.224 de *Reordenamiento Minero*, que instituyó la realización de un mapeo geológico regular y sistemático, esto es, un inventario público de los recursos naturales no renovables (arts. 1-3); creó el Consejo Federal de Minería (COFEMIN), como organismo de asesoramiento de la Subsecretaría de Minería de la Nación, integrado por un miembro titular y uno suplente de cada una de las provincias y el Estado Nacional (arts. 11-14); estipuló el valor del canon minero para minas de diversas categorías e incrementó el tamaño de los permisos de exploración y de las pertenencias mineras a 100.000 hectáreas por empresa (arts. 15-23). Por otro lado, la Ley N° 24.227, creó en el ámbito del Congreso de la Nación una *Comisión Bicameral de Minería*, compuesta por cuatro diputados y cuatro senadores –integrantes de las comisiones de Minería de ambas Cámaras–, cuya función fuera la elaboración de propuestas que tiendan al desarrollo sostenido de la minería argentina (art. 1).

Luego, hacia fines de 1994, se sancionó la Ley N°24.402 de *Financiamiento y Devolución Anticipada del Impuesto al Valor Agregado* (IVA), que beneficia a las empresas mineras con proyectos nuevos o en etapa de ampliación, que importen bienes de capital y/o realicen inversiones en in-

fraestructura física para la producción destinada a la exportación. En estos casos se prevé el reembolso o financiamiento de dicho impuesto, disminuyendo así la carga tributaria asociada a los gastos realizados[34]. Como requisito para acceder al beneficio, se estipula que las empresas asuman formalmente el compromiso de exportar anualmente un monto mínimo equivalente al 24% de los saldos promedio de financiación utilizados. Por otra parte, en 1995[35], se sancionó la Ley N°24.498 de *Actualización del Código de Minería*, la cual contiene reformas sustanciales al código vigente[36] que implicaron una ampliación significativa de las protecciones y beneficios otorgados en pos de la promoción a la minería de escala (tales como la eliminación de la prohibición de permisos colindantes; la ampliación a 20 permisos de cateo a 400 unidades por provincia; y el restablecimiento de la concesibilidad de los minerales nucleares, previamente anulada). Ese mismo año, también se sancionó la Ley N°24.585 de *Protección Ambiental para la Actividad Minera*, cuya principal innovación con respecto a otras industrias extractivas consistía en establecer la obligación a los responsables de cualquier actividad de prospección, exploración, explotación, desarrollo, preparación, extracción y almacenamiento de sustancias minerales, la presentación de un *Informe de Impacto Ambiental*, para ser sometido a una evaluación (con actualizaciones bianuales) por la autoridad de aplicación correspondiente –definida por cada jurisdicción– a fin de determinar la autorización o no para el inicio de cualquiera de la actividades mineras mencionadas (art. 251).

Paralelamente, durante este período, comenzaron a realizarse una serie de "intercambios analíticos" entre las autoridades del sector público minero nacional y el Banco Mundial, tendientes a elaborar un plan conjunto que apuntalara la "modernización" de la dimensión técnico-administrativa de este andamiaje en construcción desde principios de la década, y que tenía

(34) Cabe destacar que en relación con la actividad minera, entre 1995 y 1997, se emitieron certificados de devolución anticipada del IVA por más de 300 millones de pesos (Prado, 2005: 10).

(35) Otras normativas sancionadas durante 1995 son: la Ley 24.466, que crea el Banco Nacional de Información Geológica; y la Ley 24.523, que crea un Sistema Nacional de Comercio Minero.

(36) El Código Minero que, desde su elaboración en 1886 no había sufrido importantes modificaciones, establece los sistemas de dominio respecto a las substancias minerales y determina las formas en que se adquiere, conserva y/o pierde el derecho a aprovechar los yacimientos minerales. Más allá de los importantes cambios que incorporaron las leyes sancionadas durante la década del 90, se mantuvo vigente el "espíritu" del Código original, en cuanto a la concesión a los particulares de la facultad de buscar minas, aprovecharlas y disponer de ellas como dueños (art. 8), ya que si bien se trata de bienes privados de la Nación o las provincias, según corresponda (art. 7), el Estado no puede explotarlas (art. 9).

como propósito fundamental impulsar el desarrollo de la gran minería en Argentina[37]. Es así que, entre 1996 y 2000 se puso en marcha la implementación de la primera parte del *Proyecto de Asistencia a la Minería Argentina* (P.A.S.M.A.)[38] en seis provincias argentinas (Catamarca, La Rioja, Mendoza, San Juan, San Luis y Salta), extendiendo sus alcances al resto de las jurisdicciones nacionales entre 1999 y 2001, mediante la aplicación de la segunda parte del Proyecto, siendo el objetivo central de todo el operativo la realización de una profunda reforma institucional y regulatoria que promoviera el "saneamiento" y "desburocratización" de los procedimientos administrativos para el manejo de los acuerdos de inversión minera

> Para conformar el Marco Institucional Público Minero y el Servicio Público Minero moderno, eficiente y homogéneo en todo el país conformado por sistemas regidos por las Normas de Calidad para contribuir a consolidar un clima de inversión favorable para el sector minero argentino y a lograr la competitividad del sector privado (Córdoba y Saravia Frías, 2000: 2).

Dos años más tarde, en 1997, se firmó el *Tratado de Integración y Complementación Minera Argentino-Chileno* –ratificado en el año 2000 por la Ley N°25.243–, que estableció la conformación de un área supranacional en las zonas fronterizas donde existen yacimientos compartidos por los dos países, sobre los cuales ambos Estados limitan sus incumbencias

---

(37) Tal como reseña un documento de la Dirección de Minería de San Juan, el primer paso del proyecto fue llevar a cabo un estudio diagnóstico que "identificara las debilidades institucionales que presentaban los organismos mineros oficiales tanto de la nación, como aquellos de la órbita provincial, con el objeto de plantear un plan de reordenamiento de los mismos para hacer frente a una transformación general del sector provocada por la serie de fuertes inversiones de empresas extranjeras en áreas mineras. Como resultado de dichos intercambios, el Banco Mundial sugiere acelerar la desregulación que se venía llevando a cabo en el sector, en forma orgánica y coincidente con el resto de las áreas del gobierno nacional, dado el lento crecimiento observado, el cual evidenciaba dificultades operativas en las administraciones provinciales y en aquellas áreas del ámbito nacional, a fin de que el mismo quedara integrado a un proceso de apertura económica (…). El Gobierno Nacional y el Banco Mundial hacen hincapié, por lo tanto en fortalecer las áreas de información de base, el ordenamiento de los catastros, la capacitación de los funcionarios provinciales. Por ello se recomienda en forma imperiosa llevar a cabo un proceso de fortalecimiento institucional para los niveles de administración nacional y provincial, acorde con el flujo complejo de inversiones privadas, planteando suscribir inmediatamente después de promulgada la ley de Actualización Minera, un Acuerdo Federal para la implementación del proyecto PASMA" (Córdoba y Saravia Frías, 2000: 1).

(38) El monto total del Proyecto PASMA, durante sus seis años de implementación, ascendió a US$ 86.500.000. Los fondos aportados por el Banco Mundial constituyeron el 80% del total -US$ 69.500.000-, mientras que el 20% restante fue aportado por el Tesoro Nacional (Córdoba y Saravia Frías, 2000: 1).

soberanas para garantizar la explotación integrada y sin restricciones de los recursos minerales a las transnacionales (Schiaffini, 2004). En efecto, el artículo primero establece que

> (…) las prohibiciones y restricciones vigentes en las legislaciones de cada parte, referidas a la adquisición de la propiedad, el ejercicio de la posesión o mera tenencia o la constitución de derechos reales sobre bienes raíces, o derechos mineros, establecidas en razón de la calidad de extranjero y de nacional chileno o argentino, no serán aplicables a los negocios mineros regidos por el presente tratado.

Como corolario, es dable subrayar que la suscripción y puesta en vigencia de dicho tratado tuvo un objetivo inmediato y concreto: habilitar la consecución del proyecto binacional *Pascua-Lama*, concesionado a la transnacional canadiense Barrick Gold Corporation para la explotación de uno de los yacimiento de oro y plata más importantes del mundo, ubicado bajo los glaciares de altura en la región cordillerana, y que actualmente se encuentra en la fase de construcción avanzada[39].

Creadas las condiciones generales para promover el desarrollo de la minería a cielo abierto en el país, los resultados no tardaron en hacerse tangibles. Con relación a la inversión en exploración, se estima un promedio anual de 6 millones de dólares hasta 1993, año en que se produce un quiebre en esta tendencia, elevándose la inversión a 51 millones para 1994, 80 millones en 1995, 110 millones en 1996, y 130 millones en 1997, cuando se produce el pico más alto de la década. Durante el período 1993-1997, los capitales invertidos en exploración sumaron un total 386 millones de dólares[40]. Por su parte, la inversión relacionada con la etapa de producción tuvo un desempeño similar. En efecto, durante el período 1975-1993 se estima que la inversión privada promedio fue de alrededor de 28 millones de dólares, mientras que sólo entre 1994 y 1997,

---

(39) Tal como afirmaba en una entrevista José Luis Gioja, ya en su cargo de gobernador de San Juan, "Pascua Lama es un gran desafío para los gobiernos de Argentina y de Chile, para la III Región, para la provincia de San Juan y para la empresa, porque es el primer proyecto binacional de este tipo. Es como que estamos haciendo huella. La minería no tiene fronteras, el yacimiento está y los hombres pusimos el límite. Entonces el problema es cómo se eliminan las naturales restricciones que impone una frontera, donde hay leyes de un lado y leyes del otro lado. Hay que vencer eso" (Diario de Cuyo, 28/12/2006, artículo titulado "José Luis Gioja, gobernador de San Juan: ´Estamos haciendo huella´).

(40) Como parámetro de avance de la actividad exploratoria, también cabe destacar que durante el período 1970-1992 el promedio anual de perforaciones se estimaba en 17.000 metros, mientras que con la radicación de empresas extranjeras el promedio anual aumentó a 73.000 metros en 1994, 110.000 metros en 1995 y 160.000 metros en 1996 (Moori Koenig, 1999).

el monto invertido sumó 1490 millones, siendo el año 1996 el punto más álgido de la década con una inversión de 708 millones de dólares (Moori Koenig, 1999; Sereno, 2011). Así, entre las inversiones en exploración y producción se alcanzó un monto acumulado total de 1876 millones de dólares[41]. Por otra parte, las exportaciones mineras crecieron a una tasa anual promedio de 106% (Dirección de Minería de San Juan, 2000: 4). En esta performance se destaca, particularmente, la evolución de la producción de minerales metalíferos, que pasó de representar el 12,9 % del Valor total de producción minera en 1992 al 48,1 % en 2007, reflejando una importante diversificación de la producción (Sereno, 2011).

Entre 1998 y 2002, el sector minero debió enfrentar una serie de obstáculos –dentro y fuera del ámbito nacional– que, si bien no detuvieron su consolidación en el país, retardaron su anterior dinamismo. En primer término, la crisis los países del sudeste asiáticos desde 1998 y la desaceleración de la economía mundial desde el 2000, produjeron una aguda retracción de la demanda internacional de metales que, a su vez, se tradujo en una importante caída de los precios –por ejemplo, el precio del oro descendió en un 10% y el del cobre en un 33%–, provocando una fuerte disminución de las inversiones de riesgo a nivel global (CEPAL, 1998; Moori Koenig, 1999). El presupuesto mundial en exploración minera, que había alcanzado el pico más alto de la década en 1997, llegando a los US$ 4574 millones, disminuyó abruptamente a partir de 1998, llegando a los US$ 2000 millones en 2001, y constituyéndose en la cifra más baja del período desde 1994. La misma tendencia tuvo lugar en América Latina, donde las inversiones en exploración minera habían alcanzado el record de US$ 1280 millones en 1997, sólo para caer en un 55% dos años más tarde, cuando la cifra fue de US$ 575 millones en 2001 (Campodónico y Ortiz, 2002). En el plano local, también se produjo una reducción en el ritmo de las inversiones que, si bien se expresó en un des-

(41) Si bien en esos años la minería no constituye uno de los principales motores de atracción de IED, se destaca un aumento importante de su participación en el total de las transacciones de capital, pasando del 0,05% en 1992 al 6% en 1997 (Moori Koenig, 1999). Al respecto, Enrique González, editor de la Revista Panorama Minero, relataba que "en 1995, Argentina fue ubicada primera en el ranking de los Mercados Emergentes, luego de un estudio realizado por Mining Journal, uno de los más importantes medios de comunicación que se edita en Inglaterra. Y un año antes, el International Investment Conferences Inc. de Estados Unidos, había señalado a Argentina como el país más confiable para las inversiones de riesgo. De ese manera, la minería de nuestro país conformaba el sector más atrayente para las inversiones que incursionaban en América Latina" ("El retorno de Domingo Cavallo le abre nuevas perspectivas a la minería del país, Revista Panorama Minero, N°258, Marzo de 2001).

aceleramiento de los flujos de capital –tanto en actividades exploratorias como de producción–, no implicó el abandono de áreas concesionadas o de proyectos en curso (Secretaría de Minería de la Nación, 2005). De cualquier modo, entre 1998 y 2002, las inversiones mineras totales en el país disminuyeron un 29% con respecto al ciclo 1993-1997.

En el marco de este panorama general adverso, el Estado argentino continuó impulsando medidas favorables para el sector y creando una serie de nuevos incentivos a fin de fomentar el arribo de mayores IED para la actividad minera. En marzo de 2001, se sancionó la ley de Competitividad 25.413, que en su primer artículo creaba el impuesto a los débitos y créditos en cuenta corriente bancaria, más conocido como "impuesto al cheque". Sin embargo, solo unos meses más tarde, a través del decreto 613/2001, la actividad minera quedaba exenta de pagar dicho impuesto. Luego, en junio de ese mismo año, se sancionó la ley 25.429 de *Promoción de Inversiones Mineras*, que actualiza, amplía y precisa algunas de las figuras ya establecidas en la ley 24.196 del Régimen de Inversiones para la Actividad Minera sancionada en 1993.

Entre las innovaciones más importantes que esta normativa incorpora, se cuenta la inclusión de las personas o entidades prestadoras de servicios mineros y de los organismos públicos del sector como beneficiarios de la excepción del pago de los derechos de importación para los bienes de capital, que previamente solo estaba reservado a las empresas mineras inscriptas en el régimen que la ley anterior creaba. Además, perfecciona los beneficios en relación a la estabilidad tributaria por treinta años. En ese sentido, aclara que las empresas no podrán ver incrementada su carga tributaria total, pero considerando en forma separada cada jurisdicción (nacional, provincial y municipal) al momento de la presentación del estudio de factibilidad. Este punto corrige un vacío de la norma anterior, donde quedaba abierta la posibilidad de interpretar que si bajaba la carga tributaria en una jurisdicción podía aumentar en otra, en la medida que no aumentase la carga global. Por otra parte, extiende a la fase de exploración el régimen de financiación y devolución del impuesto al valor agregado de las importaciones y adquisiciones de bienes y servicios que tengan por destino realizar actividades mineras consistentes en prospección, exploración, ensayos mineralúrgicos e investigación aplicada. Asimismo, establece un régimen de opción en materia de amortizaciones, pudiéndose elegir el sistema tradicional o una amortización acelerada con posibilidad de acortar el plazo original a tres años, en función de las utilidades de cada empresa en cada período fiscal (Ortiz, 2007).

No obstante, la profunda crisis de fines de 2001 en el país[42], multiplicó la cautela de los inversores a la hora de apostar al desarrollo de nuevos proyectos. En efecto, 2001 y 2002 fueron los años con peores rendimientos del período en términos de inversiones mineras. Durante dicho bienio, el presupuesto en exploración fue de 47 y 60 millones de dólares respectivamente, y el de explotación de 142 y 115 millones en cada caso, muy lejos de las cifras –hasta cinco veces más altas– del año 1997 (Sereno, 2011). Con todo, el sector minero logró atravesar sin mayores costos el período de recesión económica e inestabilidad institucional que estalló en diciembre de aquel año, permaneciendo al margen de la prohibición de girar divisas al exterior impuesta a otros rubros a través del Decreto N°1570/01, y de la aplicación de retenciones a las exportaciones estipulada por la Ley N°25.561 de *Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario*. En efecto, este impuesto recayó sobre las ventas al exterior de las empresas agropecuarias y petroleras, pero no sobre las empresas mineras que ya operaban en la Argentina[43]. Aquellas firmas que ingresaron al país luego de enero de 2002 sí fueron incluidas dentro del régimen de retenciones, pero los menores costos internos de producción derivados de la salida de la convertibilidad compensaron los menores ingresos originados por las exportaciones (Ortiz, 2007). Ciertamente, si la devaluación de la moneda argentina a partir de enero de 2002 generó

(42) Durante las multitudinarias jornadas del 19 y 20 de diciembre de 2001, miles de personas recuperaron el espacio público marchando al ritmo de los "cacerolazos" y exigiendo "¡Que se vayan todos!". En ese marco de sucesivas y masivas movilizaciones –tan espontáneas como destituyentes– fueron derribados cinco presidentes en menos de tres semanas. A la par que el orden neoconservador eran cuestionadas de raíz, se multiplicaban las experiencias de organización no convencionales –autogestivas, autónomas, horizontales– en todo el territorio argentino, tales como las asambleas vecinales, los movimientos piqueteros y las empresas recuperadas. Así, luego de una década regida por la disciplina de las políticas neoliberales, novedosas formas de pensar-hacer política se hicieron visibles, evidenciando una profunda crisis de acumulación y dominación generalizada (Bonnet, 2002; Ouviña, 2009). La recuperación sostenida de la acumulación capitalista y la recomposición del poder de dominación quedará en manos del gobierno kirchnerista a partir de 2003; y dicho proceso tendrá lugar a partir de una metamorfosis en la forma de Estado, esto es, de las formas en que se articulan lo político y lo económico (cuya separación es inherente a la propia particularización del Estado capitalista). De manera que, "mientras que el Estado menemista intervenía intentando esconder el carácter político (es decir, clasista) de su intervención detrás de la lógica del mercado, el Estado kirchnerista interviene intentando esconder la imposición efectiva de esa lógica de mercado a través de su intervención mediante la politización (ideológica) de la misma" (Bonnet, 2010: 18).

(43) Durante el período de crisis las exportaciones del sector minero se mantuvieron en alza. En 2002, se registró el valor más alto hasta la fecha, cuando las exportaciones alcanzaron los 989 millones de dólares, representando un 380% más que el valor exportado en 1995 (Sereno, 2011).

inicialmente una relativa incertidumbre entre los inversores, no demoró en presentar indiscutibles ventajas para los intereses del sector que, viendo disminuidos sus costos en salarios e insumos –tales como combustible y energía–, aceptarían rápidamente la medida como otro gran incentivo para las inversiones mineras. De modo que, en los últimos meses de 2002, cuando la tendencia al alza del precio internacional del oro comenzó a despuntar nuevamente, las IED mineras en el país emprendieron una progresiva recuperación.

Por su parte, el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) dio continuidad a todas aquellas medidas estructurales implementadas en el sector durante la década menemista, manteniendo el marco jurídico-administrativo vigente desde la década del 90. Asimismo, se ocupó de saldar aquellas deficiencias, resoluciones aplazadas o definiciones pendientes dejadas por las gestiones anteriores. En primer lugar, se decidió la jerarquización administrativa del área minera al rango de Secretaría de la Nación en mayo de 2003. Luego, la sanción de los Decretos N°417/2003 y N°753/2004, dejó sin efecto la obligatoriedad del ingreso y negociación en el mercado de cambios de las divisas provenientes de la exportación de productos mineros[44]; y, posteriormente, la Resolución General Conjunta N°1641 y N°11 de 2004, reglamentó el reembolso del IVA para importaciones y adquisiciones de bienes y servicios destinados a la exploración minera. Por último, esta primera gestión kirchnerista buscó profundizar el modelo minero metalífero mediante el desarrollo del "Plan Nacional Minero 2004-2005", que reafirmaba a la actividad como una política de Estado y un objetivo estratégico para el nuevo gobierno (Álvarez y Composto, 2011).

Por último, el gobierno de Cristina Kirchner (fines de 2007-2011) mantuvo la misma línea de políticas para el sector que la gestión previa. A los pocos días de su asunción, se introdujeron retenciones móviles –de entre 5 y 10% según el tipo de mineral– a las exportaciones mineras de 12 empresas que se habían radicado en el país antes del año 2002 y que aún gozaban de este beneficio excepcional. Sin embargo, sólo se trató de la generalización de un impuesto ya existente que no revirtió el marco general favorable a las inversiones extranjeras. Más aún, la Ley 24.618 de *Presupuestos Mínimos para la Protección de los Glaciares y del Ambiente Periglaciar,* sancionada en noviembre de 2008 por amplia mayoría

(44) Cabe destacar que estos decretos sancionados por el gobierno de Néstor Kirchner ponen en funcionamiento un incentivo único, del que no goza ninguna otra actividad productiva en el país (Pérez Roig, 2011).

en el Congreso Nacional, fue vetada por la presidente a través del Decreto 1837/08 y dejada sin efecto por afectar directamente las explotaciones mineras presentes y futuras[45] (Galafassi y Composto, 2013).

Es así que como resultado de la competencia internacional sobre los recursos metalíferos, de los avances de las técnicas de extracción, y de una política estatal de fuerte protección y fomento de las IED, aquellos territorios nacionales antes considerados no rentables para la explotación minera, comenzaron a alcanzar los más altos valores del mercado, convirtiendo al país en el sexto a nivel mundial con mayor disponibilidad de recursos mineros –se estima el 75 % de las reservas mineras aún no han sido explotadas– y el segundo con mayores tasas de retorno para la producción de cobre y oro (Ortiz, 2006). Asimismo, a partir del año 2002 representará un 5% del promedio anual de las IED en el país. Por otro lado, el dinamismo del sector minero se representa a partir de diferentes aspectos. En primer lugar, el incremento interanual de atracción de capitales es muy superior a cualquier otra actividad, representando en el año 2010 un 77% mayor al monto atraído el año anterior, y un 48% en relación al año 2006. En relación al nivel de rentabilidad, la actividad minera presentará un promedio del 40% entre los años 2005 y 2010, mientras que la actividad petrolera y la relacionada con metales comunes llegan a un 22% (BCRA, 2010).

4. Impacto territorial y conflictos sociales en torno a la gran minería en Argentina

Todo este despliegue tanto legal como institucional implica no solo la habilitación hacia los capitales externos de un usufructo diferencial de los recursos a partir de la falta de necesidad de cumplir con múltiples obligaciones, sino que además implica una gran transferencia por parte del sector público hacia el privado de aquellos recursos necesarios para establecer las condiciones de producción para la actividad minera.

El alto nivel de rendimiento fundamentado en la explotación de recursos naturales con tecnología de avanzada junto con el entramado de excep-

(45) El artículo 6º, objetado por la presidencia, solicitaba que se prohíban actividades que puedan afectar a los glaciares tales como: la liberación de sustancias contaminantes, la construcción de obras de arquitectura o infraestructura (exceptuando a las de investigación científica), la explotación minera o petrolífera, y la instalación de industrias o de desarrollo de obras industriales. La fuerte condena social que siguió a la polémica decisión presidencial obligó a la sanción de una nueva ley en septiembre de 2010 que, esta vez, contó con el apoyo del ejecutivo nacional.

ciones y de posibilidades de capitalización acelerada que se hace presente en las legislaciones para el sector extractivo, complementado con las pocas obligaciones impuestas a dichos capitales, son los elementos que hacen que los capitales privados puedan apropiarse de una renta extraordinaria de niveles inusitados para cualquier sector productivo que se encuentra en el ámbito nacional.

A su vez, la *territorialización* implica una apropiación privada de espacios que anteriormente eran de uso común. En términos espaciales se produce una "situación de frontera" a partir de la presencia de formas heterogéneas de producción, lo cual implica formas particulares de uso y ordenamiento del mismo, constituyendo una determinada forma de organización racional del espacio. Esta forma de organización se expresa en una particular lógica de distribución del conjunto de objetos como de acciones de una determinada población. Infraestructura, caminos, formas de utilización de cada sector espacial se constituye a partir de una estructuración histórica particular y se modifica con el tiempo a partir de la relación dialéctica de estos dos sistemas en el que están implicados tanto la normatividad vigente, las políticas delineadas, etc.

En el caso de la megaminería se ha definido la estructuración de un espacio reticular y que constituye una territorialidad espacialmente fragmentada. A partir de la forma en que se da la modalidad extractiva actual, así como también la gran resistencia que genera, parece establecer territorialidades excluyentes y opuestas. Lo que se genera en los irresolubles conflictos mineros es un enfrentamiento de territorialidades de difícil resolución. Esto constituye pues, un trastrocamiento tanto en el uso como en la dotación de sentido de diferentes espacios que responde a conjuntos de necesidades sustancialmente opuestos donde la satisfacción de un conjunto implica necesariamente, la negación del otro.

Este intento de "alienación territorial" (Santos, 1996) enfrenta radicales y masivas resistencias locales que, mediante la conformación de redes de solidaridad –y el auxilio de las tecnologías de la información–, se han propagado a nivel nacional y continental, dando lugar a la configuración de un "nuevo internacionalismo" (Seoane, Taddei y Algranati, 2006). El énfasis de estas luchas en la defensa de los "bienes comunes" las convierte en lo que Harvey (2004) denomina como "movimientos insurgentes contra la acumulación por desposesión". Por su parte, Martínez Allier (2004), los caracteriza como "movimientos del ecologismo popular", en tanto enarbolan leguajes de valoración inconmensurables con la lógica mercantil del sistema capitalista; y Leff (2004) los define como "movimientos de reapropiación (de la naturaleza) y reexistencia (del ser)" debido a que no

luchan por una mejor distribución ecológica y económica, sino por la recuperación de la propia identidad cultural vinculada al territorio y la reinvención de los sentidos existenciales a partir de una construcción colectiva autónoma basada en el ejercicio de la racionalidad ambiental. Por último, Navarro y Pineda (2009) entre otros, los presentan como "movimientos socio-ambientales", considerando que hacen hincapié en el sentido más profundo de una relación integral con la naturaleza, entendida como espacio vital que no puede escindirse del mundo social.

Así, en este contexto propicio para la consolidación definitiva del sector minero en el país, surgió un "obstáculo" que no se había manifestado hasta el momento en Argentina: la resistencia a la minería a cielo abierto por parte de las poblaciones aledañas al desarrollo de dichos proyectos, que tendría su primera experiencia significativa en la localidad de Esquel (Chubut) entre septiembre de 2002 y mayo de 2003, propagándose rápidamente hacia otras regiones. A partir de allí se irá configurando una nueva "cartografía de resistencias sociales" marcada por el estallido de una oleada de luchas socio-ambientales en todo el país (Svampa, 2008). Expresión de ello son la multiplicidad de asambleas y organizaciones sociales que, como *irradiación*[46] de la experiencia esquelense, comenzaron a surgir en las pequeñas y medianas localidades de la zona cordillerana y precordillerana, conformadas por vecinos autoconvocados que veían amenazadas sus condiciones y calidad de vida ante el avance de estos proyectos de minería a gran escala. Actualmente, existen alrededor de setenta asambleas en Argentina (Comelli, 2010), que se suman a la lucha ancestral de pueblos originarios y comunidades campesinas contra el despojo de los bienes naturales y la destrucción del territorio.

La mayoría de estos movimientos combinan diversas metodologías para defender los bienes comunes naturales. Por un lado, apelan al trabajo territorial y a la organización de base en las comunidades afectadas, así como a la acción directa no convencional y disruptiva (movilizaciones, escraches, festivales, cortes de ruta, bloqueo de caminos, etc.) como herramienta de lucha fundamental para el proceso de resistencia social. Por otro lado, apuestan a la articulación y coordinación con otras luchas

(46) Siguiendo a Hernán Ouviña (2011), entendemos que el concepto de "irradiación" remite a "la capacidad de una fuerza social o grupo subalterno, de incidir más allá de su entorno inmediato, con el propósito de aportar a una articulación hegemónica que trascienda su condición particular y sus demandas específicas", por lo que equivale a "convidar una concepción del mundo y, por qué no, una modalidad de lucha, sin pretender liderar ese proceso ni autoproclamarse referencia exclusiva de él (…). De lo que se trata en último término, es de buscar cómplices, no de iluminar a masas adormecidas".

y organizaciones. En este sentido, cabe destacar la conformación de la Unión de Asambleas Ciudadanas (UAC) a fines de 2006, como una red que nuclea a todas las expresiones de resistencia contra las diversas formas de "saqueo y contaminación", entre las que se destacan la minería a cielo abierto y el monocultivo de soja. Hasta la fecha, llevan realizados quince encuentros nacionales en diversas localidades y regiones del país. Asimismo, se valen de la utilización de diversos recursos legales (como las consultas populares, la presentación de recursos de amparo y proyecto de ley) para frenar o retrasar el avance de los proyectos de desposesión. Ejemplo de ello son las leyes que siete provincias –Río Negro (2005), La Rioja (2007), derogada un año más tarde), Tucumán, Mendoza, La Pampa (2007), Córdoba y San Luis (2008)–, además de la precursora –Chubut (2003)–, han sancionado contra la minería metalífera en los últimos años, como resultado de la fuerte presión popular ejercida sobre las respectivas Legislaturas provinciales.

Si bien mediante la defensa de los bienes comunes de la naturaleza, las comunidades movilizadas pugnan por mantener sus formas de vida tradicionales o alternativas, no se trata a priori de una opción política, sino de una reacción defensiva ante la coacción predatoria, que poco a poco se va cargando de otros registros colectivos y simbólicos. En general, la necesidad de organización emerge ante la urgencia de compartir información, deliberar y reflexionar colectivamente acerca del conflicto que se enfrenta, desatado por gobiernos y transnacionales que pretenden imponer la implementación de los megaproyectos de desposesión. En una primera fase, estas luchas tienden a emerger como movimientos del "no", impulsados por la oposición a problemáticas puntuales que los involucran en forma directa. Sin embargo, en el proceso mismo de su constitución, comienzan a cuestionar el por qué y para qué de estos emprendimientos depredadores, comprendiendo sus ramificaciones sistémicas y ratificando la convicción de que la defensa de los bienes naturales y los mundos de vida no sólo se persigue en beneficio de los pueblos más estrechamente vinculados por sus relaciones de proximidad, sino también para el resto del planeta y la subsistencia de la humanidad en su conjunto (Navarro y Pineda, 2009).

Estos movimientos han emprendido una vía política propia –muy diferente a la tradicional–, derivada de su fuerte arraigo territorial y de la propia naturaleza de sus reivindicaciones. En efecto, se produce una tendencia a la reapropiación comunitaria del territorio, como un lugar de resignificación y creación de nuevas relaciones sociales, mediante la expansión de experiencias de autogestión productiva, resolución colectiva de

necesidades sociales –tales como educación y salud–, y gestión autónoma de los asuntos públicos comunes. En la mayoría de los casos, presentan una dinámica asamblearia y horizontal de organización, con estructuras poco rígidas que buscan evitar la escisión entre dirigentes y dirigidos. Si bien no con la misma intensidad, existe en todos los casos una tendencia a generar espacios de discusión más democráticos, que privilegian el proceso de deliberación colectiva y la toma de decisiones por consenso, así como la designación rotativa de delegados para llevar a cabo las actividades acordadas (Seoane, Taddei y Algranati, 2006; Ouviña, 2008).

El discurso sostenido por estos sectores en resistencia expresa una lógica completamente diferente a la del sector minero. Las asambleas de vecinos organizadas en torno al rechazo de esta actividad cuestionan el saber hegemónico del que se valen tanto las empresas mineras como los gobiernos para legitimar sus discursos y posiciones en favor del extractivismo. En este sentido, expresan que "sabemos de qué estamos hablando porque, ante la desinformación oficial, ante la inercia demostrada por los representantes elegidos por el pueblo, nosotros investigamos y nos informamos"[47] para disputar y cuestionar el discurso oficial. Sus acciones tiene un fuerte contenido de denuncia donde no sólo se explican los motivos del rechazo a los proyectos mineros sino que difunden información de las formas en que actúan las mineras, como ser las estrategias que se dan para lograr legitimidad en los pueblos[48] o investigar y publicar las formas que tienen las empresas para evadir los impuestos y las cargas estatales[49]. La esfera pública tampoco es evitada por los asambleístas que demuestran, al menos superficialmente, las relaciones entre funcionarios públicos y empresas mineras[50].

Asimismo, las asambleas reclaman "la anulación de todos los convenios megamineros y la expulsión de las mineras de nuestros territorios en respeto a la autodeterminación de los pueblos"[51] . Desde su perspectiva si no se puede aceptar la presencia minera es por las implicancias en el medio que los rodea, que tiene un sentido económico, ambiental, social y cultural:

> (…) sobreexplotar un acuífero, contaminar un río o directamente proponer su destrucción y confinamiento a perpetuidad, como el río Minas en

(47) Petición Chilecito Famatina a la cámara de diputados provincial, 2006

(48) No a la mina, 05/01/2011

(49) No a la mina, 20/12/2011

(50) No a la mina, 26/01/2011

(51) No a la mina, 17/01/2011

> Andalgalá, o permitir la destrucción de glaciares o ambientes periglaciares en nombre del desarrollo económico, será un buen negocio para empresas que se benefician con esa actividad, pero es un desastre económico y social para la provincia que lo permite[52].

A partir de estas afirmaciones se evidencia el carácter preventivo de las consignas de las asambleas. Pero sus argumentaciones no quedan en un simple conservacionismo: "Entendemos que la Megaminería está invadiendo Nuestros Territorios, devastando nuestras montañas, impidiendo el desarrollo de las economías regionales, apropiándose de nuestras fuentes de agua contaminándolas con sustancias tóxicas y avasallando nuestras culturas"[53].

Al carácter preventivo acerca de la destrucción de los recursos naturales se añade la concepción económica basada en la apropiación del espacio y los recursos para su transformación en pos de una producción local que ha venido funcionando hasta la llegada de las mineras. Al discurso marcadamente desarrollista del sector minero que entiende como "elevación de la calidad de vida de la población" a la dimensión específicamente material, es decir, a la disponibilidad de dinero que logre sustentar proyectos económicos de un segmento de la población, se le opone una concepción mucho más amplia donde las actividades productivas regionales no sólo tienen que estar en consonancia con una adecuada forma de apropiarse del medio sino que además debe remitirse a sistemas de valores presentes en los espacios particulares de cada región que nada tiene que ver con el sentido instrumental que le dan las mineras y el gobierno al bienestar material.

A partir de lo anterior y de una noción de territorialidad expresada por el gobierno, las asambleas afirman: "ninguna zona es zona de sacrificio"[54] y a esto se agrega que "no podemos permitir que la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, los gobernadores (...) y los sectores cómplices con este modelo, sigan entregando nuestros bienes comunes a los intereses del capital"[55]. Aquí se añade una noción fundamental ligada a los aspectos de la territorialidad defendida por las asambleas y es la noción de "bienes comunes". Esto es más que un elemento discursivo en el contexto de la forma de concepción de su ambiente por parte de los integrantes de las asambleas que están en lucha. Este quiebre conceptual implica pensar a la naturaleza y a sus partes constitutivas como un todo, enfrentada a la idea

(52) No a la mina, 29/11/2010

(53) No a la mina, 17/01/2011

(54) No a la mina, 06/01/2011

(55) No a la mina, 06/01/2011

tradicional de "recurso" que caracteriza a la racionalidad instrumental moderna y hegemónica. Esto es reconocer una nueva forma de entender a la naturaleza, que se opone completamente a la concepción establecida por el sector minero y gubernamental anteriormente descrito.

A modo de conclusión

Esta nueva etapa en el modo de producción representa pues, una concentración en escasas actividades productivas que se vuelcan al comercio internacional. Esto implica una ruptura fuerte en relación a la etapa anterior. Las actividades extractivas vinculadas con las producciones mencionadas se vuelcan al mercado exterior generando un escaso o nulo valor agregado. Por otro lado, se establece un doble proceso de complejización del proceso productivo y simplificación de la naturaleza en el que resultan fundamentales los desarrollos técnicos y el conocimiento científico. En el caso de la megaminería estos desarrollos representan la posibilidad de establecer actividades económicas en áreas que previamente estaban integradas residualmente al capitalismo más dinámico. Esta etapa esta signada pues por el avance sobre espacios que, o bien sus ecosistemas estaban escasamente intervenidos, o pertenecen a pequeños productores o pueblos originarios con tenencia formalmente precaria de tierras. Esta nueva integración territorial se establece a costa de una excesiva simplificación de los ecosistemas previamente existentes en dichos espacios a la vez que excluyen la posibilidad de desarrollar otras actividades productivas en las áreas que operan. El proceso de concentración de la explotación de la tierra implica, por otro lado, una forma diferencial de acceso a los bienes comunes naturales.

Si concebimos al territorio como "un entramado de relaciones políticas, económicas, socioculturales e ideológicas que definen un determinado patrón de apropiación de recursos que determina la participación de los sectores dominantes en la distribución de beneficios" (Galafassi, 2009: 72), lo que se pone en juego con este reordenamiento es el patrón de apropiación del espacio, constituyendo un cambio sustantivo en las territorialidades y teniendo como fundamento una nueva jerarquización de los recursos a explotar. Esta nueva jerarquización de recursos se realiza en detrimento de actividades productivas estructuradas históricamente por lo que se establece una competencia entre los diferentes sectores productivos que pugnan por recursos en común (tierra, agua, etc.) y por su utilización en una u otra actividad productiva. Se establece, por tanto, una lucha tanto

material como simbólica para definir las directrices y los objetivos sociales deseables (Dimitriu, 2002).

Esta lucha establecida por la redefinición del territorio, la apropiación de los recursos contenidos en él y las racionalidades particulares que confrontan establece un proceso en el que puede concebirse al espacio como un "espacio de frontera", en tanto constituyen "áreas en transición entre un territorio utilizado y poblado por una sociedad y otro que, en un momento particular del desarrollo de la sociedad y desde su punto de vista, no ha sido ocupado en forma estable" (Reboratti, 1990). Esta definición se produce siempre desde el punto de vista de una sociedad específica a la que hace referencia, con lo cual la consideración de que un espacio no está habitado y frente al cual se puede avanzar con una actividad productiva específica, se determina a partir de dos dimensiones. Por un lado, la dimensión material que implica tanto la existencia de una densidad poblacional como un uso distintivo de determinado recursos. Por otro lado, la dimensión cultural en el sentido que implica una determinada forma de concebir la habitabilidad de un espacio, el reconocimiento de determinados recursos (y no de otros) y una determinada forma de explorarlos y aprovecharlos, es decir, una determinada forma de utilización social de los mismos. Los espacios que pueden llegar a considerarse "vacíos" en realidad no lo son, por lo que es dable comprender la frontera como un "proceso de conexión entre espacios caracterizados por dinámicas productivas y reproductivas heterogéneas" (Trinchero, 2000: 39).

Así, los nuevos movimientos sociales contra el despojo y en defensa de la vida ponen en entredicho la legitimidad del modelo neoextractivista que se presenta como adalid del desarrollo y la modernización para los países de Latinoamérica, pero exigiendo en forma implícita el sacrificio de territorios, comunidades y poblados enteros como moneda de cambio. Como contrapartida, reivindican la construcción de una "racionalidad ambiental" que, en términos de Enrique Leff:

> (…) inquiere y cuestiona los núcleos férreos de la racionalidad totalitaria [occidental, moderna y capitalista] porque desea la vida. Formula nuevos razonamientos que alimenten sentimientos que movilicen a la acción solidaria, al encantamiento con el mundo y la erotización de la vida. Construye saberes que antes de arrancar su verdad al mundo y sujetarlo a su voluntad dominadora, nos lleven a vivir en el enigma de la existencia y a convivir con el otro (…). La ética ambiental explora la dialéctica de lo uno y lo otro en la construcción de una sociedad convivencial y sustentable" (2004: 13).

Bibliografía

Acosta, Alberto, 2011. "Extractivismo y neoextractivimo: dos caras de la misma maldición", en La línea de Fuego, 23/12/2011. Disponible en: http://lalineadefuego.info/2011/12/23/extractivismo-y-neoextractivismo-dos-caras-de-la-misma-maldicion-por-alberto-acosta/ [Consultado: 10 de enero de 2012].

Amin, Samir, 1975. *La acumulación a escala mundial*. Argentina: Siglo XXI editores.

Álvarez, Laura y Composto, Claudia, 2013. "Estado, empresas transnacionales y resistencias sociales en la gran minería", en Grigera, Juan (comp.) *Argentina después de la posconvertibilidad*, Buenos Aires: Editorial Imago Mundi.

Bebbington, Anthony, 2011. *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas. Una ecología política de transformaciones territoriales*. Lima: IEP–CEPES.

Beigel, Fernanda, 2006. "Vida, muerte y resurrección de las 'teorías de la dependencia'", en VVAA *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano.* Buenos Aires: CLACSO.

Bonnet, Alberto, 2002. "Que se vayan todos. Crisis, insurrección y caída de la convertibilidad", en *Cuadernos del Sur*, Buenos Aires, N° 33.

----------, 2010. "El Estado Kirchnerista. Un análisis de los cambios de la forma estado a partir de 2001", ponencia presentada en las VI Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, UNLP, 9 y 10 de diciembre.

Bruckmann, Mónica, 2011. "Recursos naturales y la geopolítica de la integración Sudamericana", en *Alai-América Latina en Movimiento*, 12/04/2011. Disponible en: http://alainet.org/active/45772. [Consultado: 10 de enero de 2012].

Chaparro Ávila, Eduardo, 2005. *Condiciones y características de operación de la industria minera en América Latina y el Caribe durante el bienio 2004-2005*. Santiago de Chile: CEPEL.

Campodónico, Humberto y Ortiz, Georgina, 2002. "Características de la inversión y del mercado mundial de la minería a principios de la década de 2000", en *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, Santiago de Chile, N°49, CEPAL. Disponible en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/11428/lcl1798_E.pdf

CEPAL (1998) *Impacto de la crisis asiática en América Latina*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1998. Disponible en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/4413/lcg2026e.pdf

Christel, Lucas y Álvarez, Laura, 2010. "Desarrollo y políticas públicas de promoción de inversiones extranjeras para el sector minero argentino. Un análisis de la ley de Inversiones Mineras de 1993", ponencia presentada en el *I Encuentro Internacional de Teoría y Práctica Política en América Latina*, Universidad

Nacional de Mar del Plata, 3, 4 y 5 de marzo.

Chudnovsky, Daniel (s/e): *Inversión directa extranjera en la Argentina.* Disponible en: http://www.econ.uba.ar/planfenix/docnews/II/Inversion%20extranjera/Chudnovsky.pdf

Comelli, Maria, 2010. "Acciones colectivas ´por la vida` frente a la expansión de la minería a cielo abierto en la región cordillerana de Argentina", ponencia presentada en las *II Jornadas Internacionales de Problemas Latinoamericanos: Movimientos sociales, procesos políticos y conflicto social: escenarios en disputa*, Universidad Nacional de Córdoba, 18 al 20 de noviembre.

Iñigo Carrera, Juan, 2007. *La formación económica de la sociedad Argentina.* Buenos Aires: Ed. Imago Mundi.

Composto, Claudia, 2011. "Transnacionales mineras y estrategias hegemónicas de producción de consenso y legitimidad social en contextos de disputa territorial. Apuntes de investigación para la construcción de una tipología analítica", en Galafassi, G. (coord.) *Ejercicios de hegemonía. Lecturas de la Argentina contemporánea a la luz del pensamiento de Antonio Gramsci*. Buenos Aires: Herramienta.

Composto, Claudia, 2012. "Acumulación por despojo y neoextractivismo en América Latina. Una reflexión crítica acerca del Estado y los movimientos socioambientales en el nuevo siglo", en *Astrolabio-Nueva Época*, N°8. Disponible en: http://revistas.unc.edu.ar/index.php/astrolabio/article/view/767/1031

Composto, Claudia y Navarro, Mina Lorena, 2012. "Estados, transnacionales extractivas y comunidades movilizadas: dominación y resistencias en torno de la minería a gran escala en América Latina", en revista *Theomai,* Buenos Aires, N°25.

Composto, Claudia y Perez Roig, Diego, 2014. "Acumulación, crisis y despojo en el sistema-mundo Aproximaciones para pensar el rol de América Latina en el capitalismo del siglo XXI" en Galafassi, G. (Comp): *Apuntes de acumulación. Capital, Estado, procesos sociohistoricos de reproducción y conflictividad social*, Bernal: Extramuros ediciones.

Córdoba y Saravia Frías, 2000. "Proyecto de Asistencia Técnica para el Desarrollo del Sector Minero Argentino (PASMA I y II). Síntesis ejecutiva del avance técnico y financiero del PASMA". Disponible en: http://www.mineria.sanjuan.gov.ar/pasma/pdf/PASMA-B.pdf

Dávalos, Pablo, 2009. *Geopolítica de la reforma estructural y biopolítica de la democracia. Ensayo sobre el posneoliberalismo en América Latina*. Mimeo.

De Angelis, Massimo, 2012. "Marx y la acumulación primitiva: el carácter continuo de los 'cercamientos' capitalistas", en revista *Theomai*, Buenos Aires, [2001], N°26.

De Echave, José. 2006. *Gobernabilidad e industrias extractivas en Ecuador, Perú y Guatemala: el caso de la minería.* Focal.

Dimitriu, Andrés, 2002. "Producir y consumir lugares: Reflexiones sobre la Patagonia como mercancía", en Revista *Eptic*, Nº 3, Vol. IV, septiembre-diciembre.

Ferrari, Florencia, 2014. "Cambios en el modo de acumulación y articulación de las resistencias. Trabajadores ocupados y trabajadores desocupados en Jujuy durante la década de 1990" en Galafassi, G. (Comp): *Apuntes de acumulación. Capital, Estado, procesos sociohistoricos de reproducción y conflictividad social,* Bernal: Extramuros ediciones.

Galafassi, Guido Pascual, 2009. "La predación de la naturaleza y el territorio como acumulación", en Revista *Herramienta*, Buenos Aires, Nº 42, octubre.

Galafassi, Guido y Dimitriu, Andrés, 2007. "El Plan 'B' de los Capitales Mineros. A propósito de las notas sobre ´Inversiones mineras en Argentina´ en Le Monde Diplomatique de mayo 2007", en *Theomai,* Buenos Aires, N°15.

Gambina, J. et al. (2010) *Consideraciones sobre la cuestión minera en Argentina,* Bs. As., FISYP. Disponible en: http://www.fisyp.org.ar/modules/news/article.php?storyid=378

Gómez Cardenas, Carlos; et. al., 2011. "Apuntes para una caracterización del actual sistema–mundo capitalista en el nuevo milenio", Gambina, et. Al., en *Hegemonía y proceso de acumulación capitalista en América Latina hoy (2001 – 2007). El caso Argentino*, Buenos Aires: FISYP.

Gilly, Adolfo y Roux, Rhina, 2009. "Capitales, tecnologías y mundos de la vida: el despojo de los cuatro elementos", en *Herramienta*, Buenos Aires, N°40.

Gudynas, Eduardo, 2009. "Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual", en VVAA, E*xtractivismo, política y sociedad*. Quito: CAAP/CLAES.

Harvey, David, 2004. *El nuevo imperialismo.* Madrid: Akal.

----------, 2007. *Espacios del capital: hacia una geografía crítica.* Madrid: Akal.

Katz, Claudio, 2011. *Bajo el imperio del capital.* Buenos Aires: Ediciones Luxemburg.

Kulfas et. al., 2002. *Inversión extranjera y empresas trasnacionales en la economía argentina.* Buenos Aires: CEPAL-Serie Estudios y perspectivas.

Leff, Enrique, 2004. *Racionalidad ambiental. La reapropiación social de la naturaleza.* México: Siglo XXI.

Luxemburgo, Rosa, 1968. *La acumulación del capital*. Buenos Aires. S/N, [1913]

Marx, Karl, 2004. *El Capital.* México: Siglo XXI.

Machado Aráoz, Horacio, 2011. "El auge de la minería transnacional en América Latina. De la ecología política del neoliberalismo a la anatomía política del colonialismo", en Alimonda, Héctor (coord.), *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina.* Buenos Aires: CLACSO.

Moori Koenig, Virignia, 1999. "Reformas económicas y la inversión en el sector minero argentino", en Heymann, D. y Kosacoff, B (eds.) *La Argentina de los Noventa. Desempeño económico en un contexto de reformas*, Tomo II, Buenos Aires, Eudeba/CEPAL.

Navarro Mina Lorena y Pineda, César, 2009). "Luchas socioambientales en América Latina y México. Nuevas subjetividades y radicalidades en movimiento", en *Bajo el Volcán*, Puebla, UAP, N°14.

Observatorio de Multinacionales de América Latina (OMAL), 2007. Paz Con Dignidad: *Las Transnacionales en la Globalización*. España.

Ouviña, Hernán, 2008. "Hacia una política prefigurativa. Algunos recorridos e hipótesis en torno a la construcción de poder popular", en VVAA *Reflexiones sobre el poder popular*. Buenos Aires: El Colectivo.

----------, 2011. "Especificidades y desafíos de la autonomía urbana desde una perspectiva prefigurativa", en VVAA *Pensar las autonomías: alternativas de emancipación al capital y el Estado*. México: Bajo Tierra ediciones.

O'Connor, James, 2001. *Causas naturales. Ensayos de marxismo ecológico*. México: Siglo XXI.

Ortiz, Ricardo, 2006. "Inversiones extranjeras y empresas transnacionales en Argentina", en *Cuadernos del Observatorio de Empresas Transnacionales*, Buenos Aires, N°1, FOCO.

----------, 2007. *Las empresas trasnacionales en la minería argentina: seguridad jurídica para las empresas, inseguridad ambiental e incumplimiento de los derechos para las comunidades locales,* Buenos Aires: FOCO.

Prado, O., 2005. "Situación y perspectiva de la minería metálica en Argentina", en *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N°91, CEPAL, Santiago de Chile. Disponible en: http://www.eclac.org/drni/publicaciones/xml/4/21434/lcl2302e.pdf

Pérez Roig, Diego, 2011. "Industrias extractivas y acumulación por despojo en Argentina (2003-2010)", ponencia presentada en las *IX Jornadas de Sociología: Capitalismo del siglo XXI, crisis y reconfiguraciones. Luces y sombras en América Latina,* Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 8 al 12 de agosto.

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

Rodríguez Pardo, Javier, 2009. *Vienen por el oro, vienen por todo. Las invasiones mineras 500 años después.* Buenos Aires: Ciccus.

Reboratti, Carlos, 1990. "Fronteras agrarias en América Latina" en Revista *Geo crítica cuadernos críticos de geografía humana*, Barcelona, Nº 87, Mayo.

Robinson, William, 2003. "El capitalismo global y la hegemonía capitalista trans-

nacional: Apuntes teóricos y evidencias empíricas", en *Cuadernos de Nuestra América.* La Habana, Números 31 y 32.

Rupar, Brenda, 2014. "Acumulación y radicalización obrera: Industrialización dependiente, concentración monopolista y conflicto social en el marco de la Revolución Argentina", en Galafassi, G., (Comp), *Apuntes de acumulación. Capital, Estado, procesos sociohistoricos de reproducción y conflictividad social*, Bernal: Extramuros ediciones.

Santos, Milton ,1996. *Metamorfosis del espacio habitado*. Barcelona: Oikos-Tau.

Sarmiento, Libardo, 2004. *"Sistema mundo capitalista. Fábrica de riqueza y miseria".* Colombia, Seminario Marx Vive.

Seoane, José, Taddei, Emilio y Algranati, Clara, 2006. "Las nuevas configuraciones de los movimientos populares en América Latina", en Atilo Borón y Gladys Lechini (comps.), *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina.* Buenos Aires: CLACSO.

----------, 2010. *Recolonización, bienes comunes de la naturaleza y alternativas desde los pueblos.* Buenos Aires: Diálogo de los Pueblos/GEAL.

Sereno, Jorge, 2011. "Apuntes para el estudio del tratamiento fiscal de la minería en Argentina", en *Cuadernos del Instituto de Estudios Tributarios, Aduaneros y de los Recursos de la Seguridad Social*, Buenos Aires, N°20, AFIP.

Schiaffini, Hernán, 2004. "La inserción de la inversión en minería en las tendencias socio-económicas de la Argentina", en Revista *Theomai*, Buenos Aires, Nº 10.

Svampa, Maristella, 2008. *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político.* Buenos Aires: Siglo XXI/CLACSO.

Trinchero, Hector, 2000. *Los dominios del demonio*. Buenos Aires: Ed. Eudeba.

Villamil, Javier, 2014. "Consolidación de mecanismos internacionales para la acumulación del capital. Un panorama de la dinámica corporativa transnacional" en Galafassi, G. (Comp), *Apuntes de acumulación. Capital, Estado, procesos sociohistoricos de reproducción y conflictividad social*. Bernal: Extramuros ediciones.

WALLERSTEIN, Immanuel, 2010. *El capitalismo histórico*. México: Siglo XXI.

Documentos

Banco Central de la República Argentina, Las inversiones directas en empresas Residentes hacia fines del 2010. Disponible en:

http://www.bcra.gov.ar/pdfs/estadistica/Inversiones%20directas%20al%2031%2012%2009.pdf

Dirección de Minería de San Juan (2000) ¿Qué es el P.A.S.M.A.? Disponible en: http://www.mineria.sanjuan.gov.ar/pasma/pdf/PASMA-1.pdf.

Secretaría de Minería de la Nación (2005) Análisis de los principales indicadores del sector minero argentino, Bs. As., Dirección de Inversión y Normativa Minera, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

No a la mina, 05/01/2011 "Tácticas de las empresas mineras" http://www.noalamina.org/mineria-argentina/mineria-catamarca/tacticas-de-las-empresas-mineras

No a la mina, 20/12/2010 "El saqueo de La Alumbrera: más de u$s40.000 millones" En: http://www.noalamina.org/mineria-argentina/mineria-catamarca/el-saqueo-de-la-alumbrera-mas-de-us40000-millones

No a la mina, 26/01/2011 "Legislador Gioja admitió tener acciones en mineras" En: http://www.noalamina.org/mineria-argentina/mineria-san-juan/lagislador-gioja-admitio-tener-acciones-en-mineras

No a la mina, 17/01/2011 "Intensifican el bloqueo a mineras en el N.O. Argentino" En: http://www.noalamina.org/mineria-argentina/mineria-general/intensifican-el-bloqueo-a-mineras-en-el-no-argentino

No a la mina, 29/11/2010 "El agua y la minería" En:

http://www.noalamina.org/mineria-argentina/mineria-catamarca/el-agua-y-la-mineria

No a la mina, 06/01/2011 "Unidos por Los Andes sin MEGAminería: por el Agua, los Glaciares y la Cordillera" En: http://www.noalamina.org/mineria-argentina/mineria-san-juan/unidos-por-los-andes-sin-megamineria-por-el-agua-los-glaciares-y-la-cordillera

Capítulo 5

Expansión sojera e industria de maquinaria agrícola concentrada territorialmente. Implicancias para el desarrollo regional

Por Germán Dabat y Sergio Paz

Introducción

Las inversiones del sector de Maquinaria Agrícola y Agropartes (MAA) argentino se consolidaron geográficamente en la zona núcleo de expansión sojera, que cuenta con la mayor fertilidad y, por lo tanto, con la mayor renta. Dicha concentración se produce en el sudoeste de Santa Fe, sudeste de Córdoba y noroeste de Buenos Aires[1]. Por lo tanto, al coincidir la radicación de la inversión industrial con la zona de mayor renta natural del suelo, los encadenamientos hacia atrás generados por el auge de los precios y de la demanda externa de soja no produjeron un efecto de redistribución geográfica de los beneficios económicos de la renta del suelo, sino que tendieron a acumularlos en los territorios naturalmente favorecidos.

La concentración territorial de inversión destinada a la producción de MAA tiene aspectos muy positivos, especialmente en lo que refiere a la explotación de economías de aglomeración. Nos referimos a la generación de círculos virtuosos en los que la cercanía entre los fabricantes y los productores facilita la realización de esfuerzos conjuntos para mejorar la competitividad general del territorio. Otra ventaja de la localización se encuentra en la reducción de la distancia geográfica entre compradores y vendedores, lo que asegura una reducción en el costo medio de transporte. No obstante, las economías de aglomeración solo son crecientes dentro de

(1) La mayor parte de la producción granaria se realiza en las provincias de Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires, las que además concentran 89% de las firmas dedicadas a la industria de maquinaria agrícola.

ciertas condiciones y en determinadas magnitudes. Luego puede haber saturación de los beneficios de la aglomeración, ocasionando una redundancia de recursos que altere las tendencias hacia las economías decrecientes. Esta última situación puede ocurrir por diversos motivos entre los que se encuentran al aumento del costo del suelo industrial y rural (lo que reduce la renta), la congestión de la infraestructura social y demás bienes público, la escasez de mano de obra especializada en la región, etc.

Por otra parte, la tendencia del mercado de agrupar geográficamente a los fabricantes de MAA con los productores agrícolas que disponen de la tierra con mayor fertilidad natural, discrimina a otros territorios que se especializan en la producción de los mismos bienes primarios pero cuentan con una situación natural menos ventajosa. De tal forma, no hay equidad territorial en la explotación de los beneficios del motor externo. Esta contradicción entre los lugares naturalmente ricos y los naturalmente pobres queda algo disimulada cuando hay altos precios internacionales porque los menos beneficiados pueden continuar produciendo con niveles de rentabilidad muy positivos. No obstante, en tales condiciones es muy probable que sea imposible lograr un desarrollo local. En primer lugar porque el precio internacional de los granos tiende a ser inestable por lo que, de no contar con ventajas adicionales a las naturales, la capitalización del territorio solo podría ser consecuencia de una política activa del Estado, lo que hoy parece ausente en este terreno. En segundo lugar, los territorios productores de granos compiten entre sí como potenciales receptores de inversiones en formación bruta de capital fijo industrial destinado a producir MAA, y en principio la rentabilidad de las firmas industriales es mucho más alta en los territorios dinámicos por lo que carece de sentido que el mercado podría arbitrar en favor de los menos dinámicos.

Actualmente es muy difícil discriminar la renta tecnológica extraordinaria de lo que es propiamente renta natural del suelo, debido al dinamismo que tienen las innovaciones en los sectores conexos al campo y su rápida difusión entre los productores agrarios. No obstante, puede verificarse fácilmente que hay un núcleo geográfico dinámico situado en una pequeña superficie del país. A los efectos de este trabajo no reviste mayor importancia el cálculo de la proporción que ambas fuentes de rentas ocupan en el total de esos territorios, sino llamar la atención sobre la ausencia de una política que equilibre la tendencia natural del mercado a llevar las inversiones donde existe naturalmente renta. Esta situación es aun más marcada cuando se observa que en esa misma región se instalan con una densidad muy superior a la del resto de las regiones, industrias productoras del los insumos para la producción de granos con tecnologías de última generación, especialmente para la producción de soja genéticamente modificada.

La situación actual en el ámbito agrícola se fue construyendo en un largo proceso histórico. En la década de 1970 se produjeron algunos incipientes avances gracias a los logros de un pequeño grupo de pioneros, constituyendo así un antecedente del proceso de reconversión tecnológica que luego se proyectara a los mercados externos como los cereales y oleaginosas. A partir de mediados de los años 90, una nueva etapa de dicho proceso, de mayor velocidad y alcance, produjo la incorporación de ciertos avances tecnológicos que combinó semillas transgénicas con nuevas maquinarias, fertilizantes y herbicidas, donde la soja tomaría un creciente protagonismo en el escenario tradicional de producción de la pampa húmeda. La mayoría de estas tecnologías evolucionaron a lo largo de cuatro décadas con avances registrados en forma progresiva, asociada a la búsqueda de adecuación a mayores o nuevas exigencias o de mejores resultados que permitieran elevar los rendimientos y la rentabilidad en la producción agrícola.

El proceso de modernización tecnológica y cambio estructural en la producción agrícola argentina iniciado a mediados de los 90 continúa hasta hoy. Numerosos esfuerzos se combinan para generar avances en los componentes del nuevo paquete tecnológico. Uno de los ámbitos en los que hubo mayores avances fue en el MAA, que alcanzó un nivel tecnológico cercano a la frontera internacional y se convirtió en uno de los sectores que exporta bienes de alta complejidad tecnológica.

La evolución del MAA despierta interés debido a que la producción agrícola no sólo se concentró fuertemente en unos pocos cultivos exportables como la soja, y generó el aumento de las escalas necesarias en términos productivos y tecnológicos, sino que también la fabricación de maquinaria agrícola manifestaría una concentración regional, no permitiendo que sus efectos dinámicos se derramen al resto del país.

Los objetivos de este trabajo se centran en describir el crecimiento del sector MAA argentino a la par que se expandía la utilización de las nuevas tecnologías en torno a la producción de los cultivos transgénicos, y en advertir sobre la carencia de una política de planeamiento territorial de desarrollo para que éste se difunda a lo largo de toda de la geografía nacional. Cabe enfatizar que este tipo de despliegue puede realizarse con mayor eficacia cuanto mayor es el dinamismo de los motores exógenos. En los últimos años, hubo tres motores exógenos favorables para realizar políticas de desarrollo que dinamicen todo el territorio nacional. El primero fue la difusión y, consecuente, la ampliación de la escala de producción y caída de precios de avances tecnológicos que aumentaron la productividad del suelo. El segundo fue el aumento de la demanda internacional de granos, lo que repercutió en forma directa en el aumento de las ventas al exterior.

Por último, dado que el incremento de la demanda internacional de granos fue mayor que el de la oferta generada por la difusión de las innovaciones tecnológicas, fue el del aumento de los precios de los granos, especialmente en el de la soja.

En la coyuntura favorable, se podrían aprovechar los altos precios de las exportaciones para financiar el desarrollo de las tecnologías y capital humano vinculado con ellas. En este sentido se puede realizar un escalamiento tecnológico de las actividades basadas en recursos naturales y mejorar gradualmente el perfil de las exportaciones mediante innovaciones en productos, procesos y actividades auxiliares. La revolución de las tecnologías de la información y la comunicación, que incluye a la agricultura de precisión, abre una oportunidad para usar los recursos naturales para la tecnologización de la producción.

Por lo tanto, el contexto actual de altos precios abre nuevas oportunidades para alcanzar una senda sostenida de desarrollo económico si se articulan políticas que alienten el desarrollo de las ramas más innovadoras de la economía. Los altos precios implican una buena oportunidad para financiar el salto tecnológico necesario y cambiar de status en la división internacional del trabajo. Así Argentina lograría una mejor posición en la división internacional del trabajo y, por lo tanto, en el largo plazo mejoras, si puede insertarse en ella vendiendo bienes intensivos en trabajo complejo, en términos de intercambio (Dabat y Paz, 2011; 2012).

La importancia del sector MAA en Argentina reside en su poder para generar procesos de innovación tecnológica que elevan la complejidad en la matriz económica del país. El desarrollo de este sector contribuiría a la industrialización del país, permitiendo producir y exportar bienes con mayor contenido tecnológico y reduciría la fuerte especialización en bienes agrícolas. Además, el MAA argentino tiene un fuerte anclaje local por su conexión con la estructura productiva tradicional basada en los bienes agrícolas, y por estar situada en varias localidades del interior del país. Eso le da la potencial virtud de contribuir con la trama industrial nacional más allá de la producción realizada en los grandes centros urbanos, y a la desconcentración territorial. Amabas condiciones, el dinamismo tecnológico sumado al anclaje territorial, son un factor de sinergias favorables para el desarrollo.

El presente trabajo está estructurado de la siguiente forma. Primero, se presenta la conexión entre el nuevo paquete tecnológico asociado a los cultivos transgénicos y la producción de maquinaria agrícola. A continuación, se procede a describir la evolución del sector MAA argentino con efectos sobre el mercado interno y las exportaciones. Luego se analiza dicho sector

a la luz del desarrollo pampeano, por concentrar la casi totalidad de sus actividades en las tres provincias responsables también de la producción del complejo sojero.

1. La maquinaria agrícola y el actual paquete tecnológico

Las transformaciones mundiales y regionales vividas en las últimas dos décadas han definido un nuevo contexto económico y organizacional para el sector agroalimentario de Argentina y América Latina. En el caso argentino, la producción de cereales y oleaginosas mantiene un crecimiento continuo que lleva cuatro décadas, fruto de la expansión del área sembrada, pero también del cambio tecnológico vivido en el sector.

El impacto de la difusión de la agricultura científica en el agro, denominada revolución verde, posterior a la segunda guerra mundial fue acotado y tardío en el escenario argentino, pero esto se modifica drásticamente con la apertura económica y la desregulación estatal de los 90 (Bisang y Gutman, 2003)[2]. En ese contexto se produjeron modificaciones sustantivas basadas en los adelantos biotecnológicos, las nuevas formas de organización y los nuevos marcos institucionales, que indican un verdadero cambio de paradigma tecnológico (CEPAL, 2005; Teubal et. al, 2005; Trigo y Cap, 2006; Bisang, 2007).

La llegada de nuevas tecnologías agrícolas y de radicales formas de organización de la producción repercutieron en el aumento de la rentabilidad del cultivo en Argentina (Barsky y Dávila, 2008). Como señala Bisang et. al., (2008), la disponibilidad de semillas transgénicas compatibles con el clima y suelo locales (a partir de una década de evolución) y de maquinaria y tecnologías de proceso para la siembra directa, junto a la oferta de biocidas y fertilizantes en condiciones similares a los mercados externos, facilitaron el armado de un nuevo paquete tecnológico.

El proceso histórico de acumulación de aprendizaje, organización y capitalización en torno a la producción de transgénicos tuvo como resultado el crecimiento de los cereales y oleaginosas, al punto de convertir a

(2) Rofman y Collado (2005) sostienen que si bien el sector agropecuario pasó por profundas transformaciones hace varios decenios, en la década pasada fueron particularmente evidentes con la aplicación del modelo de ajuste estructural expansivo, donde la política económica anclada en el tipo de cambio fijo fue el principal catalizador del proceso de modernización de la agroindustria argentina.

las finanzas públicas y a los resultados del comercio exterior argentino en variables dependientes del desempeño agrícola (Dabat y Paz, 2011).

Asimismo pueden reconocerse aspectos positivos de la tendencia estructural del agro como el mayor empleo de trabajo complejo (ingenieros agrónomos, administradores de empresas, expertos en finanzas, biotecnólogos, biólogos, etc.), la redinamización económica de amplios territorios por el derrame que generan el auge rural o el aumento de la demanda de bienes industriales que sirven de insumos para la actual producción agraria como en el caso de la maquinaria agrícola[3].

Uno de los componentes centrales del paquete tecnológico que ocasionó el cambio estructural en el agro argentino está relacionado con la maquinaria agrícola vinculada a la tecnología de la siembra directa. Esta transitará por un sendero sostenido de progreso tecnológico desde su adopción, debido a la respuesta a las nuevas y mayores exigencias que fueron sucediendo progresivamente con su aplicación en el campo argentino. Sin dudas, la siembra directa es uno de los pilares tecnológicos que explican el aumento de la productividad y de la renta agraria[4].

Las ventajas de la siembra directa respecto del sistema convencional de labranza[5] se convirtieron en un incentivo en tanto como herramienta para hacer frente a un escenario de mayores exigencias en términos de rendimiento y rentabilidad abierto en los 90. Al principio su difusión avanzó lentamente y trajo aparejada otras dificultades, como la resistencia a plagas y enfermedades y al control de malezas, que fueron combatidos con la implementación de herbicidas -entre los que se destaca el glifosato-, de insecticidas y fertilizantes, y que sucesivamente incorporaron mejoras en los diagnósticos y en la aplicación de dosis (García, 2004; Alapin, 2008).

---

(3) Esto no implica desconocer que la expansión agrícola reciente genera fuertes debates y cuestionamientos de distinta índole. Es por ello que existe la necesidad de atender urgentemente algunos aspectos problemáticos para compensar los efectos no deseados. Los cuestionamientos incluyen aspectos tecnológicos por su efectos sobre el empleo, el medio ambiente, la desnacionalización de la producción de insumos y de la tecnología aplicada, la dependencia con respecto a los mercados internacionales de un pequeño número de commodities agrícolas, potenciales problemas de seguridad alimentaria y destrucción de economías agrarias locales de pequeña escala y escaso o nulo nivel de capitalización.

(4) Tuvo su origen experimental en la década de 1970 pero se combinó con ciertos eventos biotecnológicos en soja, maíz y algodón a mediados de los 90 y con determinados biocidas y fertilizantes, mientras se aumentaba el uso de semillas transgénicas (Alapin, 2008; Barsky y Dávila, 2008).

(5) Para ver las ventajas de abaratamiento de costos productivos de la siembra directa en comparación con la siembra convencional puede consultarse a Bisang (2007).

El sendero evolutivo de incorporación de nuevas tecnologías se registró simultánea y asociadamente a equipos con mayor potencia y rendimiento (García, 2008), fundamentalmente con la implementación de la siembra directa y, recientemente, a la agricultura de precisión[6], que incorporó un grupo de tecnologías para la realización de distintas tareas y la aplicación de insumos específicos (semillas, fertilizantes, plaguicidas, etc.).

El nuevo patrón productivo de la actividad agrícola en Argentina implicaría un uso creciente de conocimientos y técnicas, a partir de la incorporación de avances propios de la biotecnología, la tecnología de nuevos materiales, desarrollos comunicacionales, etc., que han alentado la reducción permanente de los costos, en un escenario de altos precios para los productos agrícolas.

El crecimiento de los sectores de cereales y oleaginosas con la adopción masiva del nuevo paquete tecnológico impactó positivamente en el sector MAA. El nuevo modelo productivo requirió un parque de herramientas asociados a la necesidad de mayor potencia en los tractores y el desarrollo del mercado de máquinas de siembra directa y de equipos de pulverización (Bisang y Sztulwark, 2006).

La masiva aplicación de ese paquete tecnológico articulado para la producción masiva de commodities agrícolas generó un cambio holístico con transformaciones en todos los sectores asociados a la producción agrícola. En ese contexto se desarrolló un nuevo tipo de maquinaria imprescindible para la siembra directa, que requiere máquinas específicas y tractores de mayor potencia que los tradicionales.

El cambio holístico abarcó una serie de líneas de avance tecnológico. Entre ellas, una de las más recientes e importantes por su impacto sobre la rentabilidad, fue el reemplazo de pulverizadoras de arrastre por equipos autopropulsados, que aumentó la productividad de esas máquinas claves para la siembra directa.

A partir de mediados de los 90 los productores agrarios comenzaron a incorporar nuevas maquinarias, tanto de origen local como extranjero, para adecuarse a los nuevos requerimientos determinados por las condiciones del marco económico y la introducción de la siembra directa. Así se

(6) Sus funciones son garantizar el guiado por medio de satélite, así como también con la confección de mapas de rendimiento, el monitoreo de los mismos, la aplicación variable de insumos y la confección de mapas de fertilidad que permite la división de las superficies en zonas de manejo uniforme. A su vez, esta práctica aplica manejos diferenciales a lotes con distintas características de suelo en términos de fertilización, control químico de plagas, malezas, etc. Para más detalles véase Darwich (2000).

fue consolidando en Argentina un sector productor de maquinaria agrícola compuesto por filiales de empresas transnacionales y firmas nacionales, dotado de dinamismo productivo y tecnológico, ubicándolo en un lugar cercano a la frontera tecnológica internacional. Particularmente se destaca por su complejidad en lo referente a un nuevo sistema tecnológico conocido como la agricultura de precisión y por las máquinas precisas automatizadas, integrado por puestos de comando de tractores y cosechadoras electrónicas, sensores, radares, monitores, balanzas electrónicas, automatización de regulación, comunicación, telemetría, automatización de manejo, etc. (Dabat y Paz, 2011; Dabat, Paz y Cuello, 2011, 2012).

Actualmente el sector MAA es altamente complejo y heterogéneo. En algunos segmentos alcanzó a penetrar mercados internacionales, con elevados niveles de competitividad y complejidad tecnológica, al tiempo que es importante localmente ya que involucra a un conjunto extenso de fabricantes, proveedores, ensambladores, distribuidores y prestadores de servicios especializados.

2. Evolución reciente del sector MAA en Argentina

El sector MAA argentino tiene un alto nivel de concentración, y presenta diferencias según el origen de sus inversiones, determinando las características de cada segmento y del mercado nacional en general:

- Los tractores presenta un alto grado de concentración y está dominado por el capital transnacional. En este subsector, las firmas nacionales tienen una posición marginal en el mercado nacional produciendo unidades que no alcanzan el nivel tecnológico de sus homónimos importados.

- Las cosechadoras también integran un subsector que, en su mayoría, está dominado por las mismas firmas transnacionales como en los tractores, con un grado de concentración menor.

- El subsector de las sembradoras está mayormente conformado por Pymes que se corresponde a su menor complejidad tecnológica. No obstante el nivel de concentración es alto ya que nueve firmas nacionales concentran el 70% del segmento. Las principales firmas nacionales son: Agrometal, TM Crucianelli, Giorgi, Apache, Bertini, Pierobon, Búfalo, AgroPla. La posición de los equipos importados es baja, debido a la existencia de ciertas especificidades,

asociadas a la tarea de siembra, que actúan como barreras naturales vinculadas a las especificidades.

- Los implementos integran también un subsector. Generalmente se caracterizan por un bajo grado de complejidad tecnológica, donde coexisten productores muy heterogéneos, que van desde fabricantes de cabezales o trenes de siembra hasta equipos simples como cargadoras de granos.

El sector MAA tiene más de un siglo de maduración en el escenario nacional y es heredero de una extendida historia en la producción granaria pampeana. Pueden rastrarse sus comienzos a inicios del siglo XX con la existencia de pequeños talleres de reparación y adaptación de la maquinaria agrícola importada, pero ya en los años 30 se comienza con la fabricación de las primeras máquinas argentinas realizadas por Roque Vassalli. El camino se sedimentó con el proceso industrializador en la siguiente década, donde se desarrolló una importante tradición tecnológica. Para los años 50 se incorporarían empresas multinacionales líderes como John Deere que aprovecharon esta acumulación generada. Claramente, la trayectoria del sector MAA seguiría la evolución de los precios de los commodities agrícolas y a los estímulos que produce el entorno macroeconómico. Para fines de los 70 la apertura económica imprime una fuerte competencia y el deterioro del sector, que se profundizaría y terminaría de desmembrarse en los 90. Luego se avizoraría un cambio profundo a partir de 2002, que abriría una nueva etapa de crecimiento y expansión externa del sector (Chudnovsky, 2003; Lódola et. al., 2005; Langard, 2008).

A pesar del intenso despliegue del nuevo paradigma productivo en los 90 el sector MAA nacional enfrentaría un duro panorama signado por los bajos precios agrícolas, el tipo de cambio atrasado y la fuerte competencia internacional. Más tarde el comportamiento de este sector se deterioró en los últimos años de la convertibilidad, en medio de una profunda recesión que terminó con la crisis del 2001-2002. Junto a la rápida recuperación económica iniciada luego, el sector repuntaría para adquirir, en la última década, un importante dinamismo y aumentar las ventas externas de las empresas locales en la última década.

La recuperación del sector de MAA acompañó la evolución general de la industria argentina desde 2003, donde muchas de las actividades fabriles afectadas en los 90 adquirieron un renovado dinamismo ante el cambio de los precios relativos y el nuevo contexto macroeconómico. Además de desarrollarse la industria de maquinaria agrícola, la produc-

ción nacional de bienes de capital se expandió en otros sectores (automotriz, materiales y equipos eléctricos, bienes electrónicos, maquinaria y equipos de trabajo e instrumentos médicos).

Por su parte, el proceso de expansión agrícola debido tanto a la evolución de las hectáreas sembradas como al rendimiento obtenido, sumado al cambio en los precios relativos con el quiebre cambiario, la recuperación de los precios agrícolas desde 2002 y el crecimiento de la rentabilidad en el negocio de los agrobusiness, influyeron en la demanda del sector MAA.

El crecimiento del sector MAA representa uno de los hitos fundamentales en el periodo de recuperación del dinamismo industrial del país en la última década. Este posee una importancia estratégica para el desarrollo de las actividades manufactureras por su contribución en el valor agregado y los puestos de trabajo, como puede observarse en la tabla 1.

TABLA 1
Evolución del sector MAA

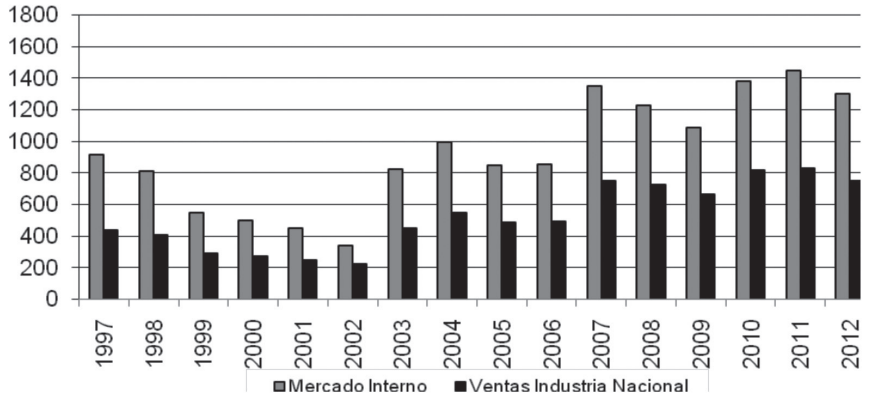
AÑO	2002	2012
Mercado total M/U$S	340	1.350
Venta Producción Nacional M/U$S	225	800
Puestos de trabajo (directos e indirectos)	35000	90000
Facturación total (Mercado interno y Exportaciones)	255	1.060
Cantidad de empresas exportadoras	15	98

Fuente: INTA Manfredi

El crecimiento de la industria nacional de maquinaria agrícola es un dato central para el desarrollo industrial del país en los últimos años. Como se observa en el gráfico 2, las ventas en el mercado nacional acompañaron el fuerte crecimiento de la producción de cereales y oleaginosas. El crecimiento del mercado interno favoreció las ventas de la industria local, siendo que la producción nacional del sector MAA se destina fundamentalmente al mercado interno (80%).

GRAFICO 2

Evolución del Mercado Interno y la Producción Nacional (1997-2012, en M/U$S)



Fuente: INTA Manfredi

El crecimiento del sector MAA es significativo no sólo en los puestos de trabajo creados o la facturación generada, sino también porque sus exportaciones duplicaron la participación del país desde 2003.

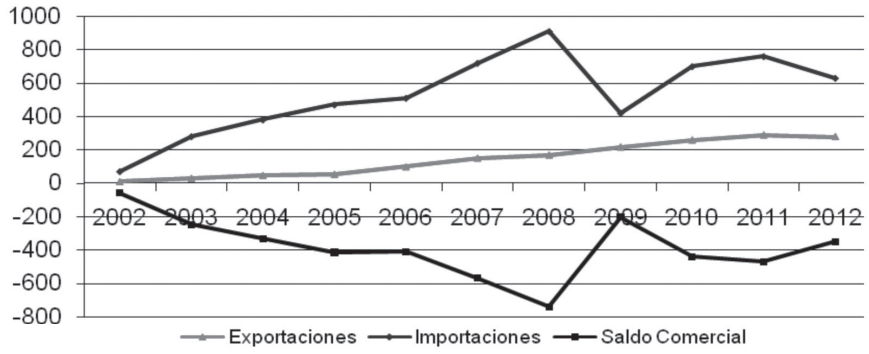
El gráfico 3 describe el incremento sostenido de las exportaciones del sector MAA en la posconvertibilidad, tendencia que sólo se ve interrumpida con la merma de la producción en 2009 por la fuerte sequía y fundamentalmente por los efectos de la crisis económica internacional.

Por otro lado, se verifica un fuerte deterioro del saldo comercial del sector durante las últimas décadas, que opaca el crecimiento sostenido de sus ventas externas. Si bien se observa un aumento de las exportaciones (acompañado de un incremento en el número de empresas exportadoras), las importaciones de equipos y piezas crecieron al ritmo de la expansión agrícola y de las necesidades de los productores.

GRAFICO 3

Comercio exterior del sector MAA (2002-2012, en M/U$S)

Fuente: INTA Manfredi



El sector MAA creció vertiginosamente en la posconvertibilidad cuadruplicando su facturación y multiplicando 25 veces sus exportaciones. No obstante, este sector no escapa a las características propias del entramado industrial argentino, con altos grados de concentración y extranjerización heredados de los 90, que termina actuando negativamente sobre el intercambio comercial argentino[7].

Por ello el balance comercial del sector MAA sigue siendo materia de preocupación y explica el interés por desarrollar la capacidad exportadora de las firmas del sector, y principalmente aquellos que integran los segmentos con mayor dinamismo. En términos generales, el rubro de tractores y cosechadoras muestra que la mayor parte de la maquinaria es importada, con muy pocas empresas locales. En contraste, el caso de las sembradoras, pulverizadoras e implementos exhibe que el mercado nacional es abastecido en su casi totalidad por las empresas locales.

Albornoz, Anlló y Bisang (2010) señalan que existen ventajas comparativas para alcanzar una mayor internacionalización del sector de maquinaria agrícola basado en la alta calidad de los productos, el conocimiento agronómico, la especificidad de estos bienes, el conocimiento del mercado a partir de la experiencia nacional, etc., todo asociado a la amplia difusión de la siembra directa en Argentina. Esto, según los autores, permitiría desarrollar un paquete comercial capaz de penetrar los mercados externos, que incluya tanto el know how de la producción agrícola argentina y los productos asociados al sector de maquinaria agrícola. En la misma dirección, Lavarello, Silva y Langard (2009) señalan que es un sector de alto dinamismo, no sólo por sus tasas de crecimiento, sino también por la composición de su demanda, con segmentos fabricantes de equipos de tamaño y complejidad tecnológica similar a los de los países desarrollados.

La cadena de la maquinaria agrícola está constituida por terminales fabricantes de maquinaria, dentro de las cuales hay una gran heterogeneidad en cuanto al tamaño de empresa, escala de producción y nivel de especialización. Esto es idéntico en el caso de las empresas que fabrican todo tipo de implementos agrícolas, aunque tienen menor complejidad que en el caso anterior. Adicionalmente operan un conjunto amplio de agropartistas,

(7) Este último punto es consistente con las visiones que señalan la ausencia de un cambio estructural en la industria argentina en general durante el periodo de la postconvertibilidad, a pesar de experimentarse una expansión de la exportación de manufacturas. No hubo un impacto en la participación de las manufacturas con mayor contenido tecnológico, y se destaca que tanto en la convertibilidad como en la posconvertibilidad se registran saldos comerciales negativos en el comercio de bienes de alto y mediano-alto contenido tecnológico (Fernández Bugna y Porta, 2007; Azpiazu y Schorr, 2008).

también de gran heterogeneidad, a los que se incorporaron, recientemente, las que fabrican agrocomponentes para el desarrollo de la agricultura de precisión (Albornoz, Anlló y Bisang, 2010).

El sector nacional de maquinara agrícola requiere una amplia cantidad de insumos para lo cual recurre a una amplia red de productores de bienes y servicios. En el conjunto amplio de los proveedores se destacan aquellos de insumos estándar (material eléctrico, neumáticos, etc.) y los de piezas de bajo diseño (piezas de producción seriada que comparten el mercado con el sector automotriz); y luego los propios del sector como los proveedores de agropartes (cabezales, trenes de siembra, etc.), y los proveedores de agrocomponentes vinculados a la agricultura de precisión y agrotics.

Es importante señalar que las empresas multinacionales muestran un menor grado de articulación con los proveedores de bienes para alcanzar los productos finales. En contraste, los fabricantes locales de equipos y agropartes muestran una mayor integración (Fernández et. al., 2008).

Tradicionalmente el sector MAA fue receptor de flujos de tecnologías desde otros sectores asociados. Actualmente, las empresas vinculadas a las TIC están cumpliendo un rol cada vez más importante en el proceso de innovación agrícola a partir del fuerte impulso que tiene la agricultura de precisión[8]. Esto permitió el desarrollo de un grupo de agrocomponentes que fue creciendo en el país y actualmente tiene un amplio mercado externo.

En conjunto, la siembra directa y la agricultura de precisión generaron activos que permitieron producir bienes complejos en el país. Esto permite avizorar que existe espacio para que, al calor fundamentalmente de la difusión de la agricultura de precisión, se desarrolle un fuerte subsector de fabricantes de agrocomponentes y coloque al país como proveedor en un rubro de alta complejidad tecnológica.

---

(8) En esta constelación confluyen los proveedores especializados y también diversas instituciones como INTA, INTI, universidades, centros científico-tecnológicos y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, así como cámaras empresariales (CAFMA, AFAT, ADIMRA). Bosch (2014) señala que INTA fue pionero en la utilización de estas herramientas de la mano de una incipiente cantidad de profesionales de estas áreas y de áreas tradicionales que se especializaron o entrenaron en su uso. A lo largo de las últimas tres décadas se fueron desarrollando progresiva pero fuertemente numerosas áreas tales como: desarrollo de software, modelado biológico, productivo y económico, uso de sensores remotos, sistemas y redes de sensores de tierra (estaciones meteorológicas, radares, fotografía aérea, sondas de suelo) análisis de mapas de rendimiento, imágenes aéreas y satelitales, análisis de secuencias genómicas, agricultura y maquinaria de precisión, monitoreo y automatización de procesos de poscosecha, trazabilidad, sistemas de información geográfica, geomática y posicionamiento satelital, entre otras tantas. Cada una de estas áreas, además, se fundamenta y sostiene en una enorme constelación de subdisciplinas de creciente complejidad y profundidad.

3. Soja, siembra directa y dinamismo tecnológico nacional

El resultado más transcendental luego de casi dos décadas de expansión de la soja transgénica es que los fabricantes locales de maquinaria agrícola pudieron responder a las nuevas necesidades. Así se consolidó la tendencia hacia la fabricación de las sembradoras vinculadas a la siembra directa, en detrimento de las convencionales. Asimismo, se verifica el incremento en las ventas de pulverizadores, generalmente auto-propulsados, que se explica también por la adopción de la siembra directa. Como señala Lengyel (2013), el estímulo brindado por los cambios en las técnicas de producción agrícola en las dos últimas décadas fueron aprovechadas por los fabricantes de estos equipos vinculados a la siembra directa y la agricultura de precisión, apoyándose en su aptitud para innovar en los productos y, en menor medida, en la tecnología de procesos. En definitiva, es la propia dinámica del mercado la que exige a los fabricantes de sembradoras a innovar sistemáticamente e introducir productos nuevos.

Los rubros del sector MAA tuvieron un diferencial evolución en las últimas décadas. Siguiendo a Lavarello, Silva y Langard (2010), a partir de la globalización de la industria, las formas de interacción empresa-usuario y la infraestructura pública de I+D, constituyó una estructura heterogénea con diferentes conductas tecno-productivas.

Un análisis intra-sectorial permite verificar que las empresas que fabrican sembradoras y pulverizadoras tuvieron un gran dinamismo en las últimas dos décadas, generando que actualmente asistan a casi la totalidad de la demanda interna y sean las responsables de las innovaciones tecnológicas que se suscitan en el sector.

En el caso de las cosechadoras, los fabricantes nacionales, en su totalidad Pymes, sufrieron la pérdida del mercado en los 90 ante el cambio en la escala de los equipos necesarios. Distintos factores como el reducido tamaño de las plantas fabriles, el tipo de equipamiento y dificultades para reorganizar el proceso, atentó contra la producción nacional (García, 2008). Las cosechadoras, al igual que los tractores, son en su mayoría importadas por algunas empresas trasnacionales como John Deere, Case-New Holland y Agco Allis[9]. Este evento desangra la balanza comercial del sector, sabiendo que

(9) Hybel (2006) señala que los segmentos de tractores y cosechadoras tienen un alto grado de concentración a nivel mundial. Entre sus causas se destaca el hecho que algunas de las principales firmas son divisiones de automotrices (por ejemplo, Case New Holland y Same Deutz-Fahr), con capacidad de aprovechar economías de escala, alto dominio de

las cosechadoras representan el rubro de mayor valor unitario. Pero un dato alentador es que se observa una lenta recuperación de la industria nacional en ambos subsectores, fruto principalmente de las estrategias de diversificación de firmas pertenecientes a otros rubros (Gutman y Lavarello, 2009).

Es diferente el camino de las sembradoras y pulverizadoras, ya que mostraron un sostenido crecimiento explicado principalmente por el auge de la siembra directa, pero el rasgo hecho destacable es que sus fabricantes son de origen nacional.

Lavarello, Silva y Langard (2010) sostienen que el segmento de las sembradoras y, en menor medida, las pulverizadoras, coinciden con la habitual caracterización de la industria de estar formada por proveedores especializados que realizan esfuerzos adaptativos, lo cual entrega también una especial caracterización a sus competencias endógenas y del tipo de vinculación con el sistema nacional de innovación. Siguiendo a estos autores, en dichos rubros se manifiestan los mayores efectos sistémicos en la trama local, desarrollándose una alta densidad y calidad en los lazos con proveedores y clientes, y son los que mantienen un mayor vínculo con las agencias locales de promoción de la ciencia y la tecnología (que expresan una mayor conectividad local)[10].

Como señala Langyer (2013) la creciente capacidad competitiva de los fabricantes de sembradoras está ligada a un proceso novedoso y dinámico de creciente producción de mejoras e innovaciones, apuntalado por arreglos institucionales locales que han ido ganando en robustez en los últimos años. Esto permitiría un desempeño exitoso basado en la innovación que se acentuó en la posconvertibilidad. El dato más importante es que se consolidó la preponderancia que estas firmas, eliminando incluso a grandes empresas globales.

---

tecnologías de proceso y producto y elevada disponibilidad de capital. En este marco, las inversiones se deslocalizaron y las plantas se situaron en Brasil, en el marco de una estrategia global-regional.

(10) Barletta (2010) utiliza la taxonomía realizada por Pavitt (1984) para señalar que la industria de maquinaria agrícola se ubica en la categoría de sectores intensivos en producción de tecnología (production intensive). Luego usando la subcategoría de intensivos en escala (scale intensive) y la de proveedores especializados (especialised suppliers), remarca que la primera está vinculada a la producción de tractores y de cosechadoras por parte de firmas transnacionales, cuyo proceso productivo es similar al de las plantas automotrices con elevadas economías de escala, producciones seriadas y desintegración vertical. Por otro lado, en la subcategoría de proveedores especializados se ubican los segmentos de las sembradoras, pulverizadoras y los implementos agrícolas, con un proceso productivo más integrado, donde la trayectoria tecnológica está fuertemente orientada hacia la mejora de la performance y la calidad del producto, y no orientada a la reducción de costos.

El sector MAA estimuló las actividades manufactureras situadas en la región pampeana, y a la economía nacional, durante la posconvertibilidad. Su contribución en el producto industrial y las exportaciones nacionales se resignifica ya que, por las características de buena parte de sus actividades, sus efectos tienen proyección sobre las dinámicas productivas en la región.

4. Desarrollo regional y la industria de maquinaria agrícola

El caso de la maquinaria agrícola es difícil desconectarlo de los cambios en la producción y organización de la agricultura argentina con la adaptación masiva del nuevo paquete tecnológico vinculado a los cultivos transgénicos, ya que existe una correlación positiva entre la expansión sojera y el crecimiento del sector MAA que impacta en la producción industrial.

Se produjo un fuerte aumento de las ventas de las firmas locales en el mercado nacional y también se duplicó su participación en el mercado mundial al lograr que sus exportaciones crecieran a una tasa acumulada de 30% desde 2003. Para 2012 es el sector más representativo en las exportaciones de bienes de capital, con una participación del 4% sobre el total de las exportaciones metalúrgicas. Este hecho se reflejó en la producción de bienes industriales de las principales provincias sojeras, todas ellas pertenecientes a la pampa húmeda.

Tradicionalmente la producción de bienes exportables de la economía argentina obedece a la fuerza impulsada por los commodities agrícolas y alimentos, y se concentra principalmente en la región pampeana. Esto responde a ventajas comparativas de esta zona, asociadas a la dotación de suelo fértil y otros recursos naturales propicios para la producción agropecuaria que favorecieron a la actividad junto a otras conexas en este territorio.

No obstante, también puede rastrearse su responsabilidad para la radicación de actividades industriales como la de maquinaria agrícola, cuya concentración geográfica se corresponde con la producción de los principales commodities agrícolas argentinos.

Si bien los adelantos tecnológicos recientes y el boom de los precios agrícolas permitieron extender la influencia sojera hacia las zonas extrapampeanas del NEA y NOA, que emergen en los estudios por su impacto en el campesinado allí radicado, la producción sigue concentrada fundamentalmente en la pampa húmeda.

Solamente las provincias de Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires concentran el 80% de la producción de soja, reduciendo al carácter de aporte marginal al de las otras provincias (con excepción de Entre Ríos que se afianza por su cercanía con Santa Fe). En tan sólo un radio de 300 kilómetros de la ciudad de Rosario, centro de la cadena sojera nacional, se realiza un 40% de la producción, que, por concentrar a las principales plantas productoras de aceites y harinas es responsable de 60% de las exportaciones del complejo sojero.

Las empresas nacionales del sector en su amplia mayoría son proveedoras y están constituidas por Pymes, que en un gran número de casos reemplazan a unidades vinculadas a las actividades de I+D que anteriormente integraban a los fabricantes de maquinaria.

Actualmente esta red de proveedores se presenta como un activo fundamental para impulsar el crecimiento de esta actividad manufacturera para el desarrollo productivo del país, donde algunas empresas pudieron alcanzar niveles de complejidad tecnológica comparable con sus pares en los países desarrollados.

En el mercado argentino, existe actualmente la presencia de fabricantes de cosechadoras, sembradoras, pulverizadores, rotoenfardadoras, cabezales, acoplados, entre otros, que representan a un sector heterogéneo en cuanto a la complejidad tecnológica y el grado de articulación productiva.

El sector presenta un alto grado de competitividad internacional, con subsectores con una alta complejidad tecnológica, de importancia para el desarrollo del empresariado industrial nacional. Se encuentra integrado por aproximadamente 730 Pymes, donde 290 son agropartistas y 17 son fabricantes de equipos (Bragachini, 2011).

El sector MMA es devoto de una larga tradición en la producción agrícola de La Pampa húmeda, a la par que maduraba su aparato industrial y se integraba a las necesidades locales del pujante sector agrícola asentado en sus inmejorables ventajas comparativas.

En la zona donde se experimenta la mayor productividad del país, los fabricantes de la industria de maquinaria agrícola localizan sus inversiones con un particular grado de concentración geográfica.

Las tres provincias que disfrutan de una amplia participación en la industria local de maquinaria agrícola –Santa Fe (44%), Córdoba (24%) y Buenos Aires (21%)– son también las principales responsables de la producción de soja. En la campaña 2012/2013 de soja, Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires alcanzaron una participación en el volumen producido de

21%, 29% y 32% respectivamente, y fueron también las que obtuvieron los principales rendimientos 29,2 qq/ha, 26,5qq/ha y 25 qq/ha respectivamente. Estableciéndose así una correlación directa entre el mayor volumen producido, los mejores rendimientos obtenidos y la concentración geográfica de los productores de maquinaria agrícola.

Las actividades manufactureras del sector MAA se sitúan en esta zona tradicionalmente dedicada a la producción agrícola, y es Santa Fe quien concentra poco menos de la mitad de las firmas dedicadas a dicha industria. En el territorio santafesino se encuentra el nodo con centro en Las Parejas, que es un reconocido espacio de actividades vinculadas al sector MAA.

El escenario pampeano muestra una alta concentración de la industria de maquinaria agrícola en tres territorios específicos como el sureste de Santa Fe, suroeste de Córdoba y noroeste de Buenos Aires. Pero el caso del nodo santafesino alcanzó un grado de maduración que permite configurarlo como el ejemplo más claro de un cluster o aglomeración productiva.[11]

Para este trabajo nos exiliaremos con las teorías sobre aglomeraciones propias de los enfoques endogenistas del desarrollo. Los enfoques sobre distritos industriales, agrupaciones productivas y clusters otorgan un énfasis especial a los componentes endógenos del desarrollo económico[12]. Esto se realiza sabiendo que en este estilo de aproximaciones teóricas se apuesta por procesos colectivos y colaborativos de experimentación y aprendizaje mutuo para establecer qué bienes, o qué cambios se pueden producir en los

(11) En los 90 irrumpió en medio de debate sobre desarrollo en Latinoamérica la noción de cluster asociada a los trabajos de Michael Porter, que retoma consideraciones ya volcadas en los distritos industriales de Alfred Marshall un sigo antes. Los clusters o aglomeraciones productivas tienen la particularidad que han recibido indistintamente con otros nombres como agrupamiento, distrito, sistema o red. A efectos de este trabajo definimos a las aglomeraciones productivas como concentraciones de empresas, situadas en uno o unos pocos subsectores, que se benefician de sinergias creadas gracias a una densa red de competidores, compradores y proveedores. En ellas operan compradores exigentes, proveedores especializados y recursos humanos sofisticados, así como instituciones financieras y de apoyo bien desarrolladas (UNCTAD, 2001: 19).

(12) El enfoque del desarrollo endógeno deposita su atención en el papel de las iniciativas locales y al territorio como factor de transformación. Como señalan Bosquerini y Poma (2000), se convierte a los actores locales en componentes directos de competitividad y, en particular, fomenta la construcción de una atmósfera productiva, a partir de un proyecto territorial común. En este estilo de procesos, el conjunto de recursos que posee un territorio conforman su potencial de desarrollo, considerando a la estructura productiva, el mercado de trabajo, la capacidad empresarial local, la dotación de recursos naturales e infraestructuras, y el sistema político a partir de sus acciones y políticas públicas. Esto significa que la capacidad emprendedora local, la inversión y los recursos locales son los factores decisivos en los proyectos de desarrollo (Vázquez Barquero, 2005).

productos y/o procesos, guiados por amplios y profundos arreglos institucionales que orienten y faciliten dichos avances tecnológicos.

Por otro lado, apelamos a los aportes de enfoques neo-schumpeterianos[13] que analizan, desde una perspectiva sistémica, el desempeño exportador de las firmas industriales dependiente de su conducta innovativa, vinculada a la trayectoria del sistema productivo y tecnológico en que se inserta.

El desarrollo de las actividades manufactureras asociadas a la maquinaría en Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires tienen características específicas que hacen que su crecimiento enfatice el desarrollo compatible con un cluster, donde la interacción de las empresas y las instituciones asociadas contribuyen de manera decisiva al éxito de las firmas y el desarrollo general de la localidad.

La temprana incorporación de maquinaría agrícola a las tareas vinculadas a la producción de commodities en Argentina generaría también un efecto movilizador sobre la industria nacional. Luego la producción nacional surgiría en pueblos de la región pampera, y especialmente en el sur de Santa Fe, donde los esfuerzos no se limitaron a la mera incorporación de la maquinaria importada, sino que existió un fuerte interés por desarrollar adaptaciones e innovaciones propias, generando un conocimiento tácito que imprimiría una dinámica particular a la actividad (Rougier, 2006; Moltoni, 2009).

La fuerza vinculada a los activos territoriales acumulados se proyecta hasta nuestros días ya que será en esta parte del país donde se aloja una industria competitiva internacionalmente que provee de maquinaria, equipos y piezas a un sector agrícola necesitado de mejoras continuas por su modelo productivo.

Es importante señalar que esta última industria vinculada fundamentalmente a las sembradoras, pulverizadoras e implementos agrícolas, como observamos anteriormente, es donde se destacan las Pymes nacionales, las cuales están radicadas en polos dedicados a la maquinaria agrícola en algunas localidades de La Pampa húmeda. De esta forma, en la práctica pueden observarse procesos productivos con generación y circulación de conocimientos tecnológicos, que tienden a facilitar la conformación de aglomeraciones productivas (o cluster).

La producción nacional del sector MAA se ubica fundamentalmente en dos nodos en la región pampeana. Claramente, la distribución geográfica de las empresas del sector MAA se inscribe en la zona de expansión

(13) Los enfoques neoshumpeterianos utilizados combinan la relación entre progreso técnico y desempeño exportador (Freeman, 1982; Dosi et. al., 1988), y los sistemas nacionales de innovación (Freeman, 1988; Lundvall, 1992).

sojera del país. Cerca del 90% de los fabricantes de maquinaria agrícola se ubica en las localidades de Las Parejas, Las Rosas y Armstrong (Santa Fe); Marcos Juárez, San Justo, Unión, Río Segundo y Juárez Celman (Córdoba); Chivilcoy, Carmen de Areco, 9 de Julio, Tandil y Olavarría (Buenos Aires). En función de la fuerte concentración de la industria de maquinaria agrícola es posible postular la existencia de dos aglomeraciones productivas, ambas en la región pampeana.

4.1 La aglomeración productiva de la maquinaria agrícola: El nodo de Las Parejas

Por el tamaño y cantidad de firmas, así como por la facturación y el empleo generado, se destaca el nodo con centro en Las Parejas, en el sureste de Santa Fe. Este es un nodo en el escenario nacional dedicado a la industria de maquinaria agrícola, con características propias de una aglomeración productiva.

El nodo con centro en Las Parejas es sin dudas aquel que más atención e interés generó. Logró concentrar a las firmas de la industria de maquinaria agrícola, y está situado en una zona signada por la expansión sojera en las últimas dos décadas. Pero la importancia económica de este espacio a nivel regional y nacional se realza cuando se suma a la industria metalmecánica en torno al sector MAA. Esto produjo un interés de organizaciones y académicos, entre lo que pueden citarse CIDETER-CECMA (2009); Fernández, et. al., (2010); Seval, et. al., (2010), etc.

El nodo santafesino involucra a Las Rosas, Las Parejas y Armstrong en territorio santafesino, se conecta con Marcos Juárez y Bell Ville en Córdoba. La mayoría de sus actividades se desarrollan en las localidades santafesinas, las cuales están dentro de los límites del Departamento de Belgrano, limitante con Córdoba.

Su centro se encuentra en Las Parejas,[14] localidad que concentra gran parte de las actividades del nodo, y que se encuentra a sólo 100 kilómetros de Rosario y a 184 kilómetros de Santa Fe, la capital provincial. La cercanía a Rosario permite a Las Parejas estar conectada con el principal puerto de salida de granos argentinos. La localidad goza de una ubicación privilegiada en el circuito de producción y exportación sojero del país.

(14) En noviembre de 2012, el Congreso Nacional sancionó la Ley 26804 que declara a Las Parejas como capital nacional de la pequeña y mediana empresa agroindustrial, en reconocimiento a su lugar destacado en la industria de la maquinaria agrícola.

La producción industrial en Las Parejas se dedica mayormente al sector MAA contando con 170 Pymes que emplean alrededor de 2600 trabajadores, y están ubicadas fundamentalmente en el parque industrial local (Conecta DEL, 2012).

En este nodo actúa un agente fundamental en su armado institucional: el Centro de Investigación Tecnológico Regional (CIDETER), que actúa en la región desde 1998[15]. y tiene su centro en Las Parejas. Se trata de una institución central en el armado institucional del cluster de maquinaria agrícola. El CIDETER manifiesta que tiene por objetivo impulsar al sector MAA argentino, con un claro sentido hacia la conformación de una aglomeración productiva denominada: Polo Productivo de Máquinas Agrícolas o Cluster de Maquinarias Agrícolas, manifestando la intención de mejorar el funcionamiento de las firmas involucradas y, por otra parte, contribuir a la identidad colectiva en las localidades asociadas a la industria de la maquinaria agrícola. Asociado a éste se encuentra el "Cluster Empresarial CIDETER de la Maquinaria Agrícola" (CECMA), una asociación ad-hoc que reúne a actores empresariales e institucionales. Es importante señalar también que las acciones sobre las empresas industriales las realizan desde el Centro Tecnológico CIDETER, creado con el objetivo de elevar los niveles de calidad, competitividad y rentabilidad en dichas firmas.

El CIDETER, junto a agencias del INTI e INTA, y en colaboración de la Universidad Nacional de Rosario, son las encargadas de conectar a las Pymes del nodo con los canales formales para que transmitan los conocimientos y las buenas prácticas generadas, en orden a la satisfacción de las necesidades productivas.

En el caso de la aglomeración de Las Parejas se pretendía que el nodo funcione como un núcleo de producción que integre distintas ramas industriales (metalmecánica especialmente) y presente una fuerte articulación institucional con algunas de sus organizaciones con fuerte presencia territorial. Sin embargo, la tendencia hacia la concentración geográfica de la actividad en este nodo no necesariamente carga con un patrón definido que lleve a la conformación y luego al mantenimiento del carácter de aglomeración productiva debido a problemas u obstáculos para que se desarrollen sus efectos dinámicos.

Un punto que es fuente se preocupación para las Pymes de la industria de maquinaria agrícola está relacionado con los insumos. Un estudio

(15) El CIDETER, o Fundación CIDETER, funciona desde 1998 en la localidad de Las Parejas, aunque logró su personería jurídica recién en el año 2000.

del Observatorio Pyme (2011) reveló que los empresarios fijaron como el principal problema al relacionado con la baja disponibilidad de proveedores alternativos, en calidad y precio, ante la fuerte dependencia del insumo metal para el desarrollo de sus actividades, el cual tiene una oferta muy monopolizada.

Un dato aún más preocupante expuesto por el Observatorio Pyme es que los empresarios encuentran importantes dificultades en la contratación de operarios calificados. Asimismo, estas dificultades son mucho más significativas en la búsqueda de trabajadores con título universitarios. Esto puede explicar que los empresarios del nodo capaciten mucho más a su personal en comparación al promedio provincial y nacional para la actividad (Observatorio Pyme, 2011).

Como hemos observado anteriormente, por las características del sector MAA y los segmentos donde las firmas nacionales son competitivas es necesario que se gesten continuamente capacidades para innovar y desarrollar nuevas respuestas productivas y tecnológicas. Sin embargo, siguiendo a Fernández et. al., (2010) y Seval, et. al., (2010), más allá de la estructura productiva especializada y aglomerada que presenta el caso, el dinamismo de esta aglomeración muestra valores comparados más bajos y decrecientes con respecto al contexto provincial santafesino, lo que implica una baja complejidad y una reducida capacidad para agregar valor. La respuesta a esta carencia de dinamismo estaría en el nivel de educación e instrucción laboral en dichas localidades santafesinas, comparadas con el registro de la zona sur y el del total de la provincia. Entonces, el contexto educativo estaría limitando las dinámicas esperadas en la aglomeración. Esto debe llamar la atención y, por consiguiente, colocar esfuerzos para la generación de políticas públicas que remedien este mal.

4.2. La concentración de las actividades en torno al DIMA del Oeste

La segunda aglomeración productiva en torno a la industria de maquinaria agrícola está situada en territorio bonaerense. El denominado Distrito Industrial de Maquinaria Agrícola del Oeste (DIMA), tiene su epicentro en la ciudad de 9 de Julio y está conformado por una veintena de empresas dedicadas al sector MAA.

El nodo del DIMA asentado en 9 de Julio, al igual que en el caso de Las Parejas, está localizada a 262 kilómetros de un gran centro urbano

como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y conectado a nivel regional y nacional por rutas y accesos privilegiados para el impulso de la actividad.

Esta aglomeración está asentada en un escenario agrícola por excelencia en el territorio bonaerense, mostrando una conexión intensa con el proceso de expansión sojera en la región pampeana, la cual se caracteriza por un marcado sesgo hacia la concentración de la producción en grandes unidades, a la cual se suma la fuerte concentración geográfica de los eslabonamientos que produce en torno a la producción de maquinaria agrícola.

El DIMA se creó en 2004, en el marco del Programa Distritos Productivos del Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología de la Provincia de Buenos Aires.[16] Las acciones desarrolladas por esta autoridad pública están vinculadas a interactuar directamente con los empresarios locales para desarrollar políticas de sensibilización acerca de la importancia de fomentar la asociatividad empresarial, siguiendo principios de agrupación territorial en torno a actividades sectoriales específicas.

Respecto a este punto, Moltoni (2009) señala algunos elementos acerca de su forma específica de intervención. Primero, se entregaron diversas herramientas que facilitaron un programa de capacitación destinado a la reconstrucción de saberes básicos relacionados con la industria de maquinaria agrícola; segundo, existe la intensión que los aportes de las firmas superen los aportes no reembolsables para la realización de acciones conjuntas como el dictado de cursos de capacitación, la compra de bienes de capital o la asistencia a congresos y eventos de interés; y tercero, el DIMA fue provisto de un instrumento importante bajo la forma de un reglamento interno, que expresa un determinado proyecto territorial.

Claramente, las principales beneficiarias de este programa son las Pymes de la provincia de Buenos Aires, consideradas factores fundamentales para el crecimiento productivo y generación de empleo en la región. Si bien es posible rastrear antecedentes concretos en ciertas acciones realizadas por el empresariado local, será con la participación activa del gobierno provincial que se configuraría como una verdadera aglomeración.

---

(16) El Programa Distritos Productivos declara tener como principal objetivo estimular el agrupamiento de empresas geográficamente cercanas, y que poseen características productivas similares y/o complementarias, impulsando el asociativismo como medio para la generación de ventajas competitivas. Para cumplir este objetivos sus acciones están volcadas a: a) integrar las cadenas productivas; b) aumentar la capacidad innovativa de las empresas; c) integrar tecnología apropiada; d) incorporar valor agregado a los bienes producidos; e) internacionalizar los sistemas productivos regionales.

Las empresas del DIMA están dedicadas a la fabricación de equipos y agropartes, y presentan una gran heterogeneidad productiva. Conforman un escenario productivo integrado por alrededor de 18 empresas que emplean a 480 personas, con una porción sustantiva de dichas firmas radicadas en 9 de Julio, representando 30% del empleo industrial del partido (Moltoni, 2009).

A pesar del esfuerzo realizado por el gobierno provincial y el conjunto de empresas involucradas aún no presenta una articulada actividad en torno a la maquinaria agrícola que permita asegurar que goza de un grado de maduración como el nodo santafesino. En el DIMA la acción de la política pública de carácter provincial fue fundamental para la creación de la aglomeración.

En el caso de Las Parejas, el esquema de intervención –tanto del CIDET como de otros organismos nacionales y supranacionales– apuntaba básicamente al fortalecimiento de una aglomeración existente, es decir, que dicho nodo gozaba de una situación de partida distinta al DIMA. En este último, contaba con escasa condiciones para dar inicio al cluster y que permitieran alcanzar resultados rápidamente.

Sin embargo, el DIMA presenta actualmente buenos registros de evolución con fabricantes de equipos que alcanzaron no sólo ser competitivos a nivel local, sino también la exportación de sus productos como es el caso de las pulverizadoras Pulqui y las sembradoras de Agrometal. Adicionalmente se consolidó la provisión de servicios específicos de parte de empresas locales, que juegan un papel central para el dinamismo de la aglomeración.

Al igual que en el caso de Las Parejas, se evidencia cierto dinamismo en el plano de las innovaciones en los productos, procesos y la organización de las fabricas, donde el responsable directo es el fuerte vínculo proveedor-cliente. Dicha cercanía con el usuario de los equipos y agropartes hizo que las empresas nacionales pudieran desarrollarse y competir con las empresas transnacionales en determinados segmentos, como se advirtió anteriormente en el análisis del caso santafesino.

En referencia a ambos clusters, Goldstein y Moltoni (2011) concluyen que: 1) la actividad innovativa está vinculada a la producción, y es del tipo incremental, donde el vínculo proveedor-cliente sustenta el proceso; 2) existe una clara debilidad en las relaciones de cooperación empresarial para afrontar necesidades conjuntas; 3) hay varas limitaciones en las relaciones con las instituciones locales, donde es baja la representatividad de los agentes institucionales incluso en el cluster más maduro como el de Las Parejas.

Conclusiones

La evolución reciente de la fabricación de MAA se conecta con el proceso de modernización tecnológica vivida en el agro argentino, a partir de la expansión de los cultivos transgénicos. La adopción de complejas tecnologías vinculadas al paquete tecnológico predominante es simultánea a la incorporación de equipos con mayor potencia y rendimiento asociados a la implementación de la siembra directa y, recientemente, a la agricultura de precisión.

Este proceso permitió consolidar en Argentina un sector productor de maquinaria agrícola compuesto por filiales de empresas transnacionales y también por firmas nacionales, dotado de un dinamismo tecnológico que lo ubico cerca de la frontera tecnológica internacional. El sector también contiene un conjunto de Pymes vinculadas a fabricantes, proveedores, ensambladores, distribuidores y prestadores de servicios especializados, que en un clima productivo demandante continuo de avances tecnológicos, supo responder a las exigencias actuales y en algunos rubros como sembradoras, donde es imperioso el trabajo de adaptación a las condiciones locales de producción, pudo enfrentar a los principales fabricantes de los países desarrollados.

El sector MAA creció vertiginosamente en la posconvertibilidad llegando a cuadruplicar su facturación y multiplicar 25 veces sus exportaciones, lo cual le permitió duplicar su participación en el mercado mundial, aún lejos de ser uno de sus grandes jugadores.

Actualmente el sector MAA –en algunos segmentos– alcanzó a penetrar mercados internacionales con elevados niveles de competitividad y complejidad tecnológica, pero es altamente heterogéneo.

Pero la industria de maquinaria agrícola argentina presenta un problema de concentración múltiple. Además de tener un alto nivel de concentración en pocas empresas relacionadas a los rubros de mayor facturación[17], exhibe una localización concentrada geográficamente en la zona núcleo de expansión sojera.

Las fábricas del sector MAA argentino se aglomeraron en la zona núcleo de expansión sojera, en la que la renta alcanza los niveles más altos.

(17) A la par que se extendía la utilización de las sembradoras vinculadas a la siembra directa y la agricultura de precisión, en detrimento de las convencionales, los fabricantes nacionales de estos equipos, apoyándose en su capacidad para innovar e introducir productos nuevos, fueron ganando terreno y actualmente abastecen la casi totalidad del mercado interno y exportan sus equipos al mundo.

La alta renta coadyuvó a la creación y fortalecimiento de encadenamientos hacia atrás pero no produjeron un efecto de redistribución geográfica de los beneficios económicos de la renta del suelo, sino tendieron acumularlos en los territorios naturalmente favorecidos.

En conjunto, las principales provincias de la pampa sojera concentran casi la totalidad de las firmas dedicadas a la industria de maquinaria agrícola. Sólo las provincias de Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires concentran el 80% de la producción de soja y el 89% de las actividades manufactureras vinculada a la maquinaria agrícola.

Santa Fe es una privilegiada en el escenario nacional. Supo concentrar la mitad de las Pymes del sector, que en su gran mayoría actúan en Las Parejas. En esta aglomeración se verifica un cierto número de empresario y actores que trabajan en colaboración (por ejemplo en actividades de capacitación). También se visualizan encadenamientos productivos entre varios agentes. Gracias a la innovación fundamentalmente interna de las empresas, se alcanzan productos que llegan a competir internacionalmente como es el caso de las sembradoras, valiéndose de la experiencia previa y de la capacidad para adaptarse al exigente mercado actual.

No obstante, se advierte, por un lado, una fuerte preocupación por alcanzar una oferta más amplia de proveedores para los productores de equipos e implementos y, por otro lado, se constata cierta carencia de dinamismo de la aglomeración que estaría vinculada al nivel de educación e instrucción laboral que existe en dichas localidades, lo cual encorsetaría el proceso continuo de mejoramiento productivo y tecnológico que necesita una aglomeración para seguir madurando.

El DIMA también presenta una gran heterogeneidad productiva, con una alta participación en el producto y el empleo industrial del noroeste bonaerense. Tiene la particularidad que su desarrollo está inducido por una política del gobierno provincial, pero aún no presenta un grado de maduración similar al nodo santafesino.

Al igual que en Las Parejas, el DIMA alcanzó dinamismo con la realización de innovaciones incrementales en los productos, procesos y la organización de la producción, donde las empresas nacionales se valieron del fuerte vínculo proveedor-cliente.

La industria de maquinaria agrícola se sitúa donde existe la más alta productividad y donde se obtiene la mayor renta agrícola en el país. Esto supone que permitiría a los productores realizar inversiones con el excedente generado en las tierras más fértiles.

La concentración de la industria de maquinaria agrícola debería estar entre las preocupaciones de las políticas públicas de modo de favorecer un desarrollo más equilibrado en el país.

Se hace palpable la falta de una política integral de ordenamiento territorial general para las actividades agropecuarias que procure generar efectos directos sobre el avance del monocultivo de soja en particular, a lo que se suma la carencia de políticas específicas para favorecer la radicación de inversiones productivas del MAA fuera de la zona núcleo. Los territorios no especializados en la producción de commodities agrícolas deberían verse más beneficiados por el auge de su demanda mundial.

Entonces, en la coyuntura actual se presenta la concurrencia territorial y temporal de la alta renta del suelo, rentas tecnológicas extraordinarias por la difusión de los avances tecnológicos orientados a reducir costos productivos y la fabricación de máquinas altamente productivas y precisas, que agrandan las brechas entre los territorios más dinámicos y aquellos en los que la agricultura adopta estrategias más defensivas. La reciente caída de los precios internacionales de las materias primas y, particularmente, de la soja es una buena oportunidad para discutir el rol que debe tener el estado frente a la tendencia a la concentración derivada de la acción del mercado. No obstante, como suele ocurrir cuando los precios son bajos, la capacidad de acción para hacer políticas activas es muy inferior a la que hubo en los años anteriores.

Bibliografía

Alapin, H. 2008. *Rastrojos y algo más. Historia de la siembra directa en Argentina,* Buenos Aires: Editorial Teseo.

Albornoz, I., Anlló, G. y Bisang, R.,2100. "La cadena de valor de la maquinaria agrícola argentina: estructura y evolución del sector a la salida de la convertibilidad", Buenos Aires: CEPAL-CAFMA.

Barletta, F., 2010. "La trama de maquinaria agrícola en Argentina: conducta innovativa y desempeño exportador", Trabajo de Tesis. Maestría en Negociaciones y Relaciones Internacionales, FLACSO Argentina-Universidad de San Andrés. Buenos Aires.

Barsky, O. y Dávila, M., 200. *La rebelión del campo. Historia del conflicto agrario argentino*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

Bisang R. y Sztulwark S., 2006. "Tramas productivas de alta tecnología y ocupación. El caso de la soja transgénica en Argentina", Proyecto MTSS-BISIEG Nº59, Buenos Aires.

Bisang, R., 2007. "El desarrollo agropecuario en las últimas décadas: ¿volver a creer?", Buenos Aires: CEPAL.

Bisang, R. y Gutman, G., 2003. "Un equilibrio peligroso. Nuevas dinámicas en la producción agropecuaria", en *Encrucijadas,* Buenos Aires, N° 21.

Bisang, R., Anlló, G., Campi, M., 2008. "Una revolución (no tan) silenciosa. Claves para repensar el agro en Argentina", en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, N° 190-191, Vol. 48.

Bosch, M., 2014. "Agrobótica: una interdisciplinar en el horizonte de la I+D+I agroindustrial", en Dabat, G. y Paz, S., (coords.), *Commodities agrícolas: cambio técnico y precios.* Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación-Universidad Nacional de Quilmes, Colección Economía y Sociedad.

Boscherini, F. y Poma, L., 2000. "Más allá de los distritos industriales: el nuevo concepto de territorio en el marco de la economía global", en *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas*, Madrid: Miño y Dávila editores.

Bragachini, M., 2011. *Desarrollo industrial de la maquinaria agrícola y agropartes en Argentina. Impacto económico y social.* Buenos Aires: INTA Manfredi.

CECMA, 2009. "Cluster Empresarial CIDETER de la Maquinaria agrícola y agropartes", Documento institucional, Las Parejas.

CEPAL, 2005. *El nuevo patrón de desarrollo de la agricultura en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

----------, 2008. *La transformación productiva 20 años después*. Viejos problemas, nuevas oportunidades, Santiago de Chile: CEPAL.

Chudnovsky, D. y Castaño, A., 2003. "Sector de la maquinaria agrícola", en Estudio I. EG. 33.6, Buenos Aires: CEPAL.

ConectaDEL, 2011. "El Distrito Productivo de la maquinaria agrícola en Las Parejas: un estudio desde la perspectiva del Desarrollo Económico Local", Buenos Aires, ConectaDEL-OMIN.

Dabat, G. y Paz, S., 2011. "Precios internacionales de los commodities agrícolas y financiamiento público de las actividades científicas y tecnológicas en argentina", *VIII Congreso de Economía Agraria,* Madrid.

----------, 2012. "Precios internacionales de los productos agrícolas y la biotecnología en Argentina", en Márquez, H.; Soto, R. y Zayago, E. (coords.), *Visiones del desarrollo.* México: Miguel Ángel Porrúa.

Dabat, G., Paz, S. y Cuello, M., 2011. "Clasificación y evaluación de las tecnologías aplicadas a la producción de commodities agrícolas en Argentina. Un insumo para las políticas de desarrollo", *Primer Congreso Latinoamericano de Ciencias Sociales "Los Retos Políticos, Económicos y Sociales de Latinoamérica en el Siglo XXI*", Universidad Autónoma de Zacatecas, México.

----------, 2012. “Cambio tecnológico en el agro argentino y su impacto en los costos productivos. Reflexiones en torno a las políticas de desarrollo”, en Dabat, G. y Paz, S. (coords), *Paradoja de la soja argentina: Modernización hacia el monocultivo*. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación-Universidad Nacional de Quilmes.

Darwich N., 2000. “Manejo de la fertilización en soja”, en *Márgenes Agropecuarios*, agosto.

Dosi, G.; Freeman, C.; Nelson, R.; Silverberg G. y Soete, L. (Eds.), 1988. *Technical Change and Economic Theory* Londres: Pinter.

Fernández, V.; Cardozo, L.; Seval, M. y Gesualdo, G., 2010. “Aglomeraciones productivas y desarrollo regional: una perspectiva contextualizadora y multidimensional”, en *Revista Redes,* Brasil, N° 15 (1), Universidade Santa Cruz do Sul.

Freeman, C., 1988. “Innovation”, en Eatwell, J.; Milgrate, M. y Newman, P., (comps.), The New Palgrave. *A dictionary of economics,* Mac Millan Press.

García F., 2004. “Avances en el manejo nutricional del trigo”, en *Márgenes Agropecuarios,* julio.

García G., 2008. “La industria argentina de maquinaria agrícola: ¿de la reestructuración a la internacionalización?”, en *Revista de la CEPAL*, N° 96, diciembre.

Gorenstein, S. y Moltoni, L., 2011. “Conocimiento, aprendizaje y proximidad en aglomeraciones industriales periféricas. Estudio de caso sobre la industria de maquinaria agrícola en la Argentina”, en *Investigaciones Regionales,* Buenos Aires, Nº 20.

Gutman, G. y Lavarello, P. , 2009. “La Industria de Maquinaria Agrícola en Argentina. Dinámica reciente, capacidades innovativas”. Documento de Trabajo/ PEC A-26.

Hybel, D., 2006. “Cambios en el complejo productivo de maquinarias agrícolas 1992-2004”, Documento de Trabajo N°3, INTI.

Langard, F., 2008. “La producción de maquinaria agrícola en Argentina desde comienzos de siglo a nuestros días”, *V Jornadas de Investigación y Debate Trabajo, propiedad y tecnología en el mundo rural argentino*.

Lavarello P.; Silva F. y Langard, F., 2009. “El desarrollo de redes de conocimiento tecnológico: el caso de la industria de maquinaria agrícola en Argentina”. XIII *Seminario Latino- Americano de Gestión Tecnológica ALTEC,* Cartagena de Indias, Colombia.

Lengyel, M., 2013. “La producción en red en Argentina y sus fundamentos institucionales”, CIECTI, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

Lódola, A.; Angeletti, K. y Fossati, R., 2005. “Maquinaria agrícola, estructura agraria y demandantes”, en *Cuadernos de Economía*, Buenos Aires, Nº 72, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Lundvall, B.,1992. *National systems of innovation. Towards a theory of innovation and interactive learning*. Londres: Pinter.

Moltoni, L., 2009. "Distritos industriales en economías periféricas. El caso del Distrito Industrial de Maquinaria Agrícola del Oeste", Tesis para la Maestría en Estudios Sociales Agrarios, Argentina, FLACSO.

Nelson, R. y Winter, S., 1982. "An Evolutionary Theory of Economic Change", The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge.

Observatorio Pyme, 2011. "Cadena de valor de la maquinaria agrícola", Fundación Observatorio Pyme Regional Provincia de Santa Fe, Buenos Aires, Bononiae Libris.

Rofman, A. y Collado, P., 2005. "El impacto de la crisis de los años 2001-2002 sobre el circuito agroindustrial vitivinícola y los agentes económicos que lo integran", *IV Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Sociales y Agroindustriales*, Buenos Aires.

Rougier, M., 2006. "Encadenamientos productivos en el agro y la industria", *XIV International Economic History Congress*, Helsinski.

Seval, M.; Cardozo, L.; Lauxmann, C. y Fernández, V., 2010. "Educación y acciones de cooperación vinculadas a la capacitación como herramientas para el desarrollo regional. El caso del "Cluster de la Maquinaria Agrícola" del Sur de la Provincia de Santa Fe (Argentina)", *III Jornadas Nacionales de Investigadores de las Economías Regionales del Plan Fénix*, Universidad Nacional de Entre Ríos y Universidad Nacional del Litoral, Plan FENIX, CONICET.

Teubal, M.; Domínguez, D. y Sabatino, P., 2005. "Transformaciones agrarias en la Argentina. Agricultura industrial y sistema agroalimentarios", en Giarracca, N. y Teubal, M., (coords), *El campo argentino en la encrucijada,* Buenos Aires: Alianza Editorial.

Trigo, E. y Cap, E., 2006. *Diez Años de Cultivos Genéticamente Modificados en la Agricultura Argentina*, Consejo Argentino para la Información y el Desarrollo de la Biotecnología-ArgenBio, Buenos Aires, diciembre.

UNCTAD, 2001. World Investment Report 2001. Promoting linkages, Naciones Unidas, Ginebra.

Vázquez Barquero, A., 2005. *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Barcelona: Antoni Bosch editor.

Capítulo 6

Localización industrial e injusticia ambiental. Reflexiones a partir de un barrio obrero del conurbano sur de Buenos Aires[1]

Por Clara Bressano, Miguel Lacabana, Cristina Carballo[1]

> "Las contradicciones generadas por los actuales procesos de urbanización han llegado a un punto álgido y visible con la actual crisis (…). Los enormes costes ambientales y sociales eran ya perceptibles (…) ero la ciudad conserva su atractivo, su prestigio y su promesa (…). La promesa de su vocación democrática y universalista, de la esperanza de progreso colectivo e individual, el estímulo de la aventura, del azar, de la sorpresa. Esta imagen de la ciudad oscurece la percepción de la crisis del modelo urbanizador dominante, pero al mismo tiempo expresa lo que la ciudad podría ser, la aspiración a una ciudad que responda a los deseos de justicia, libertad y esperanza" (Borja, 2014: 354).

1.La desnaturalización de la degradación urbana y algo más

La incorporación de Argentina en la senda del progreso industrial implicó aceptar, como un costo menor y residual, ciertos niveles de contaminación. La expansión industrial fue el principal motor, junto con las políticas públicas y privadas, de la singular localización residencial de vastos sectores de la población. Así la industria temprana consolidada en el proceso de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) no sólo fue el motor de la urbanización metropolitana sobre áreas, muchas veces no aptas por

(1) Investigadora del Programa Institucional de Intervención Socioambiental (PIIdISA) UNQ, Director del PIIdISA e investigador del CDT y del Dpto. de Economía UNQ; Investigadora del CDT y Dpto. de Ciencias Sociales UNQ respectivamente.

estar debajo de la cota de inundación sino fue el signo de vigorización y desarrollo económico de diversos partidos del conurbano. Dicho progreso, sin embargo, se impulsó a costa de bajos o nulos controles de las emisiones de sustancias tóxicas de estas nuevas industrias y su consecuente degradación ambiental. El tan mentado desarrollo local se consolidó sin compatibilizar el derecho a "vivir y trabajar en un ambiente saludable" con el "derecho a un ambiente urbano sano" como nuevos derechos de ciudadanía.

Luego de este período de industrialización y auge, vendrá la dictadura militar (1976) que iniciará otro proceso económico y social sustanciado por la coerción violenta a los movimientos obreros y la implementación, que continuará en períodos democráticos, de lo que luego conoceremos como la desindustrialización y la privatización en contextos neoliberales, proceso signado por el progresivo cierre de las industrias tradicionales de los años 1950-1970. La fragmentación del poder público, lo "ecológico" teñido de subversivo y la descentralización en materia de ordenación territorial, potenciaron las externalidades negativas del desarrollo industrial.

El mapa metropolitano sur será protagonista del auge industrial y también del proceso de desindustrialización, territorios híbridos que dan cuenta de la producción de un territorio atravesado por la valorización o mercantilización del suelo industrial y urbano a costos ambientales sin precedentes. La trama de los barrios, principalmente de los sectores populares, convivirá con zonas anegables, napas contaminadas, infraestructura básica incompleta, y expuestos a los pasivos ambientales de las plantas fabriles.

Asumiendo como propio "el supuesto básico de que todo proceso social se materializa en un territorio concreto" (Márquez López y Pradilla Cobos, 2008: 27) entendemos que las consecuencias de la degradación urbana no es un proceso natural. Por el contrario, como todo problema ambiental es la resultante de lógicas económicas, culturales y sociales. En este sentido la contaminación es la punta del iceberg que nos permite interpelar la problemática ambiental como un proceso devenido en conflicto y negociación.

El trabajo que presentamos está basado en un estudio sobre las condiciones socioambientales del Barrio José Hernández de la zona conocida como Quilmes Oeste del Municipio de Quilmes en el conurbano sur de Buenos Aires. Por su escala y su particular configuración territorial, delimitado por el arroyo Las Piedras, el Camino General Belgrano y por dos calles transversales que sirven de límite con la ex papelera Massuh y otras industrias, resultó ser un barrio testimonial, para aproximarse al estudio de la vulnerabilidad socio-ambiental en el Partido de Quilmes.

El siguiente artículo es parte de las reflexiones que surgieron luego de obtener los resultados de investigación realizada en este barrio en el mes de junio del año 2013 en el marco del Proyecto de Investigación Territorios Vulnerables que se lleva adelante en el Centro de Desarrollo Territorial (CDT) y en el Programa Institucional de Intervención Socioambiental (PIIdISA) de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ).

Los datos recabados por medio de encuestas a responsables de los hogares elegidos al azar, nos permitió analizar distintos grados de vulnerabilidad socio-ambiental y su impacto territorial atendiendo, principalmente, las desigualdades en la distribución de los riesgos dentro del barrio así como también las percepciones de sus habitantes en cuanto a su calidad de vida.

Los primeros resultados de la investigación abrieron una serie de interrogantes en torno a cómo fue el proceso por el cual ciertas comunidades del conurbano soportan la mayor carga de los riesgos de contaminación producto de la instalación, en la cercanía de sus viviendas, de empresas contaminantes. Acercarnos a la realidad de la degradación ambiental urbana nos llevó a comprender esta compleja articulación entre la corriente analítica y la discusión que analizan la distribución social y urbana de la degradación ambiental desde la perspectiva de justicia ambiental. Consideramos que la perspectiva de análisis propuesta por el movimiento que dio origen al término justicia ambiental es fructífero en tanto modificó la perspectiva clásicas de análisis sobre el problema de la degradación ambiental al establecer como principal interrogante no tanto las "causas" que producen tal degradación sino que interroga el proceso político, económico y social que consolida la desigual distribución social de las cargas nocivas de la polución. Desde esta perspectiva pudimos visibilizar, en el nivel micro, las tensiones entre hábitat e industrias contaminantes y los derechos que se contraponen.

Sin embargo comprender este proceso en países periféricos como el nuestro requiere una explicación mucho más compleja que la "simple" imposición de industrias tóxicas en ciertas zonas que, con el paso del tiempo, se constituyen en lo que Bullard (2004) denomina "zonas de sacrificio".

Para comprender el conflicto ambiental latente en territorios social y ambientalmente vulnerables a lo largo del eje industrial sur del conurbano, este capítulo propone una perspectiva de análisis interdisciplinaria. En este sentido, el análisis de la distribución social y espacial de la degradación ambiental debe tener en cuenta una dimensión histórica que permita establecer el vínculo entre emplazamiento industrial, migración y urbani-

zación para comprender la conformación de esas zonas en distintos partidos del conurbano bonaerense, específicamente en el Partido de Quilmes (Lacabana, Carballo, Bressano, 2014).

Plantear la escala de análisis ambiental del barrio José Hernández nos obliga a relacionarla no solo con otras escalas y procesos industriales, sino también, con las actuales lógicas del mercado inmobiliario urbano y las políticas públicas en materia de hábitat. Herzer (2012) plantea concretamente para el sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que los efectos de la globalización se caracterizan por: la suburbanización de los sectores medios, medios-altos; la renovación de alto impacto inmobiliario de las áreas centrales y; el incremento de la pobreza urbana en áreas intersticiales de la ciudad. Rasgos que no son excluyentes sino complementarios. A esto le podemos agregar la presión del suelo urbano y la puesta en valor social como de áreas urbanas otrora marginales. Por un lado la mercantilización de humedales y las áreas de ribera que puedan rellenarse y generar un hábitat para elite que podemos ver en el frente fluvial de Quilmes; por el otro lado, la ocupación de aéreas inundables y contaminadas por los sectores populares como es el caso de los arroyos Las Piedras.

En esta compulsa se encuentran los viejos barrios obreros consolidados, tensionados por la polarización social y ambiental. En algunos casos se ven expuestos críticamente a estos procesos y a los impactos de la actividad industrial preexistente. Tal es el caso del barrio José Hernández (Imagen 1)

IMAGEN 1 6

Arroyo Las Piedras Cruzando el parque industrial Quilmes, la papelera Massuh y barrios populosos en Quilmes Oeste, La Florida y San Francisco Solano

Trazar la especificidad de este vínculo en los territorios analizados permite dimensionar la heterogeneidad territorial del municipio. Indagar y reconstruir esta cronología complejiza el análisis sobre la vulnerabilidad socio-ambiental en tanto nos da indicios para comprender cómo el proceso de degradación ambiental se torna, muchas veces, imperceptible para los habitantes más antiguos de estos barrios quedando este conflicto social soterrado. Es decir, el conflicto ambiental o el reclamo por el derecho a vivir y trabajar en un ambiente urbano sano no adquiere para los habitantes de muchos barrios del conurbano relevancia pública como sí la obtuvieron las movilizaciones vecinales contra la instalación de la papelera Botnia o contra las mineras.

En los dos primeros apartados del artículo se trata de reconstruir el vínculo entre la radicación industrial y la urbanización para poder situar y comprender la existencia de barrios populares como los de José Hernández en donde se expresa la precariedad de los sectores social y ambientalmente vulnerables para enfrentarse al abandono del Estado y la prevalencia de los intereses económicos. Los últimos apartados abordan las tensiones entre deterioro ambiental y las condiciones de vida y empleo a la luz de los resultados del estudio de campo.

2. Desarrollo industrial y urbanización en el Área Metropolitana de Buenos Aires

La Ciudad de Buenos Aires se entrama con un conjunto de municipios, a los que se los suela llamar como "conurbano bonaerense" o "partidos del Gran Buenos Aires"[2]. El aglomerado conformado por la Ciudad de Buenos Aires y este conjunto de 24 partidos suele denominarse también "Gran Buenos Aires" (Indec, 2003). El Gran Buenos Aires es históricamente el centro urbano más relevante del país. Concentra 13 millones de habitantes, que representan el 46% de la población nacional y su producto y empleo industrial generan aproximadamente el 52% del PBI del país (Flacso, 2011).

Si bien este continuo urbano es internamente heterogéneo presenta una homogeneidad en términos económicos, socio-demográficos y ocupacionales[3]. Por otro lado, la denominación Región Metropolitana designa un

(2) Oficialmente, la expresión del Gran Buenos Aires se acuña en 1948 pero con un sentido restringido (Chiozza, 2000).

(3) El INDEC delimita en cada Censo la denominada Aglomeración Gran Buenos Aires (AGBA) aplicando criterios de continuidad física. La aglomeración está compuesta por las siguientes jurisdicciones según se integren parcial o totalmente: la Ciudad de Buenos

área geográfica aún mayor, conformada por la Ciudad de Buenos Aires, el Gran Buenos Aires y un conjunto de partidos contiguos cuyo número varía según los criterios adoptados. En este sentido, la región ha sido subdividida por estudiosos y planificadores en cordones o coronas en donde además del criterio socio-económico se estima, para su delimitación, la mayor o menor cercanía con respecto a la Ciudad de Buenos Aires, dibujando periferias concéntricas en torno a la capital. Gran parte de la bibliografía considera los 24 partidos del Gran Buenos Aires como distribuidos en los dos primeros cordones o coronas, mientras que el resto de los partidos de la Región conformarían una tercera corona (Maceira, 2012).

Como región se constituyó al calor del proceso de industrialización iniciado luego de la crisis de la década de 1930. El desarrollo industrial no sólo impulsó el crecimiento y desarrollo de numerosas áreas suburbanas al crear las condiciones para el desplazamiento de gran cantidad de trabajadores y sectores populares hacia la periferia sino que transformó la dinámica espacial de los distintos territorios que actualmente la comprenden.

El período comprendido entre 1930 hasta fines 1980 fue el de mayor expansión y consolidación, aunque dicho proceso no fue homogéneo. El principal motor de sub-urbanización del primer cordón del conurbano fue la industria básica lo cual trajo aparejado la localización de trabajadores que se asentaban en las inmediaciones de las zonas fabriles, proceso que se vio favorecido por el loteo económico[4] y el subsidio en los precios del transporte público. Asimismo, la falta de regulación en las modalidades de ocupación y utilización del suelo dio lugar a la constitución de un tejido urbano mixto, con usos residenciales e industriales en vastas zonas del conurbano[5], de baja densidad poblacional (Di Virgilio y Vio, 2009: 8-9).

Aires y 14 partidos cuya superficie y población se integra totalmente al aglomerado (Lomas de Zamora, Quilmes, Lanús, Gral. San Martín, Tres de Febrero, Avellaneda, Morón, San Isidro, Malvinas Argentinas, Vicente López, San Miguel, José C. Paz, Hurlingham y Ituzaingo), 10 partidos cuya superficie y población integra parcialmente el aglomerado (La Matanza, Almirante Brown, Merlo, Moreno, Florencio Varela, Tigre, Berazategui, Esteban Echeverría, San Fernando y Ezeiza), y 8 Partidos no comprendidos en lo que tradicionalmente se denomina Gran Buenos Aires, cuya superficie y población integra parcialmente el aglomerado (Pilar, Escobar, Gral. Rodríguez, Presidente Perón, San Vicente, Marcos Paz, Cañuelas y La Plata).

(4) El loteo económico permitió a los sectores populares modalidades de acceso al hábitat con la propiedad legal de la tierra principalmente a los asalariados de la industria. Proceso que se vio favorecido por la escasa reglamentación y la baja dotación de servicios exigidos para el loteamiento (Di Virgilio y Vio, 2009: 9).

(5) Estos procesos y políticas públicas como inmobiliarias quedan plasmados en el Mapa Social de Buenos Aires propuesto por Torres (2006).

Ante la concentración industrial y de población que fue gestándose a partir del proceso de suburbanización del conurbano bonaerense el gobierno de la Provincia de Buenos Aires implementó una serie de normativas tendientes a regular la actividad industrial en pos de contrarrestar los daños que podrían producir ciertas industrias tanto a los trabajadores y como a las poblaciones aledañas. De esta forma, en noviembre de 1966 se sancionó el Decreto-Ley N° 7276 el cual tenía como objetivo "preservar la seguridad, salubridad e higiene de su personal y poblaciones aledañas". Según los materiales manipulados por la industria, la elaboración o almacenamiento, "calidad o cantidad de sus efluentes al medio ambiente circundante" la primera ley de Radicación Industrial clasificaba a las industrias de la Provincia en "inocuas", "incómodas" y "peligrosas" y establecía un período de tres años para la "tramitación la erradicación de las industrias, principalmente peligrosas, a zonas o lugares calificados como aptos para su funcionamiento"[6].

Un segundo intento más de regulación y radicación industrial más radical se llevó a cabo en la última dictadura cívico-militar. Bajo argumentos fundados en la protección ambiental, la ley de "Relocalización Industrial" sancionada el 19 de julio de 1979, proyectaba erradicar en un período de 10 años las industrias contaminantes existentes en los 19 partidos más próximos a la Ciudad de Buenos Aires. Uno de los fundamentos para implementar esta ley se encontraba en la necesidad de contrarrestar lo que se avizoraba como una tendencia inevitable. La ley estimaba que la mitad de la población de los argentinos viviría en el conurbano del Gran Buenos Aires, situación que agravaría el déficit de instalaciones de servicios públicos como escuelas y prestaciones sanitarias básicas. La efectiva implementación de esta ley, según Oszlak, hubiese implicado movilizar instalaciones productivas valuadas en más de 8.000 millones de dólares y realojar a una población laboral estimada en 1.200.000 personas lo que equivalía a 5 millones de habitantes o cerca de la quinta parte del país (Oszlak, 1991: 21-22). La oposición manifiesta por parte de los grupos empresarios impidió la efectiva implementación de esta medida aunque marcó una tendencia que signará las siguientes décadas en el conurbano: desindustrialización de las zonas tradicionalmente industrializadas.

Bajo el gobierno dictatorial se implementaron otras medidas que fueron segmentando y restringiendo el derecho al espacio urbano (Oszlak, 1991). La implementación de la Ley de Usos de Suelo de la Provincia de Buenos Aires es, quizás, la actuación pública con mayor incidencia en la

(6) Cf. Art. N°1; Art. N°6 y N°8 del Decreto-Ley 7229/66

dinámica del proceso de sub-urbanización de este período en tanto puso fin a los lotes económicos[7], junto con la erradicación coercitiva de villas así como la liberación general de los alquileres.

Dos décadas más tarde, cuando ya comenzaban a evidenciarse los efectos sociales nocivos de la desindustrialización en los partidos del conurbano tradicionalmente industrializados, se impuso un discurso de prevención del impacto ambiental y de morigeración del impacto socio-económico asociado a la instalación de las actividades industriales en zonas residenciales. De esta forma se impulsó desde el gobierno de la Provincia de Buenos Aires la creación de parques industriales y una nueva normativa sobre radicación industrial. Si bien la conformación de los parques industriales[8] expresó la necesidad de implementar una política de regulación y planificación de la actividad industrial, paulatinamente fueron constituyéndose en una estrategia por atraer inversiones industriales frente a la intensa competencia intra-metropolitana (Briano y Fritzsche, 2009: 4). Asimismo, la Ley N° 11459 de Radicación Industrial obligó a que aquellas industrias radicadas, o por radicarse, en la provincia tramitaran un certificado único

(7) El Decreto-Ley 8912/77 impuso grandes impedimentos en la subdivisión de tierra, intentando remediar una vez consumado la incorporación de áreas inundables. La norma reglamenta la producción de suelo urbano sobre cotas de nivel, dimensiones de parcelas, disposición de las manzanas, coeficientes de uso del suelo, normativa de construcción y obligatoriedad de dotación de servicios y la pavimentación de calles principales. Esta normalización del proceso expansivo sin orden originó efectos territoriales novedosos. Por un lado, el accionar de fraccionamientos pirata y la comercialización informal de lotes mediante boletos de compra venta con muchas dificultades para llegar posteriormente a la escritura definitiva. Por el otro, generó las condiciones de bajo costo de inversión para la posterior aparición de urbanizaciones periféricas otrora en áreas rurales destinadas a los sectores de altos ingresos: los countries o clubes de campo. (Virgilio y Vio, 2009).Estudios realizados por Vidal-Koppmann, Cicolella, Torres, Tella, Lombardo, Carballo, y otros autores, coinciden en señalar el impacto territorial negativo producto de la fragmentación municipal en la gestión integral del suelo urbano y la manipulación de la Ley 8912/77 que provocó una asimetría de poder favoreciendo el avance inmobiliario.

(8) La Ley N° 10.119 fue promulgada en el año 1983. En esta normativa se considera Parque Industrial al "Sector Industrial de zona industrial, dotado de infraestructura, equipamiento y servicios comunes y públicos necesarios, subdivididos para el asentamiento de establecimientos industriales agrupados, conforme a los requisitos del presente régimen legal." (Art. 2º Decreto-Ley 10.119/83). Por su parte el Sector Industrial Planificado "es la parte de la zona industrial dotado de un mínimo de infraestructura, equipamiento y servicios comunes y públicos, necesarios subdividido para el asentamiento de establecimientos industriales agrupados, conforme a los requisitos establecidos en el presente régimen legal." (Art. 3º Decreto-Ley 10.119/83). El Partido de Quilmes dispuso la creación del "Parque Industrial y Tecnológico de Quilmes" a partir del convenció firmado con la Unión Industrial de Quilmes y el Muncipio, acuerdo que fue sancionado en la ordenanza municipal N° 9403/02

de Aptitud Ambiental[9]. Asimismo, de acuerdo al Nivel de Complejidad Ambiental, restablecía un criterio de zonificación en donde se delimitase de forma clara las zonas exclusivas, apropiadas para la instalación de industrias peligrosas[10].

Paralelamente a la sanción de estas normativas de regulación y radicación industrial, el proceso de desindustrialización que impactó con fuerza en la zona sur del conurbano[11] se agrava al articularse el eje norte como un nuevo espacio de inversión industrial. Este desplazamiento industrial hacia el eje norte comenzó a manifestarse en los primeros años de la década de 1960, como puede constarse en los datos censales de 1963. La expansión del Gran Buenos Aires y el surgimiento de los primeros proyectos de autopistas van a alentar las fuerzas centrífugas de la localización industrial.

Frente al masivo abandono de infraestructuras y equipamientos industriales en áreas manufactureras tradicionales se consolidan, simultáneamente, nuevos espacios industriales en la tercera corona de RMBA, particularmente en algunos partidos del norte (Briano y Frizsche, 2009: 3). Se impulsa un proceso de sub-urbanización a través de desarrolladores inmobiliarios quienes promueven no sólo nuevas formas residenciales –barrios cerrados o *countries*– sino parques industriales como una nueva modalidad de atracción para los sectores de altos ingresos y de capitales de inversión (Di Virgilio y Vio, 2009). De esta forma, la competencia y las ventajas de localización desplazan del eje sur hacia el eje norte la radicación industrial la cual se organiza a través del Acceso Norte (Schvarzer, 2000: 213).

Todas estas medidas implementadas en las últimas cinco décadas del siglo XX, marcaron un cambio radical en la conformación del espacio urbano. En términos demográficos implicó el desplazamiento de los sectores populares residentes en la Ciudad de Buenos Aires hacia el conurbano. En términos urbanos este desplazamiento no estuvo acompañado por un correspondiente desarrollo de la infraestructura urbana. La trama urbana se expandió, en ciertas zonas del conurbano, en base a construcciones precarias, industrias con-

(9) Mediante esta ley, sancionada el 21 de octubre de 1993, se deroga el Decreto-Ley N° 7229/66. Uno de los cambios centrales con respecto a la ley derogada es que la autoridad de aplicación pasan a ser la Municipalidad, quedando el Poder de Policía en manos de la provincia.

(10) El Capítulo II trata el tema de la ubicación de los Establecimientos Industriales, quedando definidos en el Artículo 40º cinco zonas: Zona A: Residencial Exclusiva; Zona B: Residencial Mixta; Zona C: Industrial Mixta; Zona D: Industrial Exclusiva y Zona E: Rural.

(11) Es interesante señalar que en el predio y parte de la construcción de nuestra universidad (UNQ) funcionaba una empresa textil propiedad del grupo Fabril Financiera que fue alcanzada por la desindustrialización.

taminantes, barro, basura, aguas servidas; a la ausencia de espacios verdes, de caminos transitables, etc. La estructura de ocupación del espacio tendió así a reproducir y yuxtaponerse a la estructura social (Oszlak, 1983: 3-4).

Asimismo, en términos económicos el proceso de desindustrialización y desplazamiento industrial hacia la zona norte de la Región Metropolitana acentuó la pauperización tanto urbana como social de la zona sur del conurbano. El desmantelamiento económico afectó y recrudeció la criticidad social y ambiental. Situación que no estuvo por fuera de los marcos internacionales de reestructuración productiva liderado por el desarrollo, sin precedentes, del mercado financiero. Así, luego de un proceso de crecimiento económico sostenido e ininterrumpido motorizado por el sector industrial, hacia 1974 "el PBI generado en la Argentina representaba más de las dos terceras partes (67,2%) del registrado en Brasil y poco menos de las tres cuartas partes (73,9%) del mexicano. Aproximadamente tres décadas después, en 2007, no alcanzaba a la mitad del correspondiente a Brasil (45,5%) y a México (49,0%)" (Azpiazu y Schorr, 2007: 11).

D. Harvey (2004) sintetiza este proceso internacional desde la escala planetaria con el concepto de "arreglo espacial" y el análisis del circuito secundario de circulación, circuitos que tienen un papel fundamental en el ajuste/arreglo/solución espacio-temporal de las lógicas contemporáneas del capital. Esta categoría del arreglo espacial se apoya en la afirmación de que los ciclos de acumulación capitalistas construyen geografías a su medida. Por un lado, una cierta porción del capital total queda literalmente fijada en alguna forma física por un tiempo relativamente largo. Es decir los excedentes de capital pueden ser absorbidos por: (a) el desplazamiento temporal a través de las inversiones de capital en proyectos de largo plazo. (b) Desplazamientos espaciales a través de la apertura de nuevas capacidades productivas y nuevas posibilidades de recursos y de trabajo en otros lugares. La combinación de (a) y (b) es particularmente importante cuando analizamos el capital fijo independiente inmovilizado" (Harvey, 2004:100-101).

La expansión industrial y metropolitana ha dejado su impronta de degradación ambiental en las dos principales cuencas del Gran Buenos Aires: el Riachuelo Matanza y Reconquista. Ambas están atravesadas por la localización industrial y la mancha urbana. Estos sistemas hoy se encuentran totalmente contaminados y con graves conflictos socio-ambientales de todo tipo y, en tanto tal, adquieren importancia cuando analizamos la construcción social del riesgo y sus interacciones con el medio hídrico, los que se expresan con alta criticidad frente a los eventos extremos y las intervenciones territoriales (Carballo; Goldberg, 2014). Por otro lado, hacia el sur, el riesgo tecnológico y la contaminación construyen epicentros de

alta criticidad como es Dock Sud y el sistema de arroyos Sarandí y Santo Domingo contribuyen con desechos orgánicos y efluentes industriales al cuadro de degradación ambiental del frente fluvial.

En los intersticios urbanos del conurbano sur, el paisaje de degradación urbana es repetitivo: la ocupación de sectores populares se pronuncia a través de la pobreza, el desempleo y la exposición a la contaminación. Quilmes, no es la excepción. Según un informe realizado por la Secretaría de Desarrollo Social del municipio de Quilmes en el 2010 y las Universidades de La Plata y Lanús, son 101.028 los vecinos que se encuentran en situación de vulnerabilidad social, de los cuales el 18% de los quilmeños viven en villas o asentamientos.

3. El Partido de Quilmes y su industria. El caso de la papelera Massuh

Pese a la heterogeneidad de la actividad productiva desarrollada en el Partido de Quilmes, nos interesa establecer el lugar de la producción de industrias de bienes intermedios como la de celulosa y el papel, industria que alcanzará a nivel nacional una envergadura significativa en las décadas de 1970 y 1980 y gravitará, especialmente, en el derrotero y vida de los habitantes del barrio José Hernández.

El Partido de Quilmes fue un territorio signado por su actividad industrial a pesar de la heterogeneidad de las actividades productivas. Al igual que las distintas entidades del primer cordón[12] del Conurbano, se constituyó en una zona industrial al calor del proceso de sustitución de importaciones. En cuanto a la capacidad industrial instalada (cantidad de establecimientos) tuvo un peso importante aunque menor si se lo compara con el peso industrial que tuvieron históricamente partidos vecinos como los de Avellaneda y Lanús[13]. Alcanzó a tener una especialización productiva media si se considera la instalación de una de las industrias más emblemáticas del partido, la cervecería

(12) Es necesario señalar que si bien la categoría de coronas o cordones del Conurbano identifican ciertas características socio-económicas comunes a los partidos que las comprenden, cada partido que la constituye raramente presenta características homogéneas como sugeriría un modelo ideal. Quilmes, por ejemplo, teóricamente corresponde a la primera corona, pero es una zona con enormes bolsones de pobreza.

(13) En el censo 1994, Quilmes tenía una participación del 5% de la concentración de locales industriales a igual que el empleo en el total de los 19 partidos de GBA, en un punto intermedio entre La Matanza con una participación del 14,1% en locales y 13,1% de empleo y Florencio Varela con un 1% de industria instaladas y un 2% de empleo generado. (INST Conurbano, 22)

Quilmes (Fitzche y Vio, 2000)[14]. En este sentido, predominaron las actividades industriales tradicionales ligadas a la fabricación de alimentos, bebidas, textiles, prendas de vestir y cuero y producción de insumos intermedios como productos químicos y papel (Borello; Vio y Fritzsche, 2000).

En Argentina, la industria celulósica papelera se desarrolló de manera no integrada y desfasada. En sus inicios la industria comenzó con la producción de papeles y cartones utilizando como materia prima pastas importadas o fibras de origen vegetal. En una segunda etapa comenzó a producirse a nivel nacional las pastas celulósicas, con el apoyo y promoción de políticas públicas.

Si bien la industria celulósica-papelera no fue considerada, en la primera etapa como parte de las industrias de "interés nacional" promocionadas por el régimen de protección y promoción industrial iniciado en el año 1944 fue favorecida por el decreto 8.594 sancionado en el año 1949[15] . Mediante esta disposición se ampliaron los permisos de cambio y liberación de derechos aduaneros para la obtención de maquinarias y equipos necesarios para la actividad, al tiempo que se dio prioridad en la asignación de combustibles y energía. Desde la sanción de una nueva ley de promoción

(14) En cuanto a la distribución geográfica de la actividad industrial los seis primeros partidos de la primera corona de GBA (La Matanza, Gral. San Martín, Vicente López, Tres de Febrero, Avellaneda y Lanús) en cantidad de puestos de trabajo que generan concentran el 60% de la ocupación industrial. Quilmes pese a ser uno de los partidos con mayor tradición industrial a diferencias de Merlo, General Sarmiento, Berazategui y San Fernando tiene una diversificación industrial media. Contando con una especialización entre en más de 5 y menos de 10 ramas y hasta cuatro categorías (Fitzche y Vio, 2000: 32 y 38).

(15) Este decreto se inscribe en una extensión y revisión de las industrias consideradas de "interés nacional" por el "Régimen de protección y promoción industrial" sancionado por el Decreto Ley 14.630/44, régimen que tuvo vigencia durante 12 años (1945-1957). Se trató de un sistema de promoción y protección en que el argumento de "industria naciente" se aplicaba tanto a las nuevas industrias como a las existentes. Durante el período de vigencia de este sistema se declararon de interés nacional unas 40 actividades, prevaleciendo –en general– el criterio de proteger y promover las industrias de sustitución de importaciones. Aunque la industria papelera no fue incorporada como una actividad de interés nacional, el decreto 8594/49, otorgó permisos que favorecieron el desarrollo de esta industria. Según los datos censales del Censo Industrial de 1935 y el Censo Industrial de 1946 (1952), el período comprendido entre 1935 a 1946 la industria del papel se expandió. El número de establecimientos dedicados a la fabricación de papeles y cartones casi se duplicó, pasando de 22 a 50 y el personal ocupado en el sector creció de 2.770 empleados a 6.478, datos que pueden explicar el por qué comenzó a visualizarse a la industria papelera como potencial industria estratégica. Recién en el año 1954, mediante el decreto N° 6486/54 se incluyó la industria celulósica-papelera como industria de "interés nacional". Cf. Censo Industrial de 1935; IV Censo General de la Nación: censo industrial de 1946 (1952). Para un análisis de las políticas de promoción industrial consultar: Altamir, O., *et. al*., 1966: 114-115

y defensa de industrias nacionales, la N° 14.781 del año 1958, se sucedieron distintos decretos que acordaron beneficios para ciertas industrias, principalmente la celulósica, petroquímicas y siderúrgicas (Altamir, *et. al*., 1966: 123).

Así, en concordancia con la política de desarrollo industrial del Presidente Frondizi, el Decreto 8141 del 14 de septiembre de 1961 promovió la instalación de plantas productoras de pastas celulósicas y todas aquellas que produjesen papel de manera integrada. Los beneficios incluían la exención de derechos aduaneros a la importación de maquinaria y equipo, deducciones impositivas y la posibilidad de amortizar dos tercios del valor del equipo en la mitad de su vida útil. Se establecía, además, prioridad en el suministro de materias primas, energía y transporte. El 7 de marzo de 1962, tan sólo seis meses después, se promulgó un nuevo decreto, el N° 2.077, el cual amplió los beneficios establecidos en el régimen anterior[16].

Hacia fines del año 1979, funcionaban 29 plantas productoras de pastas con capacidades de producción muy disímiles: la más pequeña contaba con 1.320 toneladas anuales, mientras que Papel Prensa y una de las plantas de Celulosa Argentina alcanzaban las 99.000 y 130.000 toneladas anuales respectivamente. La industria celulósica-papelera se localizó centralmente en Buenos Aires la cual contaba con trece plantas, seguía en importancia la provincia de Santa Fe con seis plantas y las provincias de Misiones y Jujuy con dos plantas cada una.

La ex papelera Massuh S.A. fue una de 30 fábricas de pasta de celulosa y papel que operaron en Argentina y una de las cuatro industrias de papel instaladas en el municipio de Quilmes[17]. Su historia, aunque local, refleja

(16) Para el año 1946 había 11 establecimientos dedicados a la elaboración de celulosa y de pasta mecánica de madera en los que trabajaban 3900 obreros, 213 casas dedicadas a la fabricación de cajas y otros envases de cartón y 106 fábricas de sobres y bolsas de papel. Para el año 1952 se producen alrededor de 250.000 toneladas de papel y cartones, empleando 150 toneladas de recortes, 50.000 toneladas de pasta elaborada en el país. El mayor centro papelero para esa época se encontraba en Zárate con 12 máquinas productoras. A partir de la década del ´60 la industria papelera se afianza en el país y logra así, suplir la demanda interna de papel supliendo la dependencia importadora de este insumo. Hasta el año 1953 la producción de celulosa producía alrededor de 40.000 toneladas/año. Para el período 1954/57 alcanzó una producción de aproximadamente 60.000 toneladas/año alcanzando en hacia mediados de la década del 60 una producción de más de 100.000 toneladas (INTI, 2014 y Altamir et. al., 1966).

(17) Actualmente continúa produciendo Kimberly Clark líder mundial en toallas de papel la cual se instaló en la Argentina en 1992 comprando Descartables Argentinos y Ansabo, fundada en 1963, empresa que produce papel de corrugar. Si bien se encuentra cerrada en la actualidad también funcionó en el Partido de Quilmes, la empresa Papelcint (fundada alrededor del año 1971) productora de papeles engomados y bolsas multipliego. Cf. http://www.papel-historia-arg.com.ar/biografias.html (visto: 29-07-2014)

el derrotero y desarrollo de la industria celulósica-papelera en el país. El trayecto en el siglo XXI de los capitales de la industria de la celulosa ha tenido una mayor movilidad e inversiones en Argentina, Chile y Uruguay en los últimos 20 años. Las áreas forestales desplazan bosque nativo u otras producciones, y las industrias altamente tecnificadas consolidan un renovado mapa productivo que no puede disociarse de las lógicas del mercado internacional y sus efectos en la escala local. De esta manera, las industrias instaladas a mediados del siglo XX se convierten en deficientes, con una escala productiva de menor rentabilidad y altamente contaminantes, frente a las presiones de las multinacionales. Es en este último contexto posicionamos el origen y trayecto de la ex papelera Massuh.

La papelera Massuh fue instalada en el año 1957 cuando Amin Massuh[18] compra 40 hectáreas en Quilmes. Dos años después inicia la producción de papeles con el nombre de Fabril Papelera SA. En 1966 instala la segunda máquina papelera continua para papeles kraft y liner. Hacia el año 1971, Massuh adquiere la planta de celulosa semiquímica de Sunds Defibrator instalando la división Celulosa y Papel cercana al arroyo Las Piedras. Una vez puesta en funcionamiento la planta de producción de celulosa, su dueño declaró que el blanqueamiento se realizaba por el método de utilización de agua oxigenada, procedimiento que se adecuaba las tecnologías de protección de ambiente[19].

Hasta el año 1973 la empresa Massuh contaba con una sola empresa. Después del golpe militar de 1976 el crecimiento de los proyectos papeleros

(18) Nació en Siria el 26 de septiembre de 1918 y se radicó en la provincia de Tucumán. Comenzó con una librería y una fábrica de envases en la provincia de Tucumán. En Buenos Aires, en 1948 montó la fábrica "Paper Bag" la cual producía envases para la industria harinera, azucarera, jabonera etc. Pasados algunos años vendió la división Paper Bag para dedicarse de lleno a la fabricación de papel. Fue Presidente de Massuh SA (1957-91), del Banco Austral (1979-81) y del Banco Irving Austral (1981-82). Miembro Honorario de la Asociación de Fabricantes de Celulosa y Papel (1959) y Miembro de la Cámara Argentina de Anunciantes y del Rotary Club. Fue Vicepresidente de Alto Paraná SA y Vicepresidente Primero de la Federación de Industrias Celulósicas, Papeleras y Afines (1980-90), de la Cámara Argentina de Anunciantes (1982-88) y de Inland Massuh SA (1994). Fue elegido Empresario del Año por la revista Mercado (1981) y recibió en la categoría Empresarios de la Industria Derivada del Premio Konex el Diploma al Mérito en 1988. Falleció el 30 de enero de 1996.

(19) La mayoría de la producción de pulpa y papel blanqueados todavía se basa en el uso de compuestos tóxicos de cloro, AOX (Halógenos Orgánicos Absorbibles). Sin embargo se comenzaron a implementar nuevas técnicas basadas en el proceso NSSC con un sistema de blanqueo con agua oxigenada que permite evitar completamente el uso de compuestos clorados. Así, la pulpa se produce con el método TCF (Totalmente Libre de Cloro) utilizando peróxido (agua oxigenada) en vez de dióxido de cloro (Informe Greenpeace, 2006).

se vio apuntalado por un generoso sistema de créditos fiscales para incentivar la actividad forestal. Uno de los más favorecidos de esta política fue Massuh quien se constituyó en un "capitán de la industria"[20]. Para el año 1976 Papelera Massuh integró junto a Celulosa Argentina y otras firmas, la sociedad Alto Paraná S.A. Este megaproyecto promovido por inversiones del Estado y bancos privados permitió la construcción de la planta de celulosa de fibra larga blanqueada en Misiones la cual comenzó a producir en el año 1983.

Durante la década del 90, Massuh continuó expandiéndose absorbiendo empresas del ramo y abriendo dos nuevas plantas en San Luis bajo el impulso de las desgravaciones de la Promoción Industrial[21]. Entre 1992 y 1993 entra en crisis pero será recién en el año 1998 cuando solicite, por primera vez, el concurso preventivo el cual fue aprobado en términos muy favorables para la empresa. Se acordó cancelar los pasivos "en 10 años, en pesos y sin interés". Si bien su crecimiento había sido monumental también lo fue su deuda privada –estimada en 91,5 millones de dólares–, que el Ministro de Economía Domingo Cavallo subsidió y estatizó como parte de una política más amplia. Sin embargo, en diciembre de 2008 la empresa paraliza sus funciones presentando la quiebra en los primeros meses del año 2009.

Hasta el año 2006, la empresa Massuh generaba 50.000[22] toneladas de pasta celulosa por año para uso propio, y fabricaba 100.000 tonela-

(20) Se denominó "los capitanes de la industria" a un grupo inorgánico de empresarios de la producción con los cuales el Presidente Alfonsín acordó un nuevo pacto social que se dio en llamar la "concertación", reforzando el buen vínculo del Gobierno y los empresarios en el período de la transición democrática. Además de Amir Massuh, este grupo se conformaba por Bunge y Born, Martín Blaquier, Amalia Lacroze de Fortabat, Francisco Macri, Enrique Pescarmona, Roberto y Agustín Rocca, entre otros. (Daniel Muchnik, 2004: 88-89).

(21) Este proceso fue producto de la expansión y adquisición de empresas como Della Penna que era parte de la planta Denti Establecimientos Papeleros. Fundó en San Luis una fábrica de papeles estucados, llamada Brillapel. Dentro de la vorágine de las adquisiciones se puede señalar además a Bates, una antigua convertidora de bolsas multipliego, Estupak, envases de cartulina, financieras, asociaciones con Bancos extranjeros, una moderna fábrica de corrugar en asociación con la americana Inland Containers. Antes de decretar la quiebra y frente a la crisis, la papelera dio en leasing la planta Denti. Vendió las maquinarias y el predio de la planta de San Justo a la empresa Fabril Papelera, transformándose en uno de los mayores productores de papeles para corrugar, onda, liner y liner blanco. También vendió la planta de papeles estucados Brillapel a Ledesma SA. http://www.papel-historia-arg.com.ar/biografias.html (visto: 25-07-2014)

(22) Si bien la empresa pretendía alcanzar una producción de 120.000 tons./año, puede estimarse el peso de la empresa Massuh dentro de la industria celulósica-papelera si consideramos la capacidad de producción de cuatro de las mayores firmas del país. Celulosa Argentina (231.000tn/año), Papel Prensa (99.000tn/año), Ledesma (49.500tn/año), Papel Misionero (46.200tn/año). (Informe Greenpeace, 2006).

das de papel de distintos tamaños. Además alcanzó a ocupar entre sus distintos establecimientos a 700 personas entre obreros y personal administrativo.

La papelera Massuh llegó a contar con cuatro plantas industriales. Dos de ellas ubicadas en la provincia de Buenos Aires. En Quilmes se estableció la planta integrada por la división Celulosa, Papel y el área de conversión de formatos. En San Justo se instaló la división de papeles especiales planta que fue adquirida a la empresa Además S.A. Las otras dos plantas se ubicaron en el Parque Industrial de la Provincia de San Luis. Además, contó con seis establecimientos forestales en el Delta y Corrientes los cuales abarcaban 10.000 hectáreas cultivadas con eucaliptos. Con esa madera, más otra compradas a terceros, Massuh obtenía el insumo necesario para la producción de celulosa de fibra corta que producía en la planta semiquímica.

Luego de la quiebra la empresa tuvo un infructuoso intento de rescate estatal. Esta intervención consistió en el alquiler de las instalaciones y la creación de un "fideicomiso financiero y de administración" por el cual el Estado a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) dispuso 4 millones de dólares para su recuperación. Este proyecto de estatización dirigido por el ex Secretario de Comercio Interior Guillermo Moreno tenía como objetivo mantener los puestos de trabajo y constituir a la papelera, rebautizada como papelera Quilmes, en la principal proveedora de papeles del Estado.

El rescate y puesta en funcionamiento de la papelera por parte del estado fracasó aunque hasta su cierre definitivo en mayo 2011 se mantuvo la ayuda estatal a los trabajadores quienes continuaron cobrando un subsidio como parte de los salarios. En el año 2012 se remató la planta de la ex papelera Massuh y fue adquirida por la Papelera NOA y el fondo español MW Gestora por 4,3 millones de dólares en julio del año 2013. Este nuevo grupo empresario anunció que la papelera pasaría a denominarse "Papel Pampa". Por otro lado, prevé realizar una inversión de 25 millones de pesos en tres años con la cual se espera poner nuevamente en funcionamiento a la papelera.

4. Características del barrio José Hernández. Radicación industrial y urbanización

La normativa de zonificación[23] del Partido de Quilmes establece la existencia de dos áreas: la urbana y la complementaria. El área urbana se subdivide en urbanizada –zonas que tienen acceso a servicios de agua potable y desagües cloacales de red– y semi-urbanizadas definidas como aquellas zonas que carecen de uno o ambos servicios. En esta clasificación el Barrio José Hernández se caracteriza por ser parte de una zona semi-urbanizada.

Por otro lado, según la ordenanza de zonificación y uso del suelo del Partido, N° 4545 sancionada el 28 de febrero de 1979[24] del Partido de Quilmes, en el área sub-urbanizada se establecieron las zonas industriales clasificadas, según el capítulo 3 de la mencionada norma, en Zona Industrial exclusiva (ZI-1) y sus áreas complementarias: Zona Industrial de Segunda (ZI-2)[25] y zona de recuperación industrial exclusiva (ZRI).

Si bien la papelera Massuh, dada su actividad contaminante, se encuentra, según esta normativa, emplazada en la delimitación de la ZI-1, sin embargo, tanto en la zona exclusiva como en la de recuperación in-

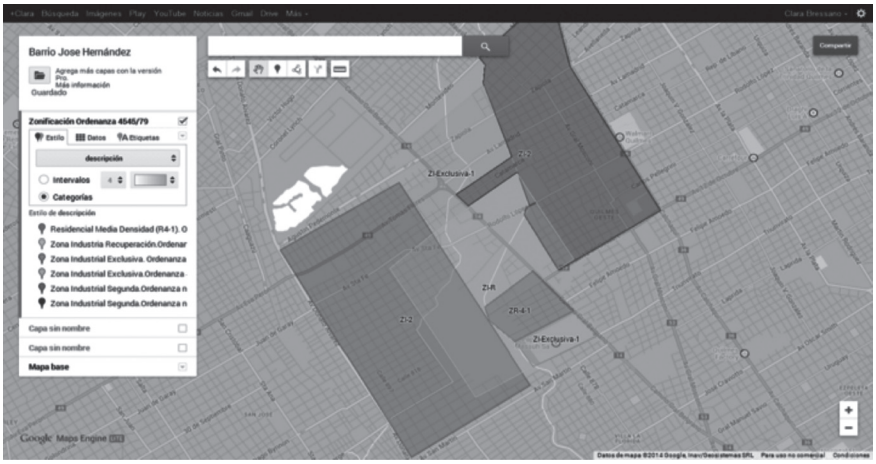
(23) Se tomó en cuenta para el análisis la Ordenanza N°4.545 de 1979 ya no hubo en grandes modificaciones pese a haber sido sancionadas dos ordenanzas posteriormente: la N° 4.930 de 1982 y N° 10337 de 2006. Sin embargo en cuanto a la zonificación industrial las últimas ordenanzas poco modificaron a la del año 1979. Las ordenanzas complementarias n°4934/82 establecía un "ordenamiento en la clasificación de las actividades industriales" prohibiendo según el Anexo I, inciso g, la fabricación de "pulpa de madera, papel y cartón". Por otro lado, la ordenanza N°9403/2002 sancionó la conformación del Parque Industrial y Tecnológico de Quilmes. Dicha normativa fue producto del acuerdo alcanzado con la Unión Industrial de Quilmes y las autoridades municipales.

(24) Esta ordenanza responde a las disposiciones del artículo art. 70º y 74º al Decreto Ley 8.912/77 "Ordenamiento Territorial y uso del suelo" de la Provincia de Buenos Aires. En estos se preveía que cada municipio estableciera un área de planeamiento y el reordenamiento ordenamiento territorial del partido. Recién en 2006 se sancionó un nuevo proyecto de reordenamiento urbano, 26 años después, reconociendo que la normativa de 1979 implicó alcanzar la primera y segunda etapa "delimitación preliminar de áreas y zonificación según usos" (art.75). Sin embargo reconoce que "el conjunto de la sociedad, incluidos los profesionales, la dirigencia política y las sucesivas autoridades municipales, no habían avanzado en el transcurso de estos 26 años para cumplir con la tercera etapa "planes de ordenamiento municipal" ni para actualizar sustancialmente la segunda "zonificación según usos", en Justificación Ordenanza n°10337/06, Municipalidad de Quilmes.

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

dustrial el artículo n° 27 y el artículo n° 64 y 65 establecían lo siguiente: "no se permitirá la construcción de vivienda" disposición que en términos formales se respeto no así en forma real. Según el mismo capítulo de la normativa, artículo n°7, inciso E, la zona residencial R4-1, la cual define los límites del Barrio José Hernández como una zona "con infraestructura incompleta o sin infraestructura en subárea semiurbanizada con densidad de población baja" se encuentra a una calle de distancia de la Papelera, es decir, la zona industrial exclusiva. En la imagen n°2 puede observarse la delimitación de las zonas industriales y residenciales establecidas por la normativa.

IMAGEN 2



Según el estudio "Vulnerabilidad socio-ambiental en el Barrio José Hernández, Quilmes Oeste" (PIIdISA, 2013) los hogares del barrio son abastecidos, en su totalidad, por el tendido de red pública de agua, realidad que coincide con la situación de saneamiento del Partido el cual, según revelan los últimos datos censales, el 92.1% de su población cuenta con aprovisionamiento de agua por red (Censo, 2010). Sin embargo, en cuanto al sistema de eliminación de aguas servidas, los datos relevados por el estudio que realizamos muestra que el 92% de los hogares no cuenta con un sistema seguro de eliminación sino que su gestión aún continúa siendo doméstica. En este sentido, el estudio de campo reveló que en el 82% de los hogares predomina el sistema de pozo ciego sin cámara séptica que constituye una solución altamente contaminante dado que consiste en una corta profundización de los desechos (aguas y sólidos) sin previa licuación ni descontaminación biológica, lo que agrava aún más el

riesgo a no acceder al consumo de agua segura y a la contaminación del arroyo que, además recibe los desechos industriales[26].

En cuanto a las condiciones básicas de infraestructura del Barrio José Hernández, el 70% de las calles pavimentadas pertenece al área de los hogares que se encuentran linderos al Camino General Belgrano y la calle 816 donde se asientan distintas fábricas, entre ellas la de Alimento Balanceado, las calles de las viviendas asentadas en las manzanas linderas a ex Papelera Massuh y el arroyo Las Piedras son predominantemente de tierra o mejorado. Dentro de esta desigual distribución de infraestructura básica del barrio, más del 60% de las calles de mejorado y tierra se concentran en las manzanas ubicadas en las proximidades del arroyo por lo que podemos señalar que son los hogares más vulnerables a anegamientos frente a cualquier acontecimiento de lluvia fuerte o desbordes del arroyo.

Los resultados del trabajo de campo revelaron que el 50% de los hogares percibe ingresos laborales más algún ingreso complementario preveniente, en su mayor parte, de la seguridad social, mientras que sólo un 34% de los hogares obtiene sus ingresos exclusivamente de trabajo, sea este temporal o formal. Más del 80% de los hogares con ingresos de hasta 11.500 pesos son hogares cuyos ingresos provienen principalmente del trabajo formal, es decir, trabajos en donde uno o más miembros del hogar trabajan en alguna empresa, fábrica o cooperativa. Sólo el 10% de los hogares además de un trabajo formal como principal sostén obtiene ingresos complementarios por trabajos temporales que realiza otro integrante de la familia. Dentro de los empleos formales, predominan los trabajos en establecimientos privados (65%) y, en menor proporción, los empleos públicos (15%). Por otro lado, la mayor parte de los empleos formales corresponden a trabajos en la rama de servicios (41%), seguido de comercio (18%) y empleos públicos (15%). Sólo el 16% de los hogares perciben ingresos laborales provenientes de trabajos temporales, en donde el 50% corresponde a empleos provenientes de la construcción y otros trabajos, actividades fuertemente asociados a empleo femenino, como la venta de artículos (25%) y el cuidado de personas (17%). Por otro lado, el 32% de los hogares declaró

(26) Otra de las fuentes de contaminación del arroyo está asociada a los procesos de eliminación o depósitos de desechos líquidos y sólidos de origen doméstico sin canalización o procesamiento. Un estudio de la Universidad de La Plata sobre la calidad microbiológica de los arroyos Las Piedras y San Francisco determinó que "ambos arroyos presentan una gran carga bacteriológica de tipo fecal" asociada a la falta del servicio de cloacas en los hogares establecidos en las entidades de Quilmes Oeste, Bernal Oeste y San Francisco Solano y el aporte de desechos domésticos por parte de la población no censada que habita en asentamientos precarios recientemente instalados en los alrededores de estos arroyos (Elordi, et. al., 2012).

que sus trabajos se encuentran en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por lo que esto incrementa no sólo el gasto sino la jornada laboral. Sólo el 24% de los hogares declaró tener medianamente cerca a sus trabajos.

Esta breve radiografía de la composición social y física del barrio, nos permite identificar al barrio José Hernández como un área residencial de extracción predominantemente obrera o, si se prefiere, popular, donde la totalidad de las habitantes son propietarios de sus viviendas, en el mayor porcentaje de los casos encuestados.

Si bien la papelera Massuh, se localiza en la zona delimitada para su uso industrial según la normativa arriba citada, la contigüidad del asentamiento del barrio José Hernández pone en entre dicho la regulación y planificación municipal en lo que a sanidad ambiental y zonificación urbana respecta.

En este sentido, según el estudio realizado el 74% de los hogares declaró residir en el barrio entre 20 y 60 años. Al hacer un corte en 40 años de residencia se estimaron las distintas áreas del barrio. Si bien las variaciones fueron mínimas nos permite observar una tendencia en el proceso de urbanización del barrio.

Las áreas del barrio correspondientes a las viviendas linderas a la ex papelera Massuh y la del la fábricas de la calle 816, son las áreas que presentan el asentamiento más antiguo mientras que la propia del Camino General Belgrano, así como también las de arroyo parecieran ser las zonas en donde las habitantes se asentaron más tarde o presentan una mayor movilidad de sus residentes. Si consideramos este corte temporal, se puede inferir cómo el barrio comienza a consolidarse como tal a partir de la mayor expansión de la fábrica Massuh, si consideramos como señalamos más arriba que coincide con el período en el que la fábrica amplía su producción con la instalación de la planta semi-química.

Otra vía para analizar este proceso es la causa "Vela Dario Rene y otros C/Massuh S.A y otros S/Reparación o Recomposición de daño ambiental" que actualmente continúa abierta sin sentencia definitiva[27]. En una de las audiencias de conciliación el Juez a cargo de la causa señalaba la dificultad de establecer qué proceso fue primigenio: si la radicación de la industria contaminante o el asentamiento de vecinos en las zonas linderas a la papelera o, si bien, ambos procesos fueron simultáneos. Simultaneidad que, según lo desa-

(27) La causa N° 2539 la cual se radicó el 28 de febrero del 2005 en la Cámara en lo Contencioso Administrativo N°1 de La Plata, a cargo del Juez Arias y fue elevado desde el mes de noviembre del año 2013 a la Secretaría de Demandas Originarias de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires.

rrollado más arriba pareciera ser inherente a las características de desarrollo económico y de urbanización de ciertos barrios del Partido de Quilmes.

En una de las tantas audiencias para resolver el conflicto entre los vecinos del Barrio José Hernández y la ex papelera Massuh, el juez advertía la complejidad para alcanzar un acuerdo habida cuenta "de la incompatibilidad entre el uso residencial e industrial que se pretende otorgar al espacio territorial implicado". Sin embargo señalaba "que a efectos de dirimir la contienda no resulta pertinente elucidar si los habitantes *han invadido la zona industrial o ha ocurrido lo inverso"*[28]. Si bien el esclarecimiento, como lo señalaba el juez de la causa contra Massuh no resulta pertinente sí nos permite identificar el impacto que genera la falta de regulaciones y políticas de planificación urbana por parte del gobierno municipal.

La percepción ambiental diferenciada se refuerza a partir de una de las preguntas realizadas que sondeó si los habitantes del barrio habían contemplado alguna vez la posibilidad de mudarse a algún lugar más ambientalmente sano. Sólo un 42% de los hogares manifestó haber pensando mudarse en algún momento. La necesidad de mudarse se presentó de forma más pronunciada en los hogares ubicados en las manzanas linderas al arroyo (69%) y en menor porcentaje y homogéneamente en las restantes áreas del barrio. Esto resulta significativo, si consideramos que el reclamo originario de los vecinos se hace por las emisiones gaseosas y no por la contaminación del arroyo. El efecto nocivo se hace visible en la vegetación de las viviendas y en el deterioro de las que se encuentran más expuestas a las emisiones. En efecto, las percepciones de los vecinos y sus historias de vida resultan diferentes.

La mayor parte de los encuestados identificó a la contaminación (57%) como el principal factor por el cual se mudarían mientras que las inundaciones aparecen como un factor secundario. Por otro lado, los hogares donde predominó la necesidad de mudarse por factores como la contaminación fueron aquellas personas con más antigüedad en el barrio (más de 40 años) siendo un porcentaje significativo (53%), mientras que los que viven en él hace menos de 20 años adjudicaron el deseo de mudarse los problemas de robos e inseguridad. La paradoja del cierre de la papelera es que genera otras situaciones de riesgo urbano como la presión de algunos sectores más empobrecidos que encuentran nuevos intersticios urbanos para su ocupación.

Por otro lado, del total de vecinos que declararon querer mudarse, el 50% declaró que no habían podido hacerlo porque "no tiene otra alterna-

(28) Transcripción de la audiencia del día 22 de diciembre de 2009, expediente (R)-2539-2005 "Vela Darío René y Otros c/Massuh S.A. y Otros s/reparación o recomposición de daño ambiental".

tiva", mientras que un porcentaje menor respondió que estaban "acostumbrados" a vivir ahí. Antes que una actitud de resignación o conformismo, entendemos que estas respuestas expresan la importancia que adquiere el tiempo de residencia que los habitantes tienen en el barrio y, principalmente, la propiedad de la vivienda si consideramos que el mayor porcentaje de los hogares encuestados son residentes del barrio con un promedio de 40 años y la totalidad de los encuestados son propietarios de las viviendas que habitan, seguramente la única vivienda a la que podrían acceder sectores populares. Asimismo, la mudanza del barrio puede implicar, para sus habitantes, no sólo la desvinculación de la red social constituida a lo largo de los años sino, por sobre todas las cosas, despojarse de la única posesión que tienen. Por otro lado, al ser un barrio que se encuentra expuesto a distintos factores contaminantes e inundaciones el valor de sus propiedades se desvalorizan, por lo que la posibilidad de vender para "comprar" otra vivienda en un lugar con una mejor calidad de vida puede resultar dificultoso o, directamente, imposible. Estas escenas urbanas se reiteran con un paisaje similar a lo largo de las áreas urbanas deterioradas por la contaminación, o por la amenaza a inundaciones frecuentes.

5. Las tensiones de la justicia ambiental: daños ambientales y lucha por el trabajo

Como fue de público conocimiento, el proceso de quiebra de la empresa Massuh conllevó la movilización y reclamos de los trabajadores. En primera instancia por el pago de salarios adeudados y luego por no perder la fuente de trabajo. De esta forma durante los primeros meses del año 2009, se efectuaron una serie de movilizaciones al Ministerio de Trabajo, cortes de ruta en el Camino General Belgrano y el pedido de estatización y recuperación de la fuente de trabajo mediante una movilización a la rotonda de Alpargatas. Una vez intervenida la empresa por el Estado el conflicto no mermó y los trabajadores continuaron bregando por la recuperación mediante la conformación de una cooperativa[29]. Mientras se sucedían las negociaciones de estatización y

(29) El 20 de julio de 2010 ante el fracaso del proceso de estatización, los 470 trabajadores despedidos de la planta de Quilmes, reclamaron la concertación de una mesa de diálogo para encontrar una salida ante el cierre de la papelera Quilmes. Una de las propuestas para recuperar las fuentes de trabajo fue la conformación de una cooperativa de trabajo que contara entre sus socios al sindicato de los trabajadores gráficos la cual fabricaría libros destinados a las escuelas y otros organismos del estado que los necesiten, como bibliotecas, universidades, etc. El proyecto denominado "Un libro por año por argentino" fue presentado a la Cámara de Diputados de la Nación. Cfr. http://www.ctabsas.org.ar/Trabajadores-de-la-ex-Massuh.html (visto: 28-7-2014)

recuperación de las fuentes de trabajo, subterráneamente continuaba la causa contra la papelera por contaminación ambiental y daño a la salud iniciada por un grupo de vecinos del Barrio José Hernández en el año 2005.

En el marco del conflicto por la recuperación de la fábrica, se dictaminó la clausura preventiva en septiembre de 2009[30] lo que agravó aún más la situación de la resolución del conflicto por la reapertura y recuperación de la fuente laboral. Esta clausura cautelar fue una más en el historial de la papelera[31]. Paralelamente a este conflicto, continuaba la causa iniciada por los vecinos quienes denunciaron graves problemas de salud causados por el derrame de desechos industriales y por los ruidos molestos generados por la "chipeadora" o "chipera", maquina que reduce los troncos a astillas[32].

Si bien Massuh alegó haber implementado una metodología totalmente libre de cloro (TCF) para la producción de celulosa adaptando la planta a las normas de cuidado del ambiente, un informe de Greenpeace (2006) señaló que esta readaptación no fue del todo cierta ya que se observaban restos de lignina y cloro en el arroyo[33]. Este tipo de amenaza al transfor-

(30) A los meses, la empresa reabrió sus puertas después de que la Justicia levantara la clausura Ésta sentencia quedó sujeta al compromiso, por parte de las autoridades, de cumplir con el cuidado del medio ambiente mediante el control de las emanaciones gaseosas, el vertido de líquidos y los ruidos. Asimismo, ya se habían producido otras clausuras antes de la quiebra de Massuh.

(31) El 1° de marzo del año 2006, la papelera ya había sido clausurada porque existían, según la ex Secretaria de Política Ambiental de la Provincia de Buenos Aires (el actual Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible), irregularidades en la línea de producción. El clarificador de planta estaba fuera de servicio y funcionaba uno sólo piletón de los tres con los que contaba la planta. Si bien la empresa tenía un plan de adecuación de la planta para cumplir con las normas ambientales hasta diciembre del 2005 ésta no se había realizado al momento de la clausura. La papelera reabrió el 2 de marzo de 2006, después de presentar el correspondiente estudio de aparatos sometidos a presión juntamente con el cronograma de correcciones y adecuaciones. El 22 de abril de 2006, la Autoridad del Agua de la provincia de Buenos Aires volvió a clausurarla "en virtud de las múltiples irregularidades e infracciones a la Ley 5.965, y la persistencia de la alta carga contaminante de los efluentes líquidos que genera y vuelca en el arroyo Las Piedras".

(32) La chispera es una máquina que muele los troncos de eucalipto de entre 22 y 42 cm. de espesor y unos 3,20 metros de largo, que consta de 800 caballos de potencia, y que necesita además un motor de 100 CV para comenzar a mover el engranaje y poder ser encendida. Cf. Vidal, Javier. 2008, http://comunicacion.blog.unq.edu.ar/modules/cnews/article.php?com_mode=flat&com_order=0&storyid=8 (visto: 25-7-2014)

(33) Es de destacar que el arroyo Las Piedras, no sólo está contaminado por residuos orgánicos como la lignina sino que también recibe los desechos que vierten las graseras, los frigoríficos cercanos y otras industrias. Este tipo de amenaza se ve agravada, además, por la falta de control sobre las empresas no sólo las que limitan el barrio sino aquellas que se ubican en la vera del arroyo en toda su extensión.

mar y contaminar elementos naturales fundamentales para la existencia humana, como el aire y el agua, "minan la base de la existencia biológica y de la salud de la población" (Lavelle, 1996: 25). En este sentido, el grado de contaminación del arroyo Las Piedras puso de manifiesto no sólo la baja calidad de agua sino, y principalmente, el riesgo para la salud de los habitantes del barrio.

El presidente de la Federación de Entidades de Fomento y Vecinales entidad mediante la que se inició la causa que mencionamos más arriba, afirmaba:

> El agua sale permanentemente caliente, no hay vida, está totalmente contaminado. Ahora están tratando de neutralizar para que la gente no se levante más, porque el color es borravino. Pero aun neutralizando el color, el envenenamiento que existe allí, los sulfuros y las dioxinas siguen dañando. Llamamos a un escribano público, vinieron ingenieros y bioquímicos, y durante 24 horas se tomaron muestreos del aire. El resultado mostró que había un elevado porcentaje de ácidos pululando en el aire, mezclados entre ellos, el ácido clorhídrico, el ácido sulfhídrico y el ácido sulfúrico. Se tomaron muestras de agua y dio como resultado que también estaba contaminada con un montón de productos químicos, además de sulfuros. Hay casos de cáncer en una cada tres casas, los electrodomésticos están embolsados porque no duran más de seis meses. (Greenpeace, 2006: 72).

En la audiencia 17 de septiembre de 2009, reunión previa a la concreción del último acuerdo de reparación realizado el día 24 de septiembre de 2009[34], mediante el cual se levantó la clausura de la papelera frente al incumplimiento de los compromisos asumidos previamente, acordó que la Papelera Quilmes de Argentina Fideicomisos S.A. (ex Massuh) junto a la Municipalidad de Quilmes implementarían una serie de medidas de mitigación y reparación ambiental. Entre estas acciones se encontraba el reclamo de garantizar la efectiva instalación de salitas y médicos especialistas, como dermatólogos, para garantizar revisiones médicas periódicas y generales a todos los vecinos del barrio.

En el mes de diciembre de ese mismo año se acordó una nueva audiencia para definir y replanificar el plan de reparación ambiental parcialmente incumplido[35]. En el marco de esta audiencia, la Sra. Vela declaraba que, de sus cuatro hijos, uno tiene "especiales problemas respiratorios, que le dan *paf* todas las noches que, además en el invierno todos estuvieron así, que no pueden respirar, que se les cierra el pecho". La declaración del Sr. Correa en esa misma audiencia reforzaba el daño a la salud que la actividad de la papelera provocaba a los habitantes del barrio. Sostenía que "se brota

la piel, se producen llagas, que muchas veces le duele la cabeza (…) que cuando se reabrió la fábrica los problemas de salud se incrementaron"[36].

Pese a los cuatro años transcurridos desde el inicio de la causa, el objetivo del juez al convocar esta última audiencia era intercambiar "información entre las partes" para alcanzar, "un eventual acuerdo (…) y lograr, de ese modo, la culminación total o parcial de la controversia"[37]. Para alcanzar este acuerdo, el juez asumió como "consumado" el hecho de que los vecinos aledaños a la planta "conviven con la actividad industrial de un modo que, a simple vista, se advierte irregular" por lo que la audiencia se proponía:

> (…) verificar si es posible lograr la pacífica convivencia de ambas actividades, con la menor interferencia posible, para armonizar los derechos implicados, en particular, los de trabajar y ejercer toda industria lícita, por un lado y los referidos a salud y a gozar de un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano, por el otro.[38]

Si bien los vecinos que iniciaron la demanda contra la papelera se manifestaban partidarios de alcanzar el acuerdo, siempre y cuando se cumpliera con el plan de remediación ambiental, la causa explicitó una tensión subyacente y tendencialmente irresoluble entre dos derechos ciudadanos básicos.

A pesar de continuar latente la colisión del derecho al trabajo y el derecho a un ambiente sano en tanto se prevé la apertura de la papelera, se pudo constar en el estudio exploratorio realizado en el Barrio José Hernández que el cierre de la papelera significó una mejora para los habitantes del barrio. Según el estudio, un 62% de los hogares encuestados declaró

---

(34) ACUERDO%20ENTRE%20PAPELERA%20Y%20VECINOS.pdf (visto por última vez, 25/07/2014)

(35) En la audiencia se realizó en el tribunal de La Plata el 22 de diciembre de 2009. Se presentaron el representante legal de los demandantes, Dr. Gonzalo Permuy Vidal, abogado del estudio jurídico de La Plata especializado a temas ambientales, los vecinos el barrio, Luis Angel Garay Mouriño; Elba Beatriz Mouriño,, Elvio Daniel Cabaña, Pedro Oscar Vela, Atilio Tevez, Nando Gabriel Mamani, Próspero Nicolás Sarmiento, Ana Rita Martínez, Manuel Jorge Fresco, Mirta Catalina Melgares. Por parte de los responsables la Directora de Evaluación e impacto ambiental de la Municipalidad de Quilmes, la Asesora de la Secretaría de Economía Local Producción y Empleo de la Municipalidad de Quilmes; la apoderada de Nación Fideicomisos SA

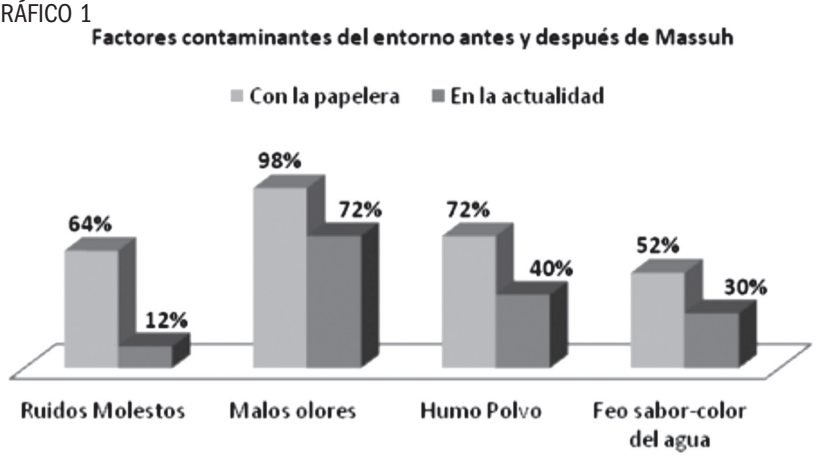
(36) Transcripción de la audiencia del día 22 de diciembre de 2009, expediente (R)-2539-2005 "Vela Darío René y Otros c/Massuh S.A y Otros s/ reparación o recomposición de daño ambiental".

(37) *Ibid*.

(38) *Ibid*.

que luego del cierre de la papelera mejoraron las condiciones del barrio. Esta mejora se vincula, centralmente, a la disminución de los efectos nocivos de distintos factores de polución como malos olores, la presencia de humo-polvo en el aire y la mala calidad del agua para el consumo. Las variaciones más pronunciadas, como puede observarse en el Gráfico 1, se encuentran en factores de polución como los ruidos molestos y la presencia de humo polvo.

GRÁFICO 1



Elaboración propia en base al estudio realizado
"Vulnerabilidad ambiental del Bo. José Hernández" (2013)

Sin embargo las variaciones son más pronunciadas según las zonas del barrio que se trate. Para el caso de los ruidos molestos el impacto del cierre de la papelera afectó en menor medida a los hogares ubicados en las manzanas linderas al Camino General Belgrano, mientras que significó una disminución total para los hogares asentadas en las manzanas linderas a la ex papelera.

A diferencia de los hogares emplazados en las manzanas linderas a la ex papelera Massuh, en las restantes áreas del barrio el cierre de la papelera no tuvo un impacto realmente significativo en cuanto a la mejora en la calidad del ambiente. Para los hogares ubicados en las manzanas lideras a la fábrica de alimento balanceado y el arroyo, la percepción de malos olores y humo-polvo en el aire continúan siendo factores que persisten y degradan la calidad de vida. En este sentido, el 67% de estos hogares en la actualidad perciben humo-polvo, mientras que el 70% de los hogares ubicados en las manzanas linderas al arroyo, Camino General Belgrano y la calle 816 de-

clararon percibir actualmente malos olores lo que indica la persistencia de los pasivos ambientales generados en los años de actividad de la empresa.

La zona que no presentó una mejora sino que, por el contrario, hizo lo propio respecto de una variación negativa son los hogares que se encuentra ubicados en las manzanas linderas con el Camino General Belgrano. En esta área es mayor el porcentaje de hogares que respondieron que en la actualidad perciben un feo sabor-color del agua y continúa siendo un factor, aunque menor, en los hogares ubicados en las manzanas linderas a la ex papelera y el arroyo.

Pese al proceso de degradación ambiental y los efectos sobre la salud que la instalación de la papelera y de otras industrias que actualmente continúan en actividad (algunas en clandestinidad) se destaca, sin embargo, la forma en las cuales los actores colectivos "viven, interpretan y elaboran las señales positivas y negativas sobre la situación concreta" (Kowarick, 1996: 736). En este sentido, una de las particularidades del estudio realizado sobre la "Vulnerabilidad ambiental en Bo. José Hernández" (2013) fue el bajo porcentaje de encuestados que dijo percibir la degradación de su calidad vida a causa de este proceso de polución. Tan sólo el 24% de los hogares declaró no tener buena calidad de vida en el barrio, lo que nos lleva a interrogarnos sobre el papel de las temporalidades y de los procesos que llevan a tomar conciencia sobre los efectos de la degradación ambiental en poblaciones cotidianamente expuestas. Es decir, los efectos sobre la salud y las condiciones generales de vida que producían y producen los desechos de industrias altamente contaminantes pueden no ser perceptibles de forma inmediata por la comunidad que linda con estos emplazamientos industriales por lo que muchas veces tienden a naturalizarse (Auyero y Swistun, 2008).

Ante la pregunta de qué acciones públicas mejorarían la calidad de vida en el barrio, las respuestas fueron variadas pero predominó la enumeración de acciones como el aumento de la seguridad (44%) junto a la realización de mejoras estructurales como la construcción de desagües, alumbrado, pavimentación de las calles, etc. En los hogares linderos al arroyo, el problema de la seguridad se hizo más manifiesto mientras que las obras de infraestructura fue un reclamo que se manifestó homogéneamente en las distintas áreas del barrio.

Si bien la diferencia entre las demandas de seguridad y obras de infraestructura no fue significativa, es interesante observar que las dos únicas acciones orientadas a garantizar un control efectivo sobre los factores de polución del barrio no aparecieron como demandas centrales, pese a ser

una comunidad que reconoce la contaminación ambiental como un factor que degrada sus condiciones de vida. En este sentido es interesante destacar cómo el "entubamiento y limpieza del arroyo" no surgió como una demanda por parte de los hogares linderos al arroyo y "el control de fábricas" sólo apareció como demanda más pronunciada en los hogares linderos con la ex papelera y la fábrica de alimento balanceado y resultó una demanda ausente en los hogares de otras áreas del barrio.

Por otro lado, otro dato significativo es que no aparece la necesidad de organizarse o buscar un lugar de encuentro en donde se discutan estas demandas o la necesidad para mejor la calidad de vida del barrio. Al respecto, el 88% de los hogares encuestados declararon no participar en ninguna entidad barrial. Esta aparente contradicción entre el reconocimiento de un ambiente contaminado y la ausencia de demandas activas por parte de los habitantes del barrio puede estar indicando cómo los ambientes contaminados en la vida diaria se naturalizan, convirtiéndose en rutina. Estos resultados generan nuevas preguntas: ¿Con el cierre de la industria los vecinos habrán dado por finalizado el problema de la contaminación? o ¿las preocupaciones vecinales están orientadas hoy a otros problemas ambientales como las inundaciones?

6. Contaminación y después. Un final abierto

La carencia de servicios e infraestructura, de transporte de calidad a la que se le superpone, la mayor de las veces, un entorno de intensa contaminación ambiental, manifiesta la desigual distribución socio territorial y la injusticia ambiental vivida a diario en vastas zonas del conurbano sur. En el abandono y segregación espacial de estos barrios puede percibirse el aislamiento físico de estos sectores que dan invisibilidad a su situación socio-ambiental y acalla los conflictos socio-ambientales.

En conjunto, si tomamos en cuenta la zonificación establecida en el partido de Quilmes en 1979, los datos obtenidos de las encuestas realizadas en el Barrio José Hernández y la historia de la ex papelera Massuh podemos afirmar que la definición de las zonas industriales respondió antes que a una planificación urbana a la necesidad tipificar el uso del suelo una vez consumado. El análisis de la normativa de zonificación del Partido de Quilmes, da cuenta de su función regulatoria inescrupulosamente formal si consideramos que la disposición de la zona industrial exclusiva establece "la prohibición de viviendas" mientras que delimita de forma contigua la zona residencial de baja densidad, como el Barrio José Hernández. Estas

realidades urbanas opuestas, sólo está distanciada por un límite tan formal como la calle n°822.

La localización de un barrio colindante a una de las industrias más dañinas para el ambiente y la salud de las personas, evidencia no sólo las contradicciones de la política municipal sino la falta de políticas de regulación sobre las industrias contaminantes. En este sentido puede observarse cómo, ante la falta de regulación y planificación urbana municipal, se consolida, con el correr del tiempo, "zonas de sacrificio" en donde las industrias contaminantes y las empresas avanzan sobre poblaciones, social, política y económicamente empobrecidas (Bullard, 2004: 48). Pero no por ello sin resistencias sociales generando mecanismos de resiliencias urbanas frente a estos complejos procesos económicos como ambientales.

Sin embargo queda el interrogante de si la constitución estos barrios y las padecimientos cotidianos de sus habitantes son producto de una política deliberada, más allá de la persistente desidia gubernamental, o son los efectos sociales de un modelo de desarrollo que comienzan a hacerse cada vez más manifiestos. En este sentido, la radicación industrial a lo largo del Camino General Belgrano y a la vera del arroyo Las Piedras en el Partido de Quilmes consolidó una zona caracterizada por la alta concentración fabril y, por lo tanto, en un lugar en dónde la probabilidad de conseguir un terreno o evitar largos viajes para llegar al trabajo reforzó la localización de los sectores populares, beneficiando el negocio inmobiliario del loteo popular. Si a este proceso le sumamos que los efectos de la degradación son paulatinos y acumulativos podemos comprender de forma más compleja el por qué la polución ambiental puede constituirse en parte de una realidad social naturalizada, en paisaje cotidiano para los habitantes del actual Barrio José Hernández.

Por otro lado, el cierre de la papelera supuso un impacto positivo en la mejora de la calidad del ambiente de los habitantes del barrio José Hernández, aunque continúa siendo un ambiente degradado por la presencia de fábricas que emanan feos olores y humo-polvo como la fábrica de alimento balanceado emplazada en la calle 816. En ese sentido, la posibilidad de la reapertura de la papelera sin una profunda reestructuración tecnológica y de seguridad ambiental no solo agravaría las condiciones urbanas actualmente degradadas sino que aumentaría la incertidumbre y el riesgo en cuanto a la calidad de vida de los habitantes del barrio.

Si bien la contaminación directa que generaba la papelera cesó, la exposición a otros problemas ambientales aun continúan sin resolverse como las inundaciones frecuentes, el afloramiento de la napa como consecuencia

de complejos procesos de no explotación del agua subterránea que hacen al ascenso de los niveles, y a la problemática de la basura. Todos estos problemas ambientales aún persisten e inclusive, han incrementado los efectos nocivos sobre los vecinos. En este sentido, cada vez más, el Barrio José Hernández es noticia en los diarios locales por las frecuentes inundaciones. Los vecinos visualizan con claridad el problema de la falta o insuficiente infraestructura integral que no dan respuesta al problema del agua y no pierden oportunidad para dar testimonio de esta amenaza constante en los medios gráficos locales.

Si bien la resolución del conflicto por reparación ambiental aún se encuentra en proceso y la recuperación de fuentes de trabajo pareciera avizorarse ante la reciente compra de la papelera, queda la incógnita bajo qué condiciones es realmente posible "la convivencia pacífica de ambas actividades". Es decir, que el después es el mismo ahora, más aun si la planta de Massuh se reabre y todo empieza nuevamente o dicho más simplemente un después sin justicia ambiental a la vista.

Esta situación abre, por otro lado, otro interrogante referido a las modalidades en las cuales el conflicto ambiental se hace manifiesto en distintos barrios del conurbano. Muchas veces estos conflictos son acallados, ocultos o simplemente quedan latentes frente a la emergencia de mantener o crear nuevas fuentes de empleo, por lo que el derecho de los sectores populares a vivir en un ambiente sano queda subsumido en una compleja y muchas veces falsa dicotomía: el desarrollo industrial a cualquier costo o un paisaje urbano degradado constituido en un cementerio industrial. La sumisión y el disciplinamiento social presionan no solo por el acceso al hábitat digno o el empleo sino también en las condiciones ambientales al que pueden aspirar los diferentes sectores sociales.

También es cierto que los vecinos están sensibles a las experiencias recientes de contaminación y sus efectos nocivos en la salud y a las condiciones de vida en general por lo que genera un nuevo piso de demandas en torno a más regulaciones y a la exigencia de prácticas industriales sustentables. Nada es lineal. En otras palabras esta y otras realidades urbanas nos plantean un final abierto.

Bibliografía

Altamir, O., et. al., 1966. "Instrumentos de promoción industrial en la posguerra", en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, N° 21, abril-junio.

Auyero, Javier; Swistun, Débora, 2008. *Inflamable. Estudio del sufrimiento ambiental*. Buenos Aires: Paidós.

Azpiazu, D.; Schorr, M., 2007. *Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976-2007*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Biografías industriales en http://www.papel-historia-arg.com.ar/biografias.html (visto: 29-07-2014)

Borello, José Antonio, 1999. *El parque industrial en el mercado de propiedades industriales: perspectivas sobre la localización de la industria argentina*, Buenos Aires: IC-UNGS

Borello, José Antonio; Vio, Marcela y Fritzsche, Federico, 2000. *La geografía de la industria en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Un análisis de los datos de los dos últimos censos económicos (1985-1994)*. Buenos Aires: IC-UNGS.

Borja, J, 2014. *Revolución urbana y derechos ciudadanos*. Buenos Aires: Editorial Café de las Ciudades.

Bullard, Robert, 2004. "Enfrentando o racismo ambiental no século XXI" en Acselrad, Henri, et. al., *Justiça ambiental e Cidadania*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

Carballo, C.; Goldberg, S., 2014. *Comunidad e información ambiental del riesgo. Las inundaciones y el río Luján.* Buenos Aires: Editorial Dunken.

Chiozza, E., 2000. "La integración del Gran Buenos Aires", en Romero, J.L. y Romero, L.A., B*uenos Aires. Historia de cuatro siglos*. Buenos Aires: Grupo Editor Altamira.

Di Virgilio, María Mercedes; Vio, Marcela, 2009. "La geografía del proceso de formación de la región metropolitana de Buenos Aires", julio. http://www.lahn.utexas.org/Case%20Study%20Cities/Innerburb/BA/UrbanizacionAMBA.pdf

Elordi, Ma. Lucía; Digirónimo, Ma. Cecilia y Porta, Atilio A., 2012. "Evaluación de la calidad microbiológica de las aguas de los arroyos Las Piedras-San Francisco considerando el nivel de cobertura sanitaria de la población adyacente", *7° Congreso de Medio Ambiente,* La Plata, 22-24 mayo.

Flacso, 2011. http://salud.ciee.flacso.org.ar/files/flacso/AMBA/Man_AMBA/Manual_AMBA_1.pdf visto 12-08-2014

Fritzsche, Federico y Vio, Marcela, 2000. "Especialización y diversificación industrial en la Región Metropolitana de Buenos Aires", en revista *Eure,* Santiago de Chile, vol. XXVI, N° 79, diciembre.

Greenpeace, 2006. *Presente y futuro de la industria de la celulosa en la Región: hacia un plan de producción limpia*, Buenos Aires.

Harvey, D., 2004. "El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión", en *Socialist Register*. Buenos Aires: Clacso.

Herzer, H., (Compiladora), 2012. *Barrios al sur. Renovación y pobreza en la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Editorial Café de las Ciudades.

Kowarick, Lúcio, 1996. "Expoliación urbana, luchas sociales y ciudadanía. Retazos de nuestra historia", en *Estudios Sociológicos*, N°42, septiembre-diciembre. México.

Lacabana, M. y Carballo, C., 2012. "Territorios vulnerables: El acceso social al agua" Ponencia al *III Encontro do laboratório ETTERN. Globalização, políticas territoriais, meio ambiente e conflito social*. Organizado por el Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, UFRJ. Rio de Janeiro del 15-18 de abril 2012.

Lacabana, M.; Cristina Carballo y Clara Bressano, 2014. "Injusticia ambiental y Territorios Vulnerables" en C. Fidel et al: *Miradas y controversias del desarrollo territorial en Argentina. Aproximación a un enfoque analítico.* Buenos Aires: Editorial del Centro Cultural de la Cooperación y Universidad Nacional de Quilmes (en prensa).

Lavell, Allan, 1996. "Degradación ambiental, riesgo y desastre urbano. Problemas y conceptos: hacia la definición de una agenda de investigación" en Fernández, Ma. Agusta, (Comp.), *Ciudades en Riesgo. Degradación ambiental, riesgos urbanos y desastres*. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. Quito, Ecuador.

Márquez López, Lisett; Pradilla Cobos, Emilio, 2008. "Desindustrialización, terciarización y estructura metropolitana: un debate conceptual necesario" en *Cuadernos Del Cendes*, Caracas, Año 25, N° 69.

Muchnik, Daniel, 2004. *Los últimos cuarenta años: Argentina a la deriva.* Buenos Aires: Capital Intelectual.

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2012. *El camino hacia la resiliencia*. Ginebra. Secretaría de la Federación Internacional.

Oszlak, Oscar, 1983. "Los sectores populares y el derecho al espacio urbano", en *Revista de la Sociedad Central de Arquitectos*, Buenos Aires, N° 125.

Oszlak, Oscar, 1993. *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: CEDES/Hvmanitas.

Vidal, Javier, 2008. “Como en Botnia, pero en pleno conurbano”, en http://comunicacion.blog.unq.edu.ar/modules/cnews/article.php?com_mode=flat&com_order=0&storyid=8 (visto: 25-7-2014)

Schvarzer, J., 2000. “La implantación industrial”, en Romero, J. L. y Romero, L. A. *Buenos Aires. Historia de cuatro siglos*. Buenos Aires: Grupo Editor Altamira.

Torres, H., 2006: *El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*. Buenos Aires: Ed. FADU-UBA.

Fuentes

Acuerdo celebrado entre la papelera Quilmes (Ex Massuh) y vecinos aledaños, durante la audiencia llevada a cabo el día 24-IX-2009, donde se establecen las distintas obligaciones de la empresa y de la Municipalidad de Quilmes para mitigar los efectos de la actividad.

ACUERDO%20ENTRE%20PAPELERA%20Y%20VECINOS.pdf (visto: 25/07/2014)

Municipalidad de Quilmes, Ordenanza de Zonificación y Uso del suelo n°4545/79, 28 de febrero de 1979

Municipalidad de Quilmes, Ordenanza n°4934, 17 de noviembre de 1982

Municipalidad de Quilmes, Ordenanza n° 8359/99, 26 de marzo de 1999

“Un libro por año por argentino” http://www.ctabsas.org.ar/Trabajadores-de-la-ex-Massuh.html (visto: 28-7-2014).

Transcripción de la audiencia del día 22 de diciembre de 2009, expediente (R)-2539-2005 “Vela Darío René y Otros c/Massuh S.A y Otros s/ reparación o recomposición de daño ambiental.

Capítulo 7

La marca de la polarización social y la segregación territorial en las disímiles posibilidades de inserción laboral de los jóvenes del Partido de Pilar

Por Beatriz Irene Wehle y Hernán Pablo Lamela[1]

1. Introducción

En el presente trabajo analizamos desde la perspectiva territorial las diversas formas en que las desigualdades sociales operan afectando las relaciones de los jóvenes con el mundo del trabajo[2]. Hemos elegido trabajar con jóvenes por ser uno de los sectores sociales que más sufren las desigualdades existentes. La metodología empleada parte de una encuesta semi-estructurada sobre una muestra no aleatoria a jóvenes de entre 18 y 35 años del Partido de Pilar y sus alrededores.

El motivo principal de la elección del territorio radica en que el Municipio de Pilar nos muestra de forma más evidente las desigualdades socioterritoriales que han sido consecuencias de las transformaciones socioeconómicas y culturales de las últimas décadas en nuestro país. Desde los años 90 esa zona ha sufrido del boom inmobiliario, explicado en buena medida por el desarrollo de countries y barrios privados. Y como al mismo tiempo también se han expandido con fuerza los "barrios populares" y los

(1) Este artículo se inscribe en el Proyecto de Investigación "Los agentes judiciales y su trabajo en un contexto de exclusión social", radicado en la Universidad Nacional de Quilmes.

(2) Este artículo contó la colaboración de Mariano Anconetani y Carlos Chiesa en la preparación del cuestionario, aplicación de la encuesta y carga de datos a la que se sumó Gustavo Benitez.

asentamientos y villas de emergencia, hemos considerado al tipo de barrio de residencia de los jóvenes como una variable que expresa de forma relativamente sintética las desigualdades socioterritoriales que portan "de origen" los jóvenes encuestados. Desigualdades que, creemos, deben ser entendidas no solo en términos de desiguales acumulaciones de recursos económicos, culturales y de redes de contacto de sus hogares, sino también en términos de acceso desigual a bienes, servicios y diversas oportunidades de inserción laboral.

Indagando en los tipos de inserciones laborales, en las posibilidades o no que los jóvenes pueden tener para desarrollar estrategias alternativas de inserción laboral en función de los recursos disponibles, el carácter de necesariedad o de elección que porta la misma, las condiciones de trabajo y los motivos por los cuales los jóvenes trabajan o no, el tipo de barrio de residencia se constituye en una variable-síntesis de dichas desigualdades.

2. Metodología

Del universo de jóvenes que habitan en el denominado "Aglomerado Gran Buenos Aires" de la Argentina, la investigación se centra en un territorio urbano caracterizado por la polarización social como es el caso del Partido de Pilar y sus zonas aledañas.

La metodología de la investigación parte de una triangulación metodológica de datos cuantitativos y cualitativos, que involucró 777 encuestas semi-estructuradas realizadas en el mes de Abril de 2013 a jóvenes de entre 18 y 35 años. Un 60% de los jóvenes encuestados viven en el Municipio de Pilar, mientras que un 40% lo hace en los municipios de Escobar, Malvinas Argentinas, José C. Paz y Moreno, que limitan con Pilar[3].

Pilar y los municipios que lo rodean presentan importantes grados de heterogeneidad socioterritorial. Por heterogeneidad socioterritorial entendemos al conjunto de accesos desiguales a recursos, posibilidades y oportunidades producto de la pertenencia a las distintas posiciones sociales que se materializan sobre un territorio determinado. A la apropiación diferencial de recursos económicos y culturales se suman los desiguales accesos a bienes y servicios producto de la diferenciación territorial. Diferenciación

(3) Nuestra inserción territorial fue facilitada dada la apertura en Pilar de una sede de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, que nos brindó un contacto directo con estudiantes y jóvenes de la zona, permitiendo obtener un numero significativo de encuestados.

territorial que no solo es consecuencia de las desigualdades estructurales sino que además, opera como causa activa que incrementa la desigualación de posiciones e individuos.

Estas heterogeneidades socioterritoriales se encuentran sintetizadas en el tipo de barrio de residencia de estos jóvenes encuestados. La segmentación social se encuentra a su vez reflejada en la segmentación territorial, la cual se explicita cuando consideramos el tipo de barrio de residencia. Los sectores de ingresos altos o medios altos tienden a agruparse en *countries* o barrios privados, en términos generales los sectores de ingresos medios en zonas urbanas, mientras que los de bajos ingresos tienden a ocupar zonas suburbanas.

Los datos primarios recolectados en el mes de Abril de 2013 a través de la encuesta fueron sistematizados en una base de datos para su procesamiento y análisis utilizando el software estadístico SPSS.

2.1. Particularidades del territorio seleccionado

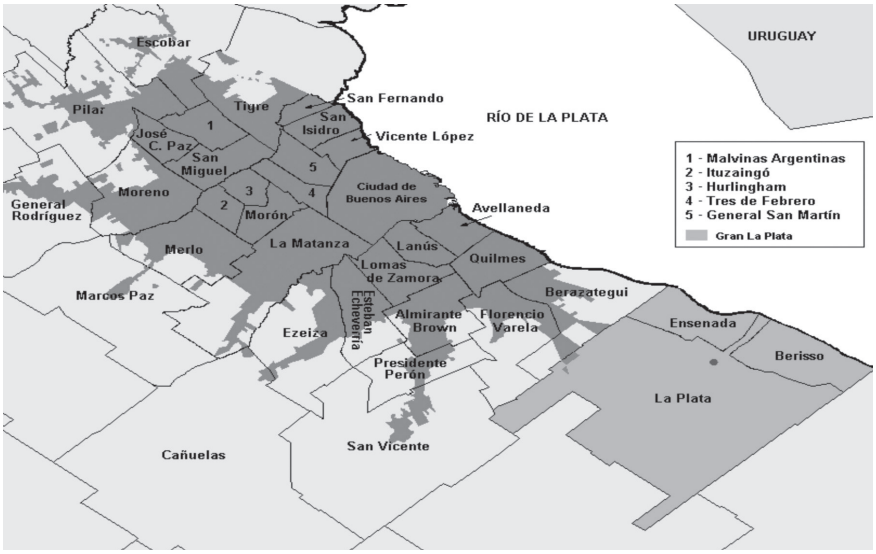
El Municipio de Pilar forma parte del denominado "Aglomerado Gran Buenos Aires" el cual es definido por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) como "el área geográfica delimitada por la "envolvente de población"; que también suele denominarse "mancha urbana". Por "envolvente de población" el INDEC entiende a

> "una línea que marca el límite hasta donde se extiende la continuidad de viviendas urbanas. Esta línea se mueve con el tiempo y, por cierto, no respeta las delimitaciones administrativas de los partidos. Por eso, cuando nos referimos al área delimitada por la envolvente de población, nos encontramos con que los partidos no siempre están incluidos por entero. El continuo de viviendas se va extendiendo principalmente a lo largo de las rutas".

El Aglomerado Gran Buenos Aires es el mayor conjunto urbano del país. Abarca la Ciudad de Buenos Aires y se extiende sobre el territorio de la Provincia de Buenos Aires, integrando la totalidad de 14 partidos y parcialmente a otros 16 (esto sin contar una muy pequeña participación de los partidos de Cañuelas y La Plata).

La diferencia entre el Gran Buenos Aires y el Aglomerado Gran Buenos Aires es que el primero alude a un conjunto de partidos (más la Ciudad de Buenos Aires) tomados en su totalidad, mientras el segundo alude a un área que se va moviendo con el tiempo y que incluye a algunos partidos de manera parcial.

A continuación podemos observar un mapa donde se delimita el territorio constituyente del "Aglomerado Gran Buenos Aires":



Extraído de: http://es.wikipedia.org/wiki/Gran_Buenos_Aires

En el municipio de Pilar se observan ciertas particularidades que son producto de un pasado que se remonta a las tres últimas décadas del siglo XX y hacen a las consecuencias de la segmentación y heterogeneización socioterritorial con el lote de desigualdades sociales. Pilar es uno de los territorios que muestran la huella desigualadora de la coexistencia de villas, asentamientos y barrios precarios con los denominados *countries* o barrios privados que tuvieron su auge y crecimiento, fundamentalmente, durante las últimas dos décadas del siglo XX. Esto se observa en la "yuxtaposición" de huellas o "manchas urbanas" que van desde las urbanizaciones tradicionales asociadas a la expansión del ferrocarril y del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, sobre todo a partir de las décadas de 1950 y 1960 hasta las urbanizaciones de las ultimas dos décadas ligadas al avance de los espacios privados asociados sobre todo al desarrollo y mejora de autopistas y rutas. Esta yuxtaposición socioterritorial combina por un lado procesos de segregación social y territorial a partir del crecimiento y la coexistencia (para nada exenta de conflictos) de villas, asentamientos y zonas suburbanas con barrios privados. Por otro lado a la par de esta polarización se dan procesos de segmentación y heterogeneización territorial estableciendo una "escala de grises", que van recorriendo principalmente los territorios liga-

dos a los procesos de urbanización de mediados del siglo XX, combinando algunos espacios que se han empobrecido y precarizado con otros que han logrado mantener una cierta fisonomía o que incluso se han visto mejorados.

2.2 Características específicas del Municipio de Pilar

Respecto a las características específicas del Municipio de Pilar podemos señalar que según los resultados definitivos publicados por el INDEC, sobre el censo realizado en octubre de 2010, Pilar cuenta con una población total de 299.077 habitantes (incluyendo a las personas que viven en situación de calle), de los cuales 148.453 son varones y 150.624 son mujeres.

A su vez, un informe sobre la conurbanización de Pilar[4], presentado en el año 2004, al comparar los indicadores de pobreza[5] de los distintos municipios analizados por el informe (Pilar, José C. Paz. Malvinas Argentinas, Moreno, San Miguel y Tigre), registraba un nivel crítico, superando a los partidos de Tigre, Malvinas Argentinas y San Miguel, con un 20,8% de sus hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) y un 24,8% de su población en igual situación. Pero un dato sumamente llamativo es que también superaba ampliamente la media de pobreza registrada en el total del aglomerado. Con respecto a la calidad de los servicios sanitarios de las viviendas de los partidos estudiados, Pilar se encontraba en situación de extrema vulnerabilidad. Sobre un total de 58.304 hogares, tan sólo el 13,5% tenía óptimas condiciones sanitarias, esto es, con inodoro con descarga de agua y desagüe a red pública. En el otro extremo, tenemos los hogares con inodoros sin descarga de agua o directamente sin inodoros que constituían un 29% del total, cifra que da cuenta del elevado nivel de precariedad de las condiciones de vida del segmento mas pobre de la población.

En el año 2010 existían en el partido al menos 72 mil personas, o sea un 24% de la población, con Necesidades Básicas Insatisfechas[6]. El Municipio reconocía que más de la mitad de los pobladores del distrito con NBI sufría en el año 2010 de múltiples carencias, como la falta de agua corriente, que padecía el 70% de los habitantes de Pilar, al igual que el 75% que no contaba con cloacas.

---

(4) "Conurbanización del partido de Pilar" (Arroyo, Piezke, Grupo innova, 2004: 17). http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/bv_190.pdf

(5) Según datos de DPE-INDEC Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

(6) Informe presentado por la Dirección de Acción Social del Municipio de Pilar el 11/06/2010 en un foro multisectorial organizado por ese municipio.

Respecto al desarrollo industrial, Pilar posee un Parque Industrial que cuenta con unas 920 hectáreas aproximadamente. A nivel provincial, figura en el primer lugar en lo que respecta a la instalación de establecimientos industriales, lo que favorece el desarrollo de externalidades positivas, por la aglomeración de industrias. Es de destacar la influencia económica y social, como también medioambiental, que imprime el crecimiento experimentado por el Parque Industrial Pilar (PIP).

En la década del 90 Pilar tuvo un alto crecimiento demográfico que de 1991 a 2001 trepó en un 61%. En este aspecto hemos centrado una especial atención observando las características de las migraciones que influenciaron ese crecimiento. Por un lado, las migraciones interurbanas provenientes desde Capital Federal o de los partidos del primer cordón del conurbano bonaerense, donde los nuevos habitantes se fueron instalando en nuevas urbanizaciones cerradas. Por otro lado, las migraciones provenientes del noroeste y noreste, fundamentalmente de sectores populares que se han ido ubicando tanto en barrios populares como en villas y asentamientos.

El crecimiento demográfico que se produjo en forma mas intensa en la década del 90, fundamentalmente producto de migraciones internas proveniente tanto de poblaciones de altos ingresos como de sectores populares de bajos ingresos o marginales, marcó significativamente la segmentación y segregación social de Pilar.

Al respecto Sanguinetti menciona que en Pilar

> (…) cuando uno más se aleja de los cascos céntricos, mayoritariamente el nivel socioeconómico de la población decrece, salvo en barrios residenciales exclusivos, como así también, la calidad de los servicios urbanos. En las zonas más alejadas, en asentamientos relativamente nuevos, producto de las últimas migraciones interurbanas y migraciones internas, se concentran los más altos índices de hogares con necesidades básicas insatisfechas, falta de mínima infraestructura urbana (cloacas, agua potable, asfalto), precarios servicios sanitarios y educativos, problemas de limpieza, alumbrado, ambientales, etc. (Sanguinetti, 2007: 65).

Este crecimiento se explica principalmente por el hecho de que

> (…) al encontrarse Pilar en los límites de lo urbanizado no sólo ha posibilitado el asentamiento de sectores populares, sino también, de los sectores que se vieron favorecidos por las reformas socioeconómicas implementadas en las últimas décadas del siglo XX en nuestro país (Sanguinetti, 2007: 56).

Estos sectores, denominados por Svampa como los "ganadores" del neoliberalismo, han optado por mudarse a urbanizaciones cerradas tanto

por el temor a la *inseguridad* que representa "la ciudad abierta" y la opción de desarrollar un estilo de vida *"verde"*, como también, por una *socialización entre iguales* que en estas urbanizaciones se promueven y favorecen, representando a sectores de altos ingresos.

Junto a esta polarización de sectores de altos ingresos y de sectores populares, encontramos una masa de población correspondiente a las clases medias, que se ubican fundamentalmente en las zonas urbanas del municipio de Pilar. Buena parte de estos sectores medios se han visto empobrecidos por las reformas estructurales de los años 90, sufriendo una degradación tanto de sus condiciones de vida como de las condiciones territoriales en las que se asientan.

Este éxodo es concomitante con el desarrollo de las vías de comunicación y de conectividad de Pilar con Capital Federal y otros centros urbanos como Tigre, Moreno y la zona oeste de Buenos Aires. El éxodo ha estado combinado con el desarrollo de vías de comunicación permitiendo que Pilar cuente con un nivel de accesibilidad destacado dentro de la región. En relación al desarrollo de las vías de comunicación cabe destacar que, además de la existencia previa de dos ramales ferroviarios (los ferrocarriles Belgrano Norte y San Martín), se han ido sumando numerosas rutas provinciales: 6, 25, 26, 28 y 34, y el ramal Pilar de las Autopistas del Sol, lo que lo convierte en un nodo de interrelaciones regionales privilegiado.

Los *countries* de Pilar o los asentamientos de las urbanizaciones cerradas se concentran en los márgenes e intersecciones del Acceso Norte, Ruta Nacional Nº 8, y en menor medidas en las rutas provinciales Nº 25 (Escobar-Pilar-Moreno), 26 (Acceso Norte Ramal Escobar-Maquinista Savio-Acceso Norte Ramal Pilar-Del Viso-Ruta 8) y 28(Pilar- Gral. Rodríguez) (Sanguinetti, 2007: 57).

Esta tendencia al crecimiento de las urbanizaciones cerradas y su relación con las mejoras de accesibilidad de las vías de comunicación es mencionada también en la página web de la Municipalidad de Pilar:

> Pilar evidencia durante los 90 un verdadero boom en las inversiones inmobiliarias orientadas a la construcción de barrios cerrados. En efecto, a partir de 1996 y con el mejoramiento de su accesibilidad tras la finalización de las obras de ampliación del Acceso Norte, la oferta de lotes en barrios cerrados crece de un modo exponencial hasta acumular 1894 unidades contra las 223 del año 1995[7].

(7) http://www.pilar.gov.ar/

En particular posee una excelente conexión con la Ciudad de Buenos Aires desde la apertura en los años 60 del acceso Norte, el cual fue mejorado y ampliado desde su privatización en la década del 90. La ruta nacional N° 8 (que cuenta con un tramo privatizado) cruza la cabecera del partido pilarense, uniéndola hacia el sureste con la Capital Federal a través de los partidos de José C. Paz, Malvinas Argentinas, San Miguel, Hurlingham y Tres de Febrero; y hacia el noroeste, la une con ruta provincial N° 6 y el Partido de Exaltación de la Cruz, además de constituir una importante comunicación con la zona oeste del país. Junto con la ruta nacional N° 8, las rutas provinciales N° 25, 28 y 34 también tienen acceso directo al centro urbano de Pilar, uniéndola con los municipios lindantes y transformándola en la única ciudad cabecera que cuenta con la confluencia de cuatro rutas y una autopista. La ruta provincial N° 26, por su parte, une la localidad pilarense de Del Viso, con la localidad de Ing. Maschwitz (Partido de Escobar)[8].

Por último, nos interesa describir las particularidades de Pilar en términos de dinámicas del mundo del trabajo, dado que al tratarse de un municipio que cuenta con uno de los más grandes parques industriales no ha estado exento de diversas problemáticas y conflictos.

En base a un relevamiento de los gremios locales durante el año 2009, el desempleo en Pilar alcanzaba a un 20% de la población. A esto hay que sumarle, según los datos brindados por el titular de la delegación local del Ministerio de Trabajo que, en promedio, la dependencia que él dirigía realizaba por día entre unas 10 a 12 audiencias de conciliación entre empresas y trabajadores, incluyendo no sólo despidos, sino también trabajo en negro, horas mal liquidadas o suspensiones y adelanto de vacaciones[9].

En los últimos años, estos conflictos lejos de menguar se han intensificado producto fundamentalmente de la conjunción entre un empeoramiento de las condiciones económicas y el avance de los sectores de trabajadores combativos, que en muchos casos tienen militancia en la izquierda y que, desde una perspectiva clasista, han ido ganando comisiones internas y cuerpos de delegados enfrentando tanto los crecientes despidos y suspensiones como la degradación salarial y de las condiciones de trabajo con acciones y movilizaciones sumamente importantes que van desde asambleas generales y huelgas hasta piquetes en los principales corredores viales y en los accesos a las fabricas.

---

(8) "Conurbanización del partido de Pilar" (Arroyo, Piezke, Grupo innova, 2004:14). http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/bv_190.pdf

(9) "Pilar de todos", diario digital de Pilar, 19 de julio de 2009. http://www.pilardetodos.com.ar/20090718/desempleonota.html

El punto más álgido de estos procesos de lucha se viene dando desde 2013, momento en que los conflictos comienzan a exacerbarse y tomar otra escala, lo que se puede observar, ya a finales de 2013 y sobre todo en los primeros meses del 2014, en los diversos piquetes que paralizaron al parque industrial de conjunto, encabezados por trabajadores y trabajadoras combativos de numerosas empresas (muchas de ellas grandes transnacionales) entre las que podemos destacar a Bayer, Bimbo, Cargill, Kromberg, Nobleza Piccardo, Syngenta, Donnelley, P&G, Unilever, VW o WorldColor. A su vez a estas movilizaciones se han ido sumando otros sectores de zonas aledañas como ser los docentes que conforman la conducción de los denominados "Sutebas combativos", los trabajadores agrupados en el SUTNA de San Fernando, trabajadores gráficos, trabajadores de otras automotrices y autopartistas (como Gestamp o Lear), docentes universitarios, centros de estudiantes e incluso habitantes de diversos barrios populares como los casos de los barrios "Las Tunas" y "Los troncos" de Tigre.

Esta caracterización del Municipio de Pilar y los datos que la apoyan permiten reforzar nuestra hipótesis que el tipo de hogar y la zona de residencia constituyen una variable que sintetiza los diversos modos en que se expresan las desigualdades socioterritoriales las cuales impactan en las diversas relaciones que los jóvenes establecen con el trabajo.

2.3. Características generales de la base de datos y frecuencias relevantes

En los párrafos que siguen intentaremos exponer lo más sistemáticamente posible las características generales de la base de datos en cuestión.

La base de datos confeccionada cuenta con 777 casos, todos ellos jóvenes de entre 18 y 35 años. En lo que refiere a los cortes etarios un 79% de los casos se agrupan entre los 18 y 24 años, mientras que el rango "de 25 a 28" y "más de 29" reúnen, cada uno, el 11% de los casos. En lo que refiere a la distribución según género, un 52% son varones y un 48% son mujeres.

De los jóvenes encuestados un 43% habita en zonas urbanas, un 19% lo hace en barrios cerrados o countries y junto a estos encontramos un 33% que vive en zonas suburbanas y un 4% en zonas rurales. A la hora de agrupar estos barrios según los grados de heterogeneidad socioterritorial podemos observar entonces que el 19% habita en barrios privados relacionados a sectores de alto poder adquisitivo, un 43% en zonas urbana, ligadas a los heterogéneos sectores medios y finalmente un 37% que habitan zonas suburbanas y otras donde encontramos a los sectores de menores recursos.

Otro aspecto a describir, relacionado con el origen social de los jóvenes encuestados tiene que ver con datos ligados a los padres y madres de estos jóvenes. A la hora de indagar respecto al nivel de ocupación de ambos, encontramos una diferencia significativa entre los porcentajes de ocupación de padres y madres, siendo de un 85% para los padres (y un 15% que agrupa desocupados, inactivos y fallecidos) mientras que en el caso de las madres el porcentaje de ocupadas desciende hasta un 60%, mientras que el 40% restante agrupa a desocupadas, inactivas y fallecidas).

Por lo relevante que resulta el porcentaje de padres ocupados indagamos cuales eran los tipos de ocupación de los mismos, hallando que las inserciones laborales son profundamente disimiles, encontrando un 27% que son empleados de rango medio y bajo en empresas privadas y organismos públicos, seguidos por la categoría "trabajadores por cuenta propia" que agrupa un 17% de los casos, obreros y operarios nuclean el 10% de los casos y finalmente encontramos profesionales en organizaciones privadas (9%), profesionales por cuenta propia (6%), propietarios de pequeños y medianos comercios (6%), personal jerárquico en organizaciones privadas (5%) y empresarios cerrando con un 4%. Cabe aclarar que un 16% de los jóvenes encuestados no especificaron la ocupación de sus padres.

En el caso de los tipos de ocupaciones de las madres observamos que casi un 25% son empleadas de rango medio y bajo en empresas privadas u organismos públicos, un 34% se desempeñan como "trabajadoras por cuenta propia", un 8% son obreras u operarias, un 8% son profesionales en organizaciones privadas, un 11% son profesionales por cuenta propia, un 7% son propietarias de pequeños y medianos comercios, un 3% se desempeñan como personal jerárquico en organizaciones privadas y un 1% son empresarias, mientras que un 3% no especificaron su actividad laboral.[10]

En cuanto a los niveles educativos alcanzados por los padres, un 23% tiene estudios superiores completos, un 2,3% estudios superiores incompletos y un 32% cuenta con secundario completo. Resulta un dato significativo por lo heterogéneo de las distribuciones porcentuales que entre las categorías superior completo e incompleto y secundario completo, se agrupen un 57% de los casos, quedando un 16% que no terminó el secundario, un 20% que apenas alcanzó el primario completo y un 6% que ni siquiera pudieron terminar los estudios primarios. Hay un 12% que no especifica nivel de instrucción de los padres.

(10) Señalamos que los jóvenes que tienen madres que se desempeñan como "amas de casa" consideraron que sus madres no trabajaban, es decir que no perciben las diversas labores que realiza la mujer (o el hombre) en el hogar como una actividad laboral en sí misma.

En cuanto a los niveles educativos alcanzados por las madres, la heterogeneidad de los mismos también resulta significativa, prácticamente replicando las distribuciones porcentuales de los padres. Un 23% tiene estudios superiores completos (y un 3% estudios superiores incompletos) y un 31% alcanzó el secundario completo. Entre estas categorías hallamos un 57% de los casos, mientras que un 16% no terminó sus estudios secundarios, un 20% apenas alcanzó estudios primarios y finalmente un 5% no pudo terminar la primaria. Tan solo un 2% de los jóvenes encuestados no respondió respecto a los estudios alcanzados por sus madres.

Otro dato que queremos mencionar es el relacionado con la recepción de diferentes planes sociales donde encontramos que casi un 15% de los jóvenes encuestados recibe algún tipo de prestación o plan social, ya sea directa o indirectamente o sea, cuando la recibe algún otro miembro del hogar.

En las diversas variables descriptas encontramos importantes grados de heterogeneidad social que reflejan desigualdades sociales y territoriales, ya sea en lo que respecta a los hogares de origen como a los niveles educativos y las formas de inserción laboral de los padres que pueden operar, a su vez, como causas objetivas activas (pasadas y presentes) de las desigualdades existentes entre los jóvenes encuestados.

Entrando ya en las variables que responden específicamente a diferentes características de los jóvenes encuestados, encontramos respecto a los niveles de instrucción de estos diversos jóvenes que un 16% ha alcanzado un nivel educativo hasta secundario incompleto, de los cuales 3,4% tienen a lo sumo primario completo. Junto a estos, encontramos que la mayoría de los casos tienen hasta secundario completo, siendo el 52% del total de casos. Finalmente en lo que refiere a estudios superiores hay un 25% con superior incompleto (pudiendo estar cursándolo o haberlo abandonado) y un 7% que tienen superior completo (terciario o universitario).

Finalmente queremos anticipar algunos datos referidos a las inserciones laborales de estos jóvenes, problemática que será profundizada posteriormente. Del total de jóvenes encuestados casi un 60% trabaja. La mayoría lo hace en condición de empleado en empresas privadas u organismos públicos (50% de los jóvenes que trabajan), un 11% se desempeña como empleado en comercios, un 13% realiza su labor como trabajadores cuentapropistas, un 12% se agrupa en la categoría "obreros/operarios" y un 8% detenta puestos estratégicos en organizaciones privadas. El restante 6% se distribuye entre empresarios, dueños de comercio, labores artísticas y otras actividades. Por último, un 19% se desempeña en empresas ligadas a la producción industrial, un 79% realiza tareas en empresas de servicios y solo un 2% está ligado a la extracción de recursos naturales.

3. Barrio de residencia e inserción laboral de los jóvenes

En Pilar y sus alrededores las desigualdades socioterritoriales se condensan de forma relativamente sintética, según el tipo de barrio de residencia de los jóvenes. El tipo de barrio de residencia se constituye en un factor desigualador de las posibilidades y oportunidades que pueden tener los jóvenes respecto a su ingreso al mundo del trabajo.

La relación entre tipo de barrio e inserciones laborales desiguales se torna particularmente significativa por el hecho de que casi el 80% de los jóvenes encuestados tienen entre 18 y 24 años, es decir que están en el inicio de la transición de la adolescencia a la edad adulta y en la mayoría de los casos habitan en el hogar de sus padres o están recién comenzando a dar los primeros pasos en la independencia de sus padres.

Un primer elemento a destacar respecto de esta relación tiene que ver con el hecho de que el porcentaje de los que tienen trabajo varía según el tipo de barrio, yendo de un 63% y casi un 59% para los casos de zonas urbanas y suburbanas hasta un 53% para los que viven en barrios privados. Este descenso dentro de los que viven en barrios privados no se explica por mayores dificultades para insertarse laboralmente, sino porque al no tener la necesidad de trabajar, deciden postergar su ingreso al mercado laboral para priorizar otras actividades, fundamentalmente los estudios superiores, privilegiando así sus proyectos de futuro.

Por otro lado, hay que destacar que si bien la mayoría de los jóvenes se desempeñan en actividades ligadas al sector de servicios, en el caso de los que viven en barrios privados alcanzan un 86%, mientras que para los que viven en zonas urbanas y suburbanas alcanzan un 80,5% y un 75,3% respectivamente. Mientras que cuando vemos las actividades ligadas a la producción industrial en el caso de los que habitan en zonas suburbanas llegan a un 22,3%, cifra que desciende tanto para el caso de los de zonas urbanas (17,6%) como fundamentalmente para los que viven en barrios privados alcanzando un 10,4%, es decir menos de la mitad respecto a los que viven en zonas suburbanas. Se observa una relación significativa entre el tipo de barrio de residencia y el sector de la economía en que estos jóvenes se insertan, incrementándose los que trabajan en el sector de servicios en el caso de los que viven en barrios privados y por el contrario, incrementándose los que se insertan en el sector industrial a medida que descendemos en el tipo de barrio de residencia.

CUADRO 1
Tipo de ocupación de los jóvenes según tipo de barrio de residencia

		Tipo de ocupación de los jóvenes									Total
		Obrero	Trabajador cuentapropia	Empleado en negocio	Empleado familiar	Empleado	Comerciante	Empleado jerárquico	Profesional en organización	Empresario	
Barrios agrupados	**Barrio privado**	4.0%	20.0%	6.7%	6.7%	45.3%	0.0%	6.7%	9.3%	1.3%	100.0%
	Zona urbana	15.2%	10.0%	13.3%	1.4%	48.3%	1.4%	3.3%	5.7%	1.4%	100.0%
	Zona sub-urbana	12.7%	12.7%	10.9%	0.6%	52.7%	0.6%	1.2%	8.5%	0.0%	100.0%
Total		12.4%	12.6%	11.3%	2.0%	49.4%	0.9%	3.1%	7.3%	0.9%	100.0%

En este cuadro se refleja la diversidad de inserciones laborales de los jóvenes encuestados y como el tipo de barrio de residencia opera como un condicionante desigualador de dichas inserciones.

Si bien la mayoría de los jóvenes que trabajan en distintas organizaciones privadas o públicas (casi un 50%) se desempeñan como empleados, observamos que en el caso de los que viven en barrios privados el porcentaje alcanza un 45%, mientras que en el caso de los que viven en zonas urbanas crece levemente a un 48%, porcentaje que se incrementa hasta casi un 53% en el caso de los que viven en zonas suburbanas.

También se observan diferencias cuando evaluamos otros tipos de ocupaciones, entre las que se destacan las observadas en el caso de obreros/operarios donde los que viven en zonas urbanas alcanzan un 15% contra casi un 13% de zonas suburbanas, descendiendo sensiblemente para el caso de los que viven en barrios privados con un 4%. Para el caso de los que trabajan como "empleados en comercios" (esta categoría agrupa a aquellos jóvenes que se desempeñan en establecimientos comerciales ligados a la

venta de bienes de consumo final) alcanzan un 13% en el caso de los que viven en zonas urbanas y casi un 11% para los que habitan zonas suburbanas, descendiendo a casi 7% para los que habitan en barrios privados.

Respecto a las categorías de "trabajadores cuentapropistas" y "empleados en empresas familiares", su análisis resulta más complejo, ya que estas dos categorías guardan relación con las redes de contacto con que cuentan los diferentes jóvenes y varían según los desiguales orígenes sociales. Por un lado, en el caso de aquellos jóvenes que se desempeñan como "trabajadores cuentapropistas" podemos observar un incremento sensible entre aquellos que viven en barrios cerrados alcanzando un 20% en relación a los que viven en zonas urbanas con un 10% o los que habitan en zonas suburbanas que alcanzan casi un 13%. Esta categoría presenta una importante heterogeneidad en su interior ya que nuclea, por ejemplo, tanto a aquellos que realizan changas para subsistir, los que se desempeñan en algún oficio por cuenta propia como también los que tienen trabajos ocasionales o de fin de semana.

Esta heterogeneidad se encuentra fuertemente vinculada a desiguales posibilidades, necesidades y motivos de inserción laboral, encontrando desde jóvenes que realizan estas labores para subsistir, fundamentalmente en zonas suburbanas (ya sea realizando oficios por cuenta propia como carpintería, albañilería o pinturería, realizando trabajos de costurera, trabajando como empleadas domesticas, cuidado de personas mayores, etc.), hasta aquellos que realizan actividades ocasionalmente para tener una relativa autonomía económica respecto a sus padres y que habitan en zonas urbanas y fundamentalmente en barrios privados (realizando actividades tales como dar clases particulares, trabajar eventualmente en eventos sociales o culturales, trabajar en catering o como bartenders en fiestas o actividades ligados a lo artesanal y lo artístico). En el caso de aquellos jóvenes que se agrupan en la categoría "empleados en empresa familiar", el tipo de hogar y la zona de residencia vuelve a tener una relativa incidencia. Los jóvenes que trabajan en la empresas de la familia y viven en barrios privados alcanzan casi 7%, cifra que desciende sensiblemente para los que habitan en zonas urbanas con 1,4% y decrece aún más en el caso de los que habitan en zonas suburbanas con un 0,6% (estos últimos ligados a emprendimientos familiares agrícolas).

3.1 El peso de las redes de contacto en la inserción laboral de los jóvenes

Otro aspecto en el cual se refleja la relación entre el tipo de barrio y las formas de inserciones laborales es el que refiere a los medios por los cuales acceden al empleo.

CUADRO 2
Medio de acceso al trabajo según tipo de barrio de residencia

		Medio de acceso al trabajo								Total
		Carteles de barrio	Contratistas	Concursos	Avisos, diarios, internet	Contactos personales, familiares, amigos	Agencia de empleo, bolsa de trabajo	Presentándose a la institución	Otra forma	
Barrios agrupados	Barrio privado	2.6%	0.0%	0.0%	1.3%	77.6%	5.3%	5.3%	7.9%	100.0%
	Zona urbana	0.0%	1.9%	0.9%	11.8%	65.6%	5.2%	8.0%	6.6%	100.0%
	Zona sub-urbana	0.6%	0.0%	1.8%	10.8%	67.1%	5.4%	10.8%	3.6%	100.0%
Total		0.7%	0.9%	1.1%	9.7%	68.1%	5.3%	8.6%	5.7%	100.0%

En este cuadro se puede ver cómo el tipo de barrio de residencia condiciona relativamente el medio por el que estos jóvenes acceden al trabajo.

Si bien es cierto que la mayoría de los jóvenes encuestados 68,1% ha conseguido su empleo por medio de contactos personales, familiares o amigos no es menos cierto que hay algunas diferencias según la zona de residencia de estos jóvenes. Así, mientras que entre los que viven en zonas urbanas un 65,6% consiguió empleo por medio de sus redes de contactos y los que viven en zonas suburbanas alcanzan un 67%, para los casos que habitan en barrios privados la cifra se incrementa sensiblemente alcanzando casi un 78%. Esta diferencia se ve compensada en cierto sentido cuando

evaluamos lo que sucede en la categoría "avisos, diarios, internet". Vemos que el casi 12% que habita en zonas urbanas y el casi 11% que habitan en zonas suburbanas y que han conseguido empleo por estos medios, contrastan sustantivamente respecto de los jóvenes de barrios privados que accedieron al empleo por estos medios, donde solo encontramos poco más del 1%.

Respecto a las redes de contacto, por tratarse fundamentalmente de jóvenes de entre 18 y 24 años que aún no han ingresado plenamente a la edad adulta, se basan principalmente en las redes que "heredan" de sus padres y que se desarrollan primordialmente en términos socioterritoriales por lo que el tipo de barrio es un factor sustancial en tanto sintetiza a otras variables importantes como el tipo de ocupación o el nivel educativo de sus padres.

Esta relación entre los tipos de ocupación y los niveles educativos de los padres y el tipo de barrio de residencia de estos jóvenes se pueden observar en los siguientes cuadros:

CUADRO 3
Nivel educativo del padre según tipo de barrio de residencia de los jóvenes

		Barrios agrupados			
		Barrio privado	Zona urbana	Zona sub-urbana	Total
Nivel educativo padre	Sin escolarización	0%	33.3%	66.7%	100.0%
	Primario incompleto	0%	37.5%	62.5%	100.0%
	Primario completo	0.7%	54.7%	44.5%	100.0%
	Secundario incompleto	2.7%	52.7%	44.5%	100.0%
	Secundario completo	13.8%	49.1%	37.2%	100.0%
	Superior incompleto	38.1%	42.9%	19.0%	100.0%
	Superior completo	60.6%	17.5%	21.9%	100.0%

CUADRO 4
Nivel educativo de la madre según tipo de barrio de residencia de los jóvenes

		Barrios agrupados			Total
		Barrio privado	Zona urbana	Zona sub-urbana	
Nivel educativo de la madre	Sin escolarización	0.0%	40.0%	60.0%	100.0%
	Primario incompleto	0.0%	44.1%	55.9%	100.0%
	Primario completo	1.5%	52.6%	45.9%	100.0%
	Secundario incompleto	3.3%	51.6%	45.1%	100.0%
	Secundario completo	16.8%	50.5%	32.7%	100.0%
	Superior incompleto	26.9%	38.5%	34.6%	100.0%
	Superior completo	41.5%	30.2%	28.3%	100.0%

En los cuadros 3 y 4 podemos ver la relación entre los niveles educativos de padres y madres y el tipo de barrio de residencia de los jóvenes. En el caso del nivel educativo de los padres, a medida que este aumenta hace lo propio el porcentaje de jóvenes que viven en barrios privados, alcanzando un 60,6% para el caso de los padres que tienen superior completo. A su vez, a menor nivel educativo aumenta el porcentaje de los que viven en zonas suburbanas alcanzando un 66,7% en el caso de los que no tienen escolarización o un 62,5% para los que tienen hasta primario incompleto.

Si bien esta relación resulta más significativa en el caso de los padres se sigue observando también, aunque con menos fuerza, para el caso de las madres donde un 41,5% de las que tienen superior completo viven en barrios privados y donde un 60% de las que no tienen escolarización y casi el 56% de las que tienen primario incompleto habitan en zonas suburbanas.

La relación entre los niveles educativos alcanzados por padres y madres y el tipo de barrio donde los jóvenes residen está articulada por el tipo de ocupación de sus padres, ya que los mayores niveles educativos permiten acceder a mejores inserciones laborales e ingresos dando la posibilidad de elegir el lugar de residencia, por ejemplo de habitar en barrios privados. En este sentido, el nivel educativo de los padres tiene mayor peso explicativo que el de las madres porque es el tipo de ocupación de los padres

el que, en general, tiene mayor determinación respecto al tipo de barrio de residencia de estos jóvenes.

CUADRO 5
Tipo de ocupación del padre según tipo de barrio de residencia de los jóvenes

		Barrios agrupados			Total
		Barrio privado	Zona urbana	Zona sub-urbana	
Tipo de ocupación del padre	Obrero/operario	5.1%	46.2%	48.7%	100.0%
	Trabajador cuentapropista	4.6%	59.2%	36.2%	100.0%
	Comerciante	24.4%	31.1%	44.4%	100.0%
	Empleado	9.5%	49.7%	40.7%	100.0%
	Empleado jerárquico	55.6%	19.4%	25.0%	100.0%
	Profesional por cuenta propia	51.1%	17.8%	31.1%	100.0%
	Profesional en organización	51.6%	30.6%	17.7%	100.0%
	Empresario	73.3%	13.3%	13.3%	100.0%

Podemos observar, por ejemplo, que los padres que trabajan como obreros u operarios o los que se desempeñan como trabajadores cuentapropistas habitan prácticamente en su totalidad en zonas urbanas y suburbanas. A su vez, aquellos que cuentan con mayores niveles educativos como los profesionales o los que tienen puestos jerárquicos habitan fundamentalmente en barrios privados, al igual que en el caso de aquellos padres que se desempeñan como empresarios donde el 73,3% vive en barrios privados.

El tipo de barrio sintetiza en términos socioterritoriales los niveles educativos y los tipos de ocupación de los padres, variables que permiten a los jóvenes insertarse en redes de contacto desiguales lo que va a repercutir en las formas de inserción laboral y en las posibilidades de poder decidir postergar o no su ingreso al mundo del trabajo para priorizar otras actividades, en particular el estudio, lo que tendrá incidencia en estos jóvenes a la hora de proyectar inserciones laborales y futuros posibles ya que el hecho de

poder continuar sus estudios y las expectativas de terminarlos van reformulando, en términos subjetivos, el campo de esos futuros imaginables y posibles, aún cuando esas mayores credenciales educativas no garanticen mecánicamente una mejor inserción laboral o mayores posibilidades de ascenso social.

El hecho de acceder al trabajo a partir de redes de contacto más ventajosas puede permitir una inserción relativamente más favorable para los jóvenes en un doble sentido. Por un lado, porque estas redes de contacto más ventajosas ofrecen mayores posibilidades de conseguir mejores trabajos y de desarrollarse económica y profesionalmente. Por otro lado, porque permiten acceder a ocupaciones más ventajosas y flexibles que generan condiciones más favorables para continuar con los estudios superiores, sobre todo cuando el trabajo no constituye la actividad prioritaria o cuando trabajan simplemente para tener algún tipo de autonomía económica respecto a sus padres.

Aquellos jóvenes que no cuentan con redes de contacto de tal magnitud muchas veces deben incorporarse a la vida laboral más rápidamente y en condiciones menos favorables, tanto en lo que refiere a las posibilidades de desarrollo económico y profesional como a las posibilidades de obtener un trabajo que les permita continuar con sus estudios.

Esta situación se vuelve más adversa para el caso de aquellos jóvenes que deben priorizar la actividad laboral por sobre otras actividades posibles ya que deben trabajar para subsistir o para ayudar económicamente en su hogar, restringiendo aún más las posibilidades de estudiar, de elegir entre diversas inserciones laborales y de proyectar futuros posibles tanto en términos de lo que desean alcanzar como en los plazos de futuros que imaginan, abandonando las perspectivas de largo plazo para centrarse en el presente y a lo sumo procesos de corto plazo.

Esto permite explicitar como las desigualdades socioterritoriales operan también ampliando o reduciendo las distancias que sufren estos jóvenes entre lo posible y lo deseable.

Finalmente, a partir del acceso a desiguales redes de contactos, las posibilidades con que cuentan estos jóvenes para insertarse laboralmente y el motivo por el cual buscan trabajar pueden repercutir también tanto en las estrategias de inserción laboral como en las condiciones y calidad del empleo adquirido, lo que incide sobre las posibilidades de comenzar, continuar o terminar sus estudios.

4. Desiguales posibilidades para desarrollar estrategias de inserción laboral

El carácter de necesidad o no que revista la relación laboral para los jóvenes va a influir a la hora de insertarse laboralmente. En función de ese carácter se verán posibilitados o no de desarrollar diversas estrategias de inserción laboral.

Por estrategias de inserción laboral entendemos al conjunto de decisiones que van tomando los jóvenes en función de las condiciones del mercado de trabajo, los recursos con que cuentan, los motivos por los que deciden entrar en la vida laboral y sus proyecciones de futuro. Por lo tanto, estas estrategias son el resultado del entrecruzamiento de múltiples factores objetivos y subjetivos, pasados y presentes, materiales y simbólicos que se van reactualizando constantemente a partir de los cambios estructurales que impactan en la sociedad y de las experiencias de vida que van teniendo estos jóvenes.

El hogar de residencia de estos jóvenes opera como soporte de los recursos económicos y culturales y de las redes de contacto con que cuentan de base para poder desarrollar la transición al mundo adulto. A su vez, según el tipo de barrio, el hogar opera como soporte territorial del acceso desigual a bienes y servicios, por lo que se constituye también como un factor explicativo de las estrategias de inserción laboral de los jóvenes. Estrategias que, como ya mencionamos, se encuentran estrechamente ligadas tanto a las condiciones estructurales del mercado de trabajo como a los motivos por los que se insertan y a las posibilidades que tienen los jóvenes de proyectar un determinado futuro.

Un primer aspecto que nos permite evaluar estas diversas estrategias es la cantidad de horas que trabajan semanalmente los jóvenes encuestados en función del tipo de barrio de residencia.

En el cuadro 6 se observa la diferencia entre las horas trabajadas por semana en relación al tipo de barrio que habitan estos jóvenes. Mientras que la mayoría de los jóvenes que viven en barrios privados trabajan como máximo 34 horas por semana alcanzando un 53,2%, este porcentaje desciende sensiblemente cuando consideramos a los que viven en zonas urbanas o suburbanas con un 31,3% y un 33,7% respectivamente. Esta diferencia de alrededor de 20 puntos porcentuales se ve relativamente compensada en el caso de los que trabajan entre 35 y 45 horas por semana, donde el porcentaje de los que viven en barrios privados se sitúa en un 28,6% para incrementarse a un 36% para los que viven en zonas urbanas y casi un 40% para los que viven en zonas suburbanas.

CUADRO 6
Horas de trabajo semanales según tipo de barrio de residencia

		Horas de trabajo semanales					Total
		Hasta 34	De 35 a 45	46 o más	Horario variable	NS/NC	
Barrios agrupados	**Barrio privado**	53.2%	28.6%	9.1%	2.6%	6.5%	100%
	Zona urbana	31.3%	36.0%	24.2%	7.1%	1.4%	100%
	Zona sub-urbana	33.7%	39.8%	21.1%	4.2%	1.2%	100%
Total		35.9%	36.1%	20.5%	5.3%	2.2%	100%

En el caso de aquellos jóvenes que trabajan más de 46 horas semanales las diferencias se observan aún más claramente. Entre los jóvenes que viven en barrios privados, solo trabajan más de 46 horas por semana un 9,1%, mientras que en el caso de los que viven en zonas urbanas y suburbanas el porcentaje aumenta significativamente hasta alcanzar un 24,2% y un 21,1% respectivamente.

La lectura de este cuadro nos permite observar que mientras que la mayoría de los jóvenes que viven en zonas urbanas y suburbanas trabajan más de 35 horas semanales (con porcentajes importantes de jóvenes que trabajan más de 9 horas por día), para el caso de los que viven en barrios privados se da la situación inversa, ya que la mayoría trabaja menos de 35 horas por semana y hay una diferencia importante en los que trabajan más de 9 horas por semana respecto a los jóvenes de otros barrios.

Mientras que los jóvenes de barrios privados pueden elegir no trabajar o realizar trabajos a tiempo parcial para poder priorizar sus estudios al tiempo que logran una relativa autonomía económica respecto a sus padres, en los casos de los jóvenes que viven en zonas urbanas o suburbanas la inserción laboral reviste un carácter más prioritario y hasta obligatorio ya que en muchos casos deben colaborar con el hogar o directamente garantizar su propia subsistencia por medio de un empleo o actividad laboral. Las posibilidades de desarrollar alguna estrategia alternativa están limitadas por la necesidad. El ingreso económico es prioritario y limita la elección y esta decisión es fundamental a la hora de la continuidad de los estudios. A su vez la limitación de sus redes de contacto para conseguir un trabajo de mejor calidad se

ve agravada por la escasez de tiempo libre disponible para el desarrollo de actividades sociales que posibiliten nuevas redes de contacto.

Por lo tanto, las desiguales inserciones laborales guardan relación con el hogar de origen, estableciéndose diferentes motivos por los cuales los jóvenes se insertan laboralmente lo que conduce a estos jóvenes al desarrollo de diversas estrategias de inserción laboral en función de sus prioridades presentes, las estructuras de anticipación de futuros que pueden desarrollar y los recursos con que cuentan para realizarlas. En el caso de aquellos jóvenes que trabajan para poder subsistir deben priorizar su trabajo por sobre otro tipo de actividades y deben priorizar en muchos casos la remuneración por sobre otro tipo de motivaciones, mientras que aquellos jóvenes que encuentran garantizada su subsistencia pueden vincularse con el mundo del trabajo para tener una relativa autonomía económica respecto de sus padres o para empezar a desarrollarse profesionalmente estableciendo otras estrategias que permitan inserciones laborales más ventajosas. En muchos casos estos jóvenes eligen resignar una mayor remuneración para poder tener actividades ocasionales o "part-time" para tener tiempo disponible que puedan invertir en otras actividades en función de sus proyecciones o anticipaciones de futuro.

Estas diferencias porcentuales explicitan una desigualdad respecto a los tiempos disponibles que tienen estos diversos jóvenes en función de sus barrios de origen, fundamentalmente para realizar otras actividades formativas, sociales, deportivas o de ocio. Muchos jóvenes que tienen que trabajar para subsistir o para sostener su hogar encuentran mayores dificultades para continuar con sus estudios y en muchos casos deben abandonarlos para priorizar sus actividades laborales.

CUADRO 7
Rango de ingreso por pesos según tipo de barrio de residencia

		Rango de ingreso					Total
		Hasta 2500	De 2501 a 4000	De 4001 a 6000	De 6001 a 8000	Más de 8000	
Barrios agrupados	**Barrio privado**	50.7%	19.7%	18.3%	5.6%	5.6%	100%
	Zona urbana	33.0%	30.0%	22.7%	9.4%	4.9%	100%
	Zona sub-urbana	32.5%	34.4%	22.1%	8.0%	3.1%	100%
Total		35.7%	30.0%	21.7%	8.2%	4.3%	100%

En el cuadro 7 podemos observar lo mencionado previamente. Los jóvenes de barrios privados tienden a trabajar una menor cantidad de horas y a relegar la remuneración llegando a un 50,7% que cobra hasta 2500 pesos, de forma que priorizan la posibilidad de tener un mayor tiempo libre para realizar otro tipo de actividades. Mientras que los jóvenes de zonas urbanas y suburbanas tienden a buscar trabajos que tengan una mayor carga horaria buscando una mayor remuneración.

Hay que destacar que la gran mayoría de los jóvenes encuestados tiene 24 años o menos por lo que las inserciones que pueden llegar a tener no van a redundar en salarios altos (incluso en el caso de los jóvenes de barrios privados), de cualquier forma, podemos ver que la gran mayoría de los jóvenes cobraban salarios sumamente bajos. El 63% de los jóvenes que viven en zonas urbanas y casi el 67% de los que viven en zonas suburbanas cobraban en el mes de Abril de 2013 unos 4000 pesos o menos, es decir que como mucho cobraban unos 770 dólares mensuales[11].

Otro aspecto importante a considerar tiene que ver con la rotación laboral de los jóvenes. En este caso también podemos observar que según el tipo de barrio de residencia (y las desigualdades que estos portan) dichas rotaciones tienen diferentes causas que las explican.

CUADRO 8
Cantidad de trabajos previos, según tipo de barrio de residencia y edad agrupada

		Edad agrupada	Cantidad de trabajos previos				Total
			1	2	3	Más de 4	
Barrios agrupados	Barrio privado	De 18 a 24	51.1%	28.5%	13%	7.4%	100%
		Más de 25	43,2%	14%	26,5%	16.3%	100%
	Zona urbana	De 18 a 24	34.8%	32.7%	20.4%	12.1%	100%
		Más de 25	20.3%	33.8%	21.6%	24.3%	100%
	Zona sub-urbana	De 18 a 24	19.8%	29.3%	30.2%	20.7%	100%
		Más de 25	14%	15.6%	26.3%	44.1%	100%

(11) La cotización del dólar para el 30 de Abril de 2013 era de $ 5,18.

En este cuadro podemos observar la cantidad de trabajos previos que han tenido los jóvenes según el tipo de barrio de residencia y según sus edades agrupadas. El agrupamiento, como ya dijimos, no es azaroso sino que refiere a un corte etáreo muy fuerte que se da a partir de los 24 años. Hasta esa edad encontramos que se agrupan casi el 80% de los jóvenes, mientras que el 20% restante se diluye en una franja etárea bastante mayor que va de 25 a 35 años.

Es interesante remarcar algunas cuestiones que surgen de este cuadro. Por un lado, sin considerar las edades, se observa un descenso de los jóvenes que han tenido un solo trabajo anterior a medida que descendemos en los barrios de residencia. En el caso de los jóvenes de barrios privados encontramos un 51,1% para los que tienen 18 a 24 años y un 43,2% para los que tienen más de 25 años, mientras que en el otro extremo encontramos entre los jóvenes que viven en zonas suburbanas un 19,8% para los que tienen entre 18 y 24 años y solo un 14% para los que tienen más de 25 años.

A su vez, si consideramos el otro extremo, para el caso de los que tienen 4 o más trabajos previos vemos que la relación se invierte. Para el caso de los que viven en barrios privados encontramos en esta categoría los menores porcentajes siendo de un 7,4% para los que tienen de 18 a 24 años y un 16,3% para los que tienen más de 25 años. Mientras que en el caso de los jóvenes que viven en zonas suburbanas la categoría "4 o más" agrupa porcentajes importantes siendo de un 20,7% para el caso de los que tienen entre 18 y 24 años y 44,1% para los que tienen más de 25 años, siendo este el porcentaje mayoritario entre los jóvenes de este tipo de barrio.

Por último, para el caso de los jóvenes que viven en zonas urbanas, encontramos un comportamiento más homogéneamente distribuidos.

De esta forma podemos observar que los jóvenes de barrios privados tienen en general una menor rotación laboral mientras que los que viven en zonas suburbanas presentan niveles de rotación mayor.

Esto tiene que ver tanto con las condiciones en las que se insertan (y el tipo de actividad que tienen) como con las posibilidades o imposibilidad que tengan de desarrollar estrategias de inserción laboral y los motivos por los que trabajan. Los tiempos de inactividad entre trabajo y trabajo pueden variar, los jóvenes que cuentan con más recursos y posibilidades, pueden permanecer más tiempo sin trabajar, a diferencia de aquellos jóvenes para los cuales el trabajo reviste un carácter de necesariedad o de obligación.

La línea divisoria está dada por el carácter electivo o de necesariedad de la inserción laboral. Por un lado, en el caso de los jóvenes que viven

en barrios privados las rotaciones están más ligadas a estrategias donde se privilegian dos motivos principales: ya sea la búsqueda de un empleo de mejor calidad o que permita un horizonte de mayor desarrollo profesional o la búsqueda de empleos que les permitan tener mayor tiempo disponible junto a una relativa autonomía económica respecto a sus padres.

Por otro lado, encontramos a aquellos jóvenes que viven en zonas urbanas y zonas suburbanas y que corresponden a sectores medios y bajos que presentan diferencias importantes tanto entre sí como en relación a los jóvenes de barrios privados.

Estos jóvenes que viven en zonas urbanas y suburbanas presentan en común la dificultad o imposibilidad para desarrollar estrategias alternativas de inserción laboral y viven dicha inserción en términos de necesidad lo que limita seriamente las posibilidades de elegir un empleo de mejor calidad y conduce a que deban aceptar las condiciones de contratación que el mercado de trabajo impone. En estos casos, la rotación no tiene que ver tanto con una elección de los jóvenes sino más bien con una imposición de las condiciones estructurales del mercado de trabajo que responden a requerimientos empresariales y nuevas lógicas organizacionales. Sin embargo, presentan diferencias que son de grado, en relación a las dificultades que deben afrontar. Está claro que los jóvenes que viven en zonas suburbanas tienen mayores dificultades para insertarse laboralmente y para desarrollar posibles estrategias alternativas de inserción en comparación con los jóvenes que viven en zonas urbanas y que forman parte de las clases medias (aún para el caso de los sectores medios empobrecidos). Para aquellos jóvenes de zonas suburbanas la necesidad de trabajo es mayor y el desarrollo de estrategias alternativas de inserción laboral reviste prácticamente el carácter de imposible.

En el cuadro de la página siguiente podemos observar los motivos por los que han finalizado su último trabajo anterior encontrando diferencias significativas.

En este cuadro podemos ver cómo las desigualdades socioterritoriales sintetizadas en el tipo de barrio de residencia llevan a diferencias importantes en lo que hace a los motivos por los cuales los jóvenes finalizaron su último trabajo.

Por el lado de aquellos jóvenes que viven en barrios privados encontramos que casi la cuarta parte ha decidido no seguir trabajando (un 24,2%), mientras que un 20,8% puso fin a su último trabajo porque no le permitía desarrollarse profesionalmente, un 19,5% no estaba conforme con el salario percibido, un 16,5% estaba disconforme con las condiciones de trabajo

CUADRO 9
Motivo de finalización del último trabajo según tipo de barrio de residencia

		Motivo fin último trabajo							Total
		Disconformidad con el salario	Despido o fin de contrato	Condiciones de trabajo	Decisión de no trabajar	Falta de desarrollo profesional	Conflictos con compañeros	Conflictos con superiores	
Barrios agrupados	**Barrio privado**	19.5%	11%	16.5%	24.2%	20.8%	100%	5.6%	100%
	Zona urbana	15.4%	30.1%	26.7%	17%	15.8%	100%	2.9%	100%
	Zona sub-urbana	17.1%	38.2%	15.2%	11.7%	9%	100%	7%	100%

y solo un 11% se vio obligado a terminar con su trabajo por despido o finalización de contrato.

Mientras que en el caso de aquellos que viven en zonas suburbanas más del 38% finalizó su trabajo porque fue despedido o terminó su contrato, siendo la principal causa de finalización seguidas de otras como insatisfacción respecto a las condiciones de trabajo o insatisfacción respecto al salario con un 15,2% y un 17,1% respectivamente.

Podemos ver nuevamente cómo la condición de necesidad o de elección de la inserción laboral incide en los motivos por los cuales finalizaron su último trabajo. De esta forma, por un lado en el caso de jóvenes que viven en barrios privados los principales motivos aparecen asociados a elecciones de los jóvenes para priorizar otras actividades o por algún tipo de insatisfacción, figurando en primer lugar la decisión de no trabajar con un 24,2% (aunque algunos tengan en la actualidad algún tipo de actividad laboral).

Por otro lado, vemos cómo para el caso de los jóvenes que viven en zonas urbanas y suburbanas aumentan considerablemente los porcentajes ligados a despidos o finalizaciones de contrato alcanzando un 30,1% y un 38,2% respectivamente. Es decir que la finalización del trabajo no responde fundamentalmente a una elección sino que se ven obligados por las condiciones de contratación o por decisiones de la organización donde se desempeñaban.

5. Percepciones acerca de las condiciones de trabajo

Acá también podemos observar una diferencia importante entre aquellos jóvenes que pueden desarrollar una determinada estrategia de inserción laboral para priorizar otro tipo de actividades como los estudios superiores y aquellos jóvenes que se ven obligados por la necesidad de trabajar y aceptar las condiciones de trabajo que se les imponen.

A pesar de los cambios que ha habido a partir de la salida del denominado modelo de la convertibilidad, aún persisten factores estructurales que han sido consecuencia de dicho modelo y que se han mantenido e incluso profundizado.

Más allá de la creación de empleo de los primeros años del siglo XXI encontramos que se mantienen las condiciones de explotación heredadas de la década de la convertibilidad, lo que se manifiesta, fundamentalmente, en la alta precarización y fragmentación a la que se ha sometido a la clase trabajadora y en particular a los jóvenes que comienzan a insertarse laboralmente.

El concepto de "precarización laboral" ha sido abordado y utilizado desde distintos enfoques con mayor o menos amplitud. Entre ellos nos interesa tomar la perspectiva propuesta por diversos autores entre los que destacamos a Paula Varela y Paula Lenguita para quienes el concepto de "precarización laboral" debe ser considerado en sentido amplio ya que excede a las formas de precarización que se dan específicamente en las condiciones de trabajo, para considerar a las relaciones de explotación de forma global, ya que la precarización afecta en particular tres dimensiones de estas relaciones de explotación. En primer lugar afecta a la relación contractual (yendo del trabajo estable y registrado hasta el trabajo temporal y/o no registrado). En segundo lugar afecta al proceso de trabajo (en términos de flexibilización tanto de los tiempos de trabajo como en las tareas a realizar). Por último afecta a una dimensión de las relaciones de explotación que si bien no atañe al ámbito de las condiciones de trabajo está fuertemente ligada a la reproducción o no de dichas condiciones. Nos referimos a las posibilidades de organización sindical (y de contar con dicha organización en los propios lugares de trabajo) (Varela, 2013).

En lo que hace a la primer dimensión en la que se expresa la precarización laboral que se explicita en la creciente división entre trabajadores estables y temporarios, registrados y no registrados hay problemas para medirlos por la desconfianza respecto a la pérdida de credibilidad de las estadísticas oficiales pero hay consenso en que la tasa de trabajo no regis-

trado oscila entre el 35 y el 40% (contra el 25% de la década del 80 y el casi 41% de finales de los años 90) (Varela, 2013). Esto pone seriamente en discusión la idea instalada de que en los últimos años estas situaciones se hayan revertido.

A su vez, como plantea Varela, "si a la cifras de trabajo no registrado se le agregan otras variables de precarización laboral, como los trabajadores temporarios o aquellos trabajadores y cuentapropistas cuyos ingresos están por debajo del salario mínimo encontramos que la precariedad laboral en sus diferentes formas afecta al 53,6% de la fuerza laboral" (Varela, 2013). Si consideramos solo a los trabajadores asalariados el porcentaje alcanza al 55,5% (Lozano y Raffo, 2012).

A este cuadro hay que agregarle la situación de aquellos que se encuentran subocupados (que trabajan hasta 6 hs y buscan trabajar más) que para 2008 alcanzaban el 9,2% (Lozano y Raffo, 2012) y la situación de los que se encuentran desocupados que para ese año, según cifras oficiales, alcanzaban casi el 9% (Varela y Lenguita, 2010).

Como contrapartida a la subocupación y desocupación Varela observa que el promedio de horas trabajadas alcanza casi las 12 horas diarias (12,5 horas en el caso de los no registrados y 11,7 para el caso de los trabajadores registrados) (Varela, 2013).

En el caso de los jóvenes encuestados de zonas urbanas y suburbanas podemos observar que no solo la mayoría cobraba en 2013 menos de 4000 pesos (casi el 65% de los casos) sino que casi la cuarta parte trabajaba más de 46 horas semanales y más de la tercera parte trabajaba entre 35 y 45 horas semanales.

Veamos que sucede en lo que respecta a las condiciones laborales que surgen de la relación contractual que deben aceptar los jóvenes encuestados.

Del cuadro de la página siguiente se desprenden dos lecturas complementarias. Por un lado se observa que los niveles de no percepción de vacaciones, aguinaldo, obra social o descuento jubilatorio aumentan notoriamente para el caso de aquellos jóvenes que viven en barrios privados respecto de los demás jóvenes. Esto se debe fundamentalmente a las estrategias y el tipo de inserción laboral que tienen y los motivos por los cuales trabajan, lo que los lleva a acceder a ocupaciones ocasionales, por cuenta propia o como empleados part-time y que les permite, al tiempo que ganan en autonomía económica, tener tiempo disponible para estudiar, practicar deportes, desarrollar diversos hobbies o actividades ligadas al ocio.

CUADRO 10

Vacaciones, aguinaldo, obra social y descuento jubilatorio según tipo de barrio de residencia

		Vacaciones pagas		Aguinaldo		Obra social		Descuento jubilatorio	
		Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No
Barrios agrupados	**Barrio privado**	51.3%	48.7%	48.0%	52.0%	47.4%	52.6%	42.1%	57.9%
	Zona urbana	68.1%	31.9%	69.0%	31.0%	65.1%	34.9%	62.6%	37.4%
	Zona sub-urbana	72.3%	27.7%	72.3%	27.7%	68.1%	31.9%	65.2%	34.8%
Total		66.8%	33.2%	66.7%	33.3%	63.2%	36.8%	60.1%	39.9%

En el caso de estos jóvenes que cuentan con redes de contactos más favorables y con mayor cantidad y calidad de recursos a su disposición los niveles de precarización e informalidad no están asociados a dificultades para conseguir un empleo de calidad sino, fundamentalmente, a decisiones donde la inserción laboral no reviste un carácter prioritario ni mucho menos de necesidad, por lo que pueden postergar las mayores remuneraciones o las mejores condiciones laborales a cambio de tener más tiempo disponible.

Por otro lado, encontramos a aquellos jóvenes que viven en zonas urbanas y suburbanas para los cuales las posibilidades de elegir un trabajo se reducen, encontrando crecientes dificultades no solo para conseguir un empleo de calidad, sino directamente para encontrar trabajo alguno. Para estos jóvenes, el trabajo implica una necesidad y la precarización no es algo que se pueda aceptar para priorizar otras actividades sino una realidad que padecen y que en muchos casos no presenta horizontes de cambio. Hablamos de jóvenes que cuentan con menos recursos y redes de contacto, que deben trabajar en su mayoría jornada completa y que requieren de un salario que les permita por lo menos ayudar en el hogar o subsistir por lo que cuentan con menores posibilidades de elegir el tipo de ocupación y las condiciones en las que la quieren desarrollar.

Dentro de estos grupos de jóvenes encontramos niveles de precarización y de empleo en negro sumamente elevados alcanzando en el caso de los que viven en zonas urbanas, casi un 32% que no tienen vacaciones pagas, un 31% que no tiene aguinaldo, un 35% que no cuenta con obra social

y un 37,4% que no tiene descuentos jubilatorios, mientras que en el caso de los que viven en zonas suburbanas casi 28% no tiene vacaciones pagas ni percibe aguinaldo, un 32% no cuenta con obra social y un 35% no tiene descuentos jubilatorios.

5.1 Percepción de la jornada laboral

En este punto nos interesa indagar fundamentalmente en cómo perciben los jóvenes la intensidad del ritmo de trabajo y si lo fijan ellos o no, ya que esto nos permitirá realizar una aproximación respecto a cómo "viven el trabajo diario".

CUADRO 11
Capacidad para determinar el ritmo de trabajo según tipo de barrio de residencia

		Establece ritmo de trabajo		Total
		Sí	No	
Barrios agrupados	Barrio privado	49.5%	50.5%	100.0%
	Zona urbana	38.3%	61.7%	100.0%
	Zona sub-urbana	43.6%	56.4%	100.0%
Total		43.8%	56.2%	100.0%

Este cuadro está ligado, entre otros aspectos, a los tipos de ocupación que tienen los jóvenes, los medios por los cuales consiguieron el empleo, las tareas que realizan, etc.

Si bien la mayoría de los jóvenes encuestados no fija los ritmos de trabajo (un 56,2% contra un 43,8% que si lo fijan) podemos observar que los jóvenes que viven en barrios privados tienen mayores posibilidades respecto a los jóvenes de otros barrios alcanzando un 49,5% que si fija sus ritmos de trabajo contra un 38,3% de zonas urbanas y un 43,6% de zonas suburbanas que pueden fijar los ritmos de trabajo.

CUADRO 12
Percepción del ritmo de trabajo según tipo de barrio de residencia

		Percepción del ritmo de trabajo			Total
		Muy agotador	Algo agotador	Nada agotador	
Barrios agrupados	Barrio privado	11.7%	68.8%	19.5%	100.0%
	Zona urbana	23.5%	61.5%	15.0%	100.0%
	Zona sub-urbana	19.8%	62.3%	18.0%	100.0%
Total		20.1%	63.0%	16.8%	100.0%

Nuevamente encontramos algunas diferencias cuando consideramos el barrio de residencia de los jóvenes encuestados, en este caso respecto a cómo perciben los ritmos de trabajo. Al tratarse de percepciones debemos hacer una salvedad importante ya que las mismas están atravesadas por las experiencias de vida de cada uno de estos jóvenes, la motivación que tengan para desempeñar su trabajo, los mandatos sociales y valores que han internalizado desde su entorno familiar y social, etc. Por lo tanto no necesariamente vayan a coincidir lo que entiende cada uno de estos jóvenes respecto al nivel de agotamiento. Aclarado este aspecto, podemos observar que la mayoría de estos jóvenes perciben que el ritmo de trabajo es "algo agotador" con un 63% del total de jóvenes trabajadores (seguido por los que consideran su ritmo de trabajo como "muy agotador" con un 20% y los que lo perciben como "nada agotador" con casi 17%). Respecto a este cuadro, nos interesa remarcar el salto que se observa en el caso de los que perciben el ritmo de trabajo como "muy agotador" pasando de un 11,7% en el caso de los que viven en barrios privados hasta alcanzar un 19,8% para los que viven en zonas suburbanas y un 23,5% para los que viven en zonas urbanas.

El nivel de agotamiento si bien está relacionado con la duración de la jornada laboral, refiere fundamentalmente a la intensidad de la misma. Este no es un dato menor, ya que nos marca que los jóvenes que viven en barrios privados no solo tienden a tener jornadas laborales con menor carga horaria, sino que además tienen mayores posibilidades de fijar sus ritmos de trabajo y perciben que la intensidad de sus jornadas laborales son menos agotadoras que lo que perciben los jóvenes de zonas urbanas y suburbanas

que deben trabajar una mayor cantidad de horas promedio y con ritmos de trabajo relativamente más intensos, lo que reduce aún más las posibilidades de realizar otras actividades.

Otro aspecto interesante tiene relación con la percepción que tienen estos jóvenes respecto a la flexibilidad o rigidez de los horarios de trabajo, ya que nos permite evaluar dos cuestiones simultaneas. Por un lado lo que podemos denominar como "flexibilidad positiva" y que refiere a las diversas posibilidades que tienen los jóvenes de "negociar" los horarios de trabajo para poder realizar otras actividades, lo que implica por ejemplo poder retirarse un día antes de tiempo o llegar más tarde. Por otro lado nos permite evaluar lo que podemos considerar como "flexibilidad impuesta" y que refiere a una flexibilidad percibida por los jóvenes como negativa porque guarda estrecha relación con la extensión de la jornada laboral más allá de lo que dicte la relación contractual (que además en muchos casos son horas extras no remuneradas).

CUADRO 13
Percepción de flexibilidad o rigidez del horario de trabajo según el tipo de barrio de residencia

		Percepción de horario		
		Rígido	Flexible	**Total**
Barrios agrupados	**Barrio privado**	26.0%	74.0%	100.0%
	Zona urbana	38.3%	61.7%	100.0%
	Zona sub-urbana	38.3%	61.7%	100.0%
Total		36.2%	63.8%	100.0%

En el cuadro 13 podemos ver el incremento de la percepción de flexibilidad horaria para el caso de los que viven en barrios privados alcanzando un 74% respecto a un 61,7% de los que viven en zonas urbanas y suburbanas. Esta diferencia por lo tanto, se ve compensada con un incremento de la percepción de rigidez de los horarios de trabajo de aquellos jóvenes que viven en zonas urbanas y suburbanas alcanzando un 38,3% contra un 26% de los que viven en barrios privados.

Esto tiene que ver tanto con el tipo de ocupación que tienen (no es lo mismo un empleado de comercio o de una empresa privada que un trabajador cuentapropista), el motivo por el cual realizan dicho empleo (no es lo mismo si trabajan para sobrevivir, para desarrollarse profesionalmente o para tener una cierta autonomía económica, etc.) como con el medio por el cual se accede a dicho empleo (acceder por redes de contactos personales o familiares puede permitir condiciones de empleo más favorables para los jóvenes que busquen priorizar otras actividades como los estudios universitarios o diversas formas de capacitación).

Pero además los motivos por los cuales perciben a la jornada laboral como flexible varían significativamente según los tipos de barrio de residencia de estos jóvenes.

CUADRO 14
Motivo principal de la percepción de flexibilidad de la jornada de trabajo según tipo de barrio de residencia

		Motivo principal de la percepción de flexibilidad de la jornada laboral		Total
		Puede adaptar horarios según otras actividades	Debe aceptar una extensión de la jornada laboral	
Barrios agrupados	Barrio privado	81.8%	18.2%	100.0%
	Zona urbana	48.7%	51.3%	100.0%
	Zona sub-urbana	45.2%	54.8%	100.0%

Como mencionamos previamente, entre los jóvenes que perciben a la jornada laboral como flexible hay diferencias importantes ya sea que la perciban como una forma de "flexibilización positiva" o, por el contrario, como una "flexibilización impuesta" y que reviste un carácter negativo.

Al respecto son notorias las diferencias en función del tipo de barrio en que estos jóvenes residen pudiendo observarse un claro corte entre aquellos que viven en barrios privados y los que viven en zonas urbanas y suburbanas.

Por un lado, para la gran mayoría (81,8%) de los jóvenes que viven en barrios privados la percepción está asociada a una "flexibilidad positiva" que les permite acomodar los horarios de trabajo para poder realizar otro tipo de actividades.

Por otro lado, para los casos de aquellos jóvenes que viven en zonas urbanas y suburbanas un poco más de la mitad perciben la flexibilidad en términos negativos, en tanto es una "flexibilidad impuesta" que implica una extensión de la jornada laboral, alcanzando un 51,3% y un 54,8% para los que viven en zonas urbanas y suburbanas respectivamente.

Este es otro aspecto en el que las desigualdades socioterritoriales impactan diferencialmente sobre los jóvenes. Aquellos que tienen mayores y mejores recursos y posibilidades pueden acceder en mayor medida a actividades laborales con una flexibilidad horaria que les resulte favorable para realizar otras actividades mientras que entre los que cuentan con menores recursos y posibilidades aumentan las posibilidades de acceder a un trabajo que implique mayor carga horaria de la prevista.

6. Las motivaciones en el plano de las subjetividades que inciden en el tipo de inserción laboral

Como ya mencionamos los jóvenes tienen diversas posibilidades de desarrollar estrategias de inserción laboral en función de las condiciones estructurales, los recursos que estos jóvenes disponen y fundamentalmente los motivos subjetivos por los cuales deciden o se ven obligados a insertarse en el mundo del trabajo. Mientras que algunos jóvenes pueden desarrollar estrategias de inserción laboral o postergar este ingreso, otros se ven empujados por la necesidad a tratar de encontrar un trabajo en las condiciones que le sean impuestas. De esta forma, el trasfondo de necesidad o de elección es central para explicar tanto los motivos por los que trabajan como también los sentidos que estos jóvenes construyen sobre el trabajo y las posibilidades de proyectar un futuro.

En el actual contexto de desigualdades, los jóvenes se encuentran en diferentes situaciones donde las posibilidades reales de inserción laboral y las motivaciones por las cuales se insertan pueden presentar grandes diferencias.

Las distancias que se producen entre las posibilidades de inserción laboral y las motivaciones por las que buscan insertarse implican brechas entre lo posible y lo deseable que repercuten sobre los jóvenes. A su vez, muchas veces son incitados a resolver dichas brechas ajustando sus motivaciones a las posibilidades reales de acceso lo que termina por reproducir la fragmentación existente en las inserciones laborales de los jóvenes.

A modo ilustrativo Battistini (2012) observa la heterogeneidad juvenil relacionando la segmentación y fragmentación existente en las vinculacio-

nes entre los diversos jóvenes y el mercado del trabajo. Battistini elabora una escala en función de los desiguales accesos al mundo del trabajo. En lo más alto de la escala ubica los empleos mejor pagos y con más perspectivas de progreso social, al que acceden jóvenes altamente calificados y con redes de contactos que les permiten estar al tanto de nuevas oportunidades laborales que les permitan continuar su desarrollo profesional. Por debajo encontramos a aquellos jóvenes que ocupan puestos en grandes empresas (muchas de ellas multinacionales), desempeñando tareas calificadas y teniendo condiciones de vida y hábitos de consumo que los asemejan a los sectores de clase media alta.

Un escalón abajo encontramos a muchos jóvenes cuyo origen social es de clase media y que ocupan puestos de menor rango en el sector público o privado. El ingreso salarial, las condiciones de inserción laboral, las tareas realizadas y sus hábitos de consumo y vinculaciones sociales, son sumamente variadas haciéndose difícil el hablar de homogeneidad de comportamientos económicos y socio-culturales de este sector.

Por debajo de estos jóvenes encontramos a otros sectores que desempeñan tareas similares a las desempeñadas por el tradicional obrero industrial y que hoy son "re-nominados" como operadores. Algunos más calificados que otros tienen también grados de heterogeneidad en función de sus pautas de comportamientos. Finalmente, aquellos sectores juveniles que se encuentran insertos laboralmente pero en condiciones sumamente precarias, con ingresos que en muchos casos no alcanzan la línea de pobreza, con condiciones de vida sumamente deterioradas y con una gran rotación laboral producto de los vaivenes del mercado laboral. Junto a estos, encontramos a aquellos sectores que subsisten realizando diversas changas y a los que se encuentran estructuralmente desocupados y los que viven del cirujeo (Battistini, 2012).

En síntesis, existe una segmentación y fragmentación laboral que se ha ido cristalizando en las últimas décadas y que implican desiguales posibilidades de acceso para los jóvenes que deben insertarse en esas condiciones. Estas desiguales posibilidades condicionan el campo de lo posible a partir de lo cual los jóvenes van modelando o estructurando tanto sus motivaciones y los sentidos que construyen en torno al trabajo como las proyecciones de futuro que puedan realizar.

Las desigualdades socioterritoriales que se sintetizan en el tipo de barrio de residencia también operan en el plano de la subjetividad de los jóvenes generando diferentes condiciones de posibilidad a partir de las cuales estos jóvenes construyen los motivos por los cuales trabajan. Por lo tanto,

complementamos el análisis estructural poniendo el eje en las repercusiones en el plano de las subjetividades de estos jóvenes, estableciendo una relación dinámica y de mutua determinación, entre las condiciones estructurales por un lado y las percepciones, representaciones, motivaciones y expectativas subjetivas por el otro.

Como sostiene Longo:

> (…) la inserción en el trabajo se construye a partir de la configuración de dimensiones objetivas y subjetivas, materiales y simbólicas, estructurales y biográficas. Dicha configuración implica la actualización de recursos sociales, económicos y educativos heredados y adquiridos, representaciones sociales, proyecciones personales y decisiones frente a oportunidades y las limitaciones del contexto (Longo, 2012: 332).

Junto a las desigualdades estructurales se van desarrollando desigualdades subjetivas que atañen tanto a las posibilidades de construir sentidos y representaciones, como a las posibilidades de construir futuros posibles. Siguiendo a Longo podemos sostener que se ha desarrollado "una estructura desigual de anticipaciones del futuro que está asociada a una estructura desigual de las condiciones de existencia y de oportunidades que repercutirán sobre las prácticas de inserción laboral" (Longo, 2012: 332). Y prosigue:

> el posicionamiento de los jóvenes respecto a la actividad laboral y las formas de anticiparse al futuro (anhelos, proyectos, planes, etc.) parecen tener un rol clave debido a que vuelven explícitos los campos de posibles imaginables por los sujetos en su contexto. Estos campos de posibles condicionan las acciones de los jóvenes, a las vez que están condicionados por las desigualdades sociales de origen de trayectorias (Longo, 2012: 333).

Por lo tanto los jóvenes tienen diferentes posibilidades de planificar su futuro y eso repercute también en las posibilidades de planificar futuros de mediano y largo plazo.

Respecto a la diversidad de proyecciones laborales (que se articulan con los múltiples plazos de futuro) Longo las organiza en cuatro tipos: 1)"trabajos transitorios" o changas, 2) "trabajos buscados", 3) "empleos inevitables" y 4) "buenos empleos" que se van articulando a lo largo de un futuro a corto, mediano y largo plazo (Longo, 2012: 340-341).

Esta diversidad de estructuras de anticipaciones de futuro profundamente desiguales nos abre otra dimensión analítica para abordar la compleja relación entre desigualdades y jóvenes, que si bien tienen especial relevancia respecto a sus vinculaciones con el mundo del trabajo y sus formas de inserción laboral, no se restringen a la actividad económica sino que afecta a todas las dimensiones de la vida social.

En este sentido se vuelve pertinente el abordaje de los motivos por los cuales los jóvenes trabajan ya que permiten observar por un lado la condición de necesariedad o de elección del trabajo y por otro las posibilidades de planificar sus futuros posibles.

CUADRO 15
Motivo principal por el que trabaja

		Barrios agrupados		
		Barrio privado	**Zona urbana**	**Zona sub-urbana**
Motivo por el que trabaja	Necesidad de remuneración	9.4%	19.2%	24%
	Ayudar en el hogar	2.9%	20.4%	20.9%
	Autonomía económica	26.5%	14.1%	10%
	Desarrollo profesional	24.4%	13.5%	10.8%
	Autoestima	16.9%	10.1%	8%
	Mandato social	8.8%	8.4%	12.1%
	Experiencia laboral	7.0%	8.3%	12%
	Otros (*)	10%	6%	2.2%
Total		100%	100%	100%

(*) Incluye Ns/Nc

En el cuadro 15 podemos ver cómo las desigualdades que se sintetizan en el tipo de barrio de residencia operan sobre los motivos que tienen los jóvenes para trabajar.

Los jóvenes que viven en barrios privados se insertan laboralmente por dos motivos principales fuertemente asociados a las posibilidades de elección con que cuentan estos jóvenes: la autonomía económica respecto de sus padres (26,5%) y las posibilidades de desarrollo laboral (24,4%). Otro motivo importante es el de la autoestima alcanzando casi un 17%. Por otro lado, los porcentajes de motivos asociados a situaciones de necesidad de ingresos para mantenerse o ayudar en el hogar se reducen sensiblemente alcanzando un 9,4% y un 2,9% respectivamente.

En una situación inversa encontramos a aquellos jóvenes que viven en zonas urbanas y suburbanas. En el caso de los que viven en zonas urbanas se explicita una distribución de los motivos bastante homogénea aunque se destacan la necesidad de ingreso con un 19,2% y la necesidad de ayudar en el hogar con un 20,4%, mientras que la autonomía económica y el desarrollo profesional aparecen en un segundo escalón con un 14,1% y 13,5% respectivamente.

En el caso de los que viven en zonas suburbanas las distribuciones muestran con mayor nitidez la supremacía de aquellos motivos asociados a la necesidad de ingreso para subsistir o para ayudar en el hogar. Casi la cuarta parte de estos jóvenes (24%) trabajan porque necesitan del ingreso económico para vivir mientras que un 20,9% trabajan para ayudar económicamente en el hogar.

Entre ambas categorías encontramos agrupados prácticamente a la mitad de los jóvenes encuestados que viven en zonas suburbanas. Mientras que tan solo un 10,8% trabaja para tener autonomía económica y un 10% para poder desarrollarse profesionalmente, es decir menos de la mitad en relación a los que viven en barrios privados.

Al mismo tiempo también podemos observar lo que Longo (2012) denominó "estructuras desiguales de anticipación de futuros posibles". Si consideramos los motivos según el rango etáreo podemos ver que entre los jóvenes de 18 a 24 años que viven en barrios privados hay casi un 19% que trabaja para desarrollarse profesionalmente mientras que los que viven en zonas urbanas y suburbanas recién alcanzan cifras similares en los casos que tienen 25 años o más.

Es decir que los jóvenes de barrios privados no solo pueden pensar proyecciones de futuro de más largo plazo sino que además tienen las posibilidades de empezar a pensarlas (y construirlas) anticipadamente, mientras que los jóvenes que viven en zonas urbanas o suburbanas deben posponer esas proyecciones de futuro ligadas a un desarrollo profesional o laboral por imperio de la necesidad o incluso prescindir de ellas.

Consideraciones finales

En el presente trabajo hemos intentado analizar los diferentes impactos que tienen las desigualdades socioterritoriales sobre las relaciones que los jóvenes encuestados de Pilar y alrededores establecen con el trabajo.

Por las particularidades del territorio estudiado pudimos observar que el hogar y el tipo de barrio de residencia operan como síntesis de múltiples desigualdades sociales y territoriales que portan "de origen" los jóvenes encuestados. Desigualdades que deben ser entendidas tanto como acumulaciones desiguales de recursos económicos, culturales y sociales como también respecto a los accesos diferenciales a bienes, servicios y posibilidades que brindan los diversos territorios en los que estos jóvenes viven.

A partir del tipo de barrio de residencia como variable síntesis de las diferentes formas de desigualdades fuimos analizando cómo impactan en las diferentes dimensiones de las relaciones que los jóvenes establecen con el trabajo.

Dimensiones que atañen tanto a cuestiones objetivas o estructurales, como a cuestiones relativas a la subjetividad de estos jóvenes que deben ser entendidas de conjunto, en cuanto totalidad.

La forma en que las desigualdades impactan en estas diferentes dimensiones va configurando un cuadro de situación donde la transición al mundo adulto para la mayoría de los jóvenes se constituye en una tarea sumamente complicada. Las desigualdades que estos jóvenes portan de origen son un factor importante que condiciona las formas de insertarse laboralmente, las posibilidades para disponer de tiempo libre y realizar otras actividades.

A partir de la relación dinámica entre condicionantes objetivos y subjetivos que involucran las motivaciones y sentidos que los jóvenes van construyendo se reproducen las desigualdades que se han ido cristalizando en las últimas décadas.

Por un lado, los jóvenes que viven en barrios privados y cuentan con mayores recursos y mejores accesos a bienes, servicios y posibilidades pueden elegir posponer su ingreso al trabajo, desarrollar una estrategia de inserción laboral que les permita continuar con sus estudios superiores, y/o tener mayores perspectivas de desarrollo laboral y profesional, lo que implica mayores posibilidades de progreso social. Por otro lado, el territorio opera como un limitante para conseguir mejores empleos para aquellos jóvenes que viven en zonas urbanas y suburbanas. Ellos tienen menores

posibilidades de posponer su ingreso y en la mayoría de los casos no pueden elegir, ya que el trabajo reviste el carácter de necesariedad, teniendo que trabajar una mayor cantidad de horas en condiciones de precarización e informalidad que no son la resultante de una elección sino que son producto de la necesidad de dichos jóvenes.

La segregación territorial en función del tipo de barrio de residencia influye en las posibilidades para establecer proyecciones de futuros que estén asociadas a proyectos de movilidad social ascendente.

A medida que fuimos desarrollando el presente trabajo, se fueron abriendo nuevos interrogantes respecto a las diversas y complejas relaciones de los jóvenes con el trabajo, principalmente en torno a los sentidos que los jóvenes van construyendo del trabajo. Al respecto nos hacemos varias preguntas: ¿En qué medida han influido las transformaciones estructurales de las últimas décadas generando procesos de segregación territorial ligados a la despolitización de las relaciones de trabajo que diluyen los antagonismos de clase?, ¿en qué medida la percepción de la segregación social puede ser naturalizada y terminar condicionando las formas en que los jóvenes piensan al trabajo?, ¿las limitadas capacidades de movilidad social se pueden ir estructurando como un factor paralizante y producir un "estancamiento paralizante"?

Es decir, un estancamiento en términos objetivos, estructurales que estaría ligado a las limitadas capacidades de movilidad social, que a su vez, se va estructurando como un factor paralizante –en términos subjetivos– de las búsquedas por cambiar su situación socioeconómica, cumpliendo un papel funcional en la reproducción de las condiciones de existencia de estos jóvenes.

Pero también nos preguntamos si los sentidos que los jóvenes le otorgan a su trabajo son obligatoriamente funcionales a la lógica hegemónica del capital o si, por el contrario, se pueden desarrollar otros sentidos del trabajo que podrían tener una potencialidad contra hegemónica, es decir, que se construyan como contraculturas que confrontan con las condiciones de segregación territorial y social.

Bibliografía

Alvarez, Gabriel, 2009. "Segregación urbana y otros ritmos de la ciudad en el partido de San Martín, Provincia de Buenos Aires". Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional General San Martin.

Antunes, Ricardo, 2013. *Los sentidos del trabajo. Ensayo sobre la afirmación y la negación del trabajo*. Buenos Aires: Ediciones Herramienta.

Battistini, Osvaldo y Mauger, Gerard, 2012. *La difícil inserción de los jóvenes de clases populares en Argentina y Francia*. Buenos Aires: Ed. Prometeo.

Beccaria, L.; Esquivel, V.; y Maurizio, R., 2005. "Empleo, salarios y equidad durante la recuperación reciente en Argentina", en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, Nº 178, Vol. 45, julio-setiembre.

Castells, Manuel, 1996. "La sociedad red". Volumen 1º de la era de la información, en *Economía sociedad y cultura*. Madrid: Alianza editorial.

Germani, G., 2010. *La sociedad en cuestión. Antología comentada*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO.

Jacinto, Claudia, 2004. "Los dispositivos recientes de empleo juvenil: institucionalidades, articulaciones con la educación formal y socialización laboral", en *Revista de trabajo*, Buenos Aires, Año 4, Nº 6.

Jacinto, et. al., 2005. "Jóvenes, precariedades y sentidos del trabajo", en *7º Congreso nacional de estudios del trabajo*. Buenos Aires, Aset.

Jacinto, C., (Comp.), 2010. *La construcción social de las trayectorias laborales de jóvenes: políticas, instituciones, dispositivos y subjetividades*. Buenos Aires: Teseo, IDES.

Longo, María Eugenia, 2012. "Las representaciones sobre el futuro: ¿Un indicador de desigualdad de inserción laboral de los jóvenes?", en Battistini, Osvaldo y Mauger, Gerard, 2012. *La difícil inserción de los jóvenes de clases populares en Argentina y Francia.* Buenos Aires: Ed. Prometeo.

Margulis, Mario, 2009. *Sociología de la cultura: Conceptos y problemas.* Buenos Aires: Editorial Biblos.

Miranda, Ana, 2007. *La nueva condición joven: Educación, desigualdad y empleo.* Buenos Aires: Fundación Octubre.

Nun, José, 1969. "Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal", en *Revista Mexicana de Sociología*, México, vol. 5, N° 2.

Pérez, Pablo, 2010. "La inserción laboral de jóvenes urbanos en la Argentina post-Convertibilidad", en *Revista Atlántida,* Universidad Laguna. Santa Cruz de Tenerife.

----------, 2011. “Jóvenes, estratificación social y oportunidades laborales”, en *Labvoratorio* Nº 24, http://www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/lavbo/textos/Lavbo24_8.pdf

Salvia, Agustín, 2005. “Segregación y nueva marginalidad en tiempos de cambio social en la Argentina”, ponencia presentada en el *7mo. Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*, ASET, Buenos Aires.

----------, 2007. “Consideraciones sobre la transición a la modernidad, la exclusión social y la marginalidad económica”, en *Sombras de una marginalidad fragmentada,* Capítulo 1. Buenos Aires: Ed. Miño y Dávila.

----------, 2013. “Heterogeneidad estructural, desigualdad económica y globalización en América Latina”, en *XXIX Congreso ALAS Chile: Crisis y Emergencias Sociales en América Latina.* Santiago de Chile, 29 al 4 de Octubre de 2013.

Salvia, A; Comas, G. y Stefani, F., 2007. “Ganadores y perdedores en los mercados de trabajo en la argentina de la post devaluación”, Ponencia presentada en las *IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población (AEPA)*, Huerta Grande, Córdoba, 31 de octubre, 1º y 2 de noviembre de 2007.

Salvia, Agustín; Tuñón, Ianina, 2012. “Oportunidades de inclusión social en los jóvenes en el Gran Buenos Aires (1974-2008)”, en *Consudec*. Buenos Aires.

Segura, Ramiro, 2006. “Segregación residencial, fronteras urbanas y movilidad territorial. Un acercamiento etnográfico”, en *Cuadernos del IDES*, Buenos Aires, Nº 9.

Schneider, Sergio; Peyré Tartaruga, Iván, 2006. “Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales”, en Manzanal, M.; Neiman, G. y Lattuada, M., (Comp.), *Desarrollo Rural. Organizaciones, instituciones y territorios*. Buenos Aires: CICCUS.

Svampa, Maristella, 2000. “Clases Medias, Cuestión Social y Nuevos Marcos de Sociabilidad”, en la revista *Punto de Vista*, Buenos Aires, N° 67, Agosto.

----------, 2003. “Fragmentación espacial y nuevos procesos de integración social “hacia arriba: socialización, sociabilidad y ciudadanía”. Universidad Nacional General Sarmiento. Buenos Aires, Argentina.

----------, 2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo.* Buenos Aires: Taurus.

Wahren, Juan, 2011. “Territorios insurgentes: La dimensión territorial en los movimientos sociales de América Latina”, *IX Jornadas de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales*, UBA, Agosto 2011.

Waqcuant, Loic, 2001. *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio.* Buenos Aires: Manantial.

Wehle, Beatriz, 2002. “Modelos de gestión de recursos humanos y nuevas competencias profesionales”, en Bialakowsky et. al., (Comp.), Unidad en la diversidad. Estudios laborales en los 90, *Revista Colección Sociedad*, Nº 12, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, UBA/Eudeba.

----------, 1999. “Trabajo, inclusión y exclusión social”, en *Revista Nueva Sociedad*, Nº 164, noviembre-diciembre 1999.

----------, 1998. “El debate europeo acerca de las nuevas dimensiones de la pobreza y la exclusión social”, en *Revista de Ciencias Sociales* Nº 9, Universidad Nacional de Quilmes, diciembre.

Wehle, B.; Maceri, S., 2014. “The trends of social polarization in Buenos Aires’ suburbs, Argentina Republic. The impact on young people’s work”, in *Research Committee: Rethinking Social Inequality in the 21st Century: Uniqueness and Ineludible Challenges.* XVIII ISA World Congress of Sociology, Yokohama, Japan, 13-19 July 2014.

Capítulo 8

Análisis integral del reciente desarrollo del turismo en Villa Pehuenia. Bases para la re-configuración de la matriz productiva de la provincia de Neuquén, Argentina

Por Noemí Wallingre

1. Introducción

Cien años criando ganado y ahora dedicados al turismo
(Voz de habitante del lugar)

En Argentina los estudios integrales sobre el desarrollo de nuevos destinos turísticos de escala municipal y los efectos que la actividad produce son escasos, situación que motivó un trabajo de investigación que permitiera analizar en ese tipo de destino, la relación existente entre el turismo desde el análisis sistémico y con enfoque en el desarrollo local, a partir de considerar las iniciativas e implementación de políticas y estrategias para su progreso.

Se parte de la idea que en el turismo el municipio es el espacio en el que se organiza, gestiona y percibe la satisfacción y el disfrute de los visitantes debido a que el verdadero producto turístico final se encuentra en la escala de fuerte responsabilidad municipal. Se considera nuevos destinos a los que surgieron en Argentina a partir de los 90 como consecuencia de la política nacional imperante que diera cabida al principio de descentralización sustentada en la Reforma del Estado (Ley 23.696/1989), e incorporada en la reforma de la Constitución Nacional (1994). Establece que Argentina es una República Federal con su territorio dividido en provincias, y éstas en departamentos conformando el sistema federal de gobierno a través de un

reparto de competencias entre la nación y las provincias. "Este es el concepto de federalismo que plasma la Constitución, entendido como la descentralización del poder sobre la base territorial. Este aspecto de gobierno federal definirá el marco de competencia municipal" (Montoya, 2009: 26). Dicha reforma incorporó que el municipio es quien debe decidir sobre sus propias políticas asegurándole así mayor autonomía y responsabilidades (arts. 5 y 123). Ese contexto, condujo a determinadas ciudades a promover nuevas alternativas para su progreso que le permitieran mejorar las condiciones socioeconómicas, encontrando algunas en el turismo una nueva actividad productiva, aunque en el caso de estudio se produjo de la mano de la necesidad de re-configurar la matriz productiva provincial.

Este artículo describe el estudio del caso de la Ciudad de Villa Pehuenia que se originó –y en simultáneo fomentó el turismo– en 1989 basado, en su primera etapa en el recurso nieve, desde cuando consolidó su desarrollo.

Como objetivos se analizan las iniciativas y la implementación de políticas y estrategias del desarrollo integral del turismo y sus posibles alcances. Se tuvo en cuenta el crecimiento de la oferta y la demanda turística y el aporte reflejado en los mayores y/o mejores beneficios, aunque también perjuicios, para el caso particular de la población residente y también para los visitantes. Dichos objetivos permitieron interpretar las distintas tipologías de desarrollo del turismo con las que el destino puede identificarse.

Precisiones Conceptuales

Según la Real Academia Española *Desarrollar* implica el progreso, el crecimiento económico, social, cultural o político de las comunidades humanas. Para el caso del turismo, a dicha definición se la debe complementar con que su desarrollo debe incluir la provisión, el incremento o mejora de infraestructuras, instalaciones, equipamientos y servicios propicios y se debe tender a optimizar el aprovechamiento de las capacidades y recursos existentes para satisfacer las necesidades del visitante y de los residentes de forma simultánea.

Tanto la introducción al mercado de un nuevo destino turístico como la implementación de cambios en los existentes, necesitan apoyarse en esas orientaciones. Los destinos deben reunir homogeneidad de recursos e identidades que permitan el desarrollo de productos turístico, y disponer de servicios, infraestructuras, instalaciones y equipamientos, englobados mediante un tejido institucional favorable que satisfaga las necesidades de la demanda pero sin descuidar los intereses de la población residente.

El enfoque sistémico propuesto para este análisis se sustenta en que la actividad turística se sostiene básicamente en una amalgama de servicios, instalaciones y organizaciones cuya finalidad es satisfacer los requerimientos de la demanda desde una perspectiva integral. Requiere que su impulso se encauce desde un enfoque coordinado teniendo en cuenta la importancia de las relaciones entre todos los elementos involucrados incluyendo la demanda, la oferta, el espacio y los operadores del mercado. Desde esta perspectiva, un destino tiene que encaminarse teniendo en cuenta las características de un sistema abierto, compuesto por recursos y por ofrecer una red de servicios y propuestas entrelazadas y conectadas entre sí. Debe ser así porque permite abordar los problemas de forma holística y encontrar soluciones conjuntas, incluyendo al ámbito institucional constituido por los mecanismos y las políticas tanto públicas como privadas. Si bien no existe una única alternativa para abordar el estudio del turismo desde ese enfoque y son numerosos los autores que han realizado aportes (Raimundo Cuervo, 1967; Neil Leiper, 1779; Miguel Acerenza, 1995, entre otros), un sistema es básicamente un conjunto integrado de elementos que, relacionados entre sí y ordenadamente, contribuyen a lograr determinados objetivos. El pensamiento sistémico no puede practicarse de forma individual porque escapa a su esencia y, por esto, necesita disponer de la mayor cantidad de perspectivas donde ningún componente debe quedar excluido. Su idea central es que cualquier componente de una organización afecta a los correspondientes a las otras, no existiendo de forma aislada sino interactuarte e interdependientes porque son fundamentales para el funcionamiento del todo, en este caso del turismo.

En el desarrollo de los destinos turísticos existen distintas tipologías que pueden, según su enfoque, ser más incluyentes o excluyentes. Una, está relacionada con el desarrollo de la actividad que integra y beneficia, en mayor o menor medida, a todos los miembros de la comunidad residente y aspira a una mayor equidad social. Procura el progreso integral armonizando el empleo del territorio y el patrimonio, con la implementación de infraestructuras y servicios que permitan concertar el estándar de vida requerido por la comunidad local con la lógica de la rentabilidad. Es la alternativa que se sostiene en los fundamentos y características del desarrollo local (Wallingre, 2009). El desarrollo con enfoque local es el complejo proceso de concertación entre agentes, sectores y fuerzas que interactúan dentro de los limites de un territorio con el propósito de impulsar un proyecto común que combine la generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial con el fin de elevar la calidad de vida y el bienestar de cada ciudadano que lo habita (Enríquez, en Llorens, 2002).

Para interpretar la tipología de desarrollo, el tipo de organización y funcionamiento adoptado, así como la etapa del ciclo de vida en la que el destino se encuentra, se siguieron las propuestas de tipologías de desarrollo de Douglas Pearce (1991), agrupadas –según su enfoque respecto del surgimiento y evolución a partir de tener en cuenta las características de los empresarios turísticos, el recurso por ser desarrollado y la forma de desarrollarlo y el contexto del desarrollo y su organización espacial– en: espontáneo, planificado, extensivo, integrado, catalítico y dependiente. Se tuvo en cuenta, según la correlación de fuerzas del capital, las tipologías propuestas por Allen Cordero (2003): modelo A o de enclave, tendiente a ser de carácter excluyente; modelo B o de participación local y con un enfoque excluyente; y modelo C o combinado en el que conviven los anteriores. Se hizo extensiva a las tipologías de destinos según la oferta expresadas por Josep Ejarque (2003) como destinos contenedores, que si bien cuentan con atractivos relevantes no poseen políticas de incentivo al turismo; destinos-producto, los que por sí mismos constituyen un producto porque desarrollan y garantizan prestaciones, atractivos y diversión; y destinos difusos, cuando los productos y atractivos no están integrados entre sí debido a la falta de coordinación, y como resultado no cuentan con una personalidad clara en el mercado.

Para la organización y el funcionamiento que un destino puede adoptar se procedió a evaluarlo a partir de Michele Tamma (en Ejarque, 2003) en modelos de destinos *One-to-One* caracterizados por la fragmentación, falta de colaboración y espontaneidad en las empresas involucradas; de paquete, también denominado de dependencia, cuando la organización y comercialización se centralizan en los *tour* operadores; y de tipo *Network* o de red, también conocido como de integración, que se caracterizan por ofrecer una red de servicios, empresas y propuestas entrelazadas y conectadas, impulsadas por las empresas locales del destino que ofrecen y promueven una identidad precisa.

Para estimar la etapa del ciclo de vida del destino, se consideraron las cinco alternativas propuestas por Josep Valls (2002): desarrollo reciente, o emergentes, cuando a partir de contar con una oferta de atractivos están comenzando a adoptar acciones y a recibir los primeros visitantes; desarrollados, cuando se encuentran en su etapa de mayor crecimiento; consolidados, cuando se alcanza el máximo número de visitantes deseados; estancados, cuando el destino comienza a perder competitividad –por quedar desactualizado– y la demanda cede a mercados de menor gasto; y en declive, cuando se reduce la demanda a favor de otros destinos.

Para la clasificación de municipio turístico se siguió a Roberto Boullón (1995), para quien, desde el enfoque de la planificación, tienen lugar: a) los centros turísticos imperfectos, cuando reciben una gran cantidad de turistas generalmente coinciden con las ciudades capitales donde arriban empresas aéreas internacionales, además de una gran cantidad de población local y una economía diversificada; b) los centros turísticos intermedios, cuando reciben gran cantidad de turistas, cuentan con aeropuertos y se localiza el poder político regional, generalmente son capitales de provincias o grandes ciudades; y c) los centros turísticos puros, de tamaño mediano o pequeño cuya única actividad económica es el turismo. Para el tipo de captación de demanda del destino se diferenció entre los de larga y corta distancia.

La caracterización de los atractivos turísticos se realizó a partir de considerar a los elementos que existen en la naturaleza o que forman parte de ella, objetos o acontecimientos capaces de motivar los desplazamientos turísticos. A partir de éstos, del acompañamiento de la planta turística y de la infraestructura necesaria, se crea la línea de productos. Para su clasificación, debido a la sencillez para su comprensión, fueron agrupados en base a la tradicional metodología de la Organización de Estados Americanos-Centro Interamericano de Capacitación turística (OEA-CICATUR, 1974) que permitió realizar un inventario descriptivo de la oferta de atractivos a modo de una guía cuya finalidad fue clasificarlos según su categoría, y jerarquizarlos. La clasificación de atractivos se efectuó según las siguientes categorías: a) espacios o sitios naturales; b) museos y manifestaciones histórico-culturales; folclóricos; d) realizaciones técnicas, científicas y artísticas contemporáneas; y e) acontecimientos programados. En función de la importancia para su aprovechamiento (teniendo en cuenta las variables desplazamiento en tiempo, distancia y calidad), pueden adoptar las siguientes jerarquías: 0. cuyas cualidades no permiten incorporarlos a la jerarquía 1, que es el umbral mínimo de jerarquización; 1. no tienen mérito suficiente pero que pueden complementar a otros de mayor jerarquía, son por lo general solo conocidos a nivel local, no implican pernocte; 2. cuentan con algún rasgo llamativo pero no suficiente para motivar por sí solos al viaje turístico, funcionan si se complementan con otros de mayor jerarquía y motivan a quienes llegan al lugar por otros atractivos e implican pernocte en forma excepcional; 3. tienen rasgos excepcionales con capacidad de motivar demanda nacional de larga distancia ya sea por sí solo o en conjunto otros atractivos; 4. poseen rasgos excepcionales, capaz de motivar una demanda (actual o potencial) de visitantes del mercado internacional o nacional pero en menor porcentaje que los de la jerarquía 5, ya sea por si solo o en conjunto con otros atractivos cercanos, y 5.

atractivo excepcional y de gran significación para el mercado turístico internacional, capaz por sí solo de motivar una importante corriente de visitantes (actual o potencial), cuantificada como un porcentaje del total de la demanda del país o de algún mercado específico.

El portfolio de productos turísticos se efectuó a partir de considerar que los mismos son los que ofrecen un conjunto de satisfacciones o beneficios tangibles e intangibles basados en las actividades de un destino, que son percibidas por el visitante como una experiencia que le permite resolver sus necesidades a partir de satisfacer sus deseos. Dependiendo de sus características pueden ser productos de perfil tradicional/convencional, o innovador donde se incluye a la mayoría de los alternativos. Los productos en general se encuentran condicionados por la estacionalidad, situación que provoca la concentración en el destino de la afluencia de visitantes en un determinado periodo del año, siendo la mayor concentración la alta temporada y la menor, la baja. Se consideran de atracción turística cuando los productos reciben un mayor porcentaje de turistas, y de atracción excursionística cuando es mayor el número de visitantes solo permanece durante el día y no se hospeda.

Metodología

Se emplearon técnicas cuantitativas y cualitativas mediante las cuales se obtuvo información y datos que sustentan la investigación. Se revisaron fuentes bibliográficas secundarias y documentos gubernamentales, incluyendo proyectos o programas para el desarrollo del turismo. Los datos estadísticos se gestionaron en los organismos provincial y municipal de turismo, y permitieron estructurar y realizar el estudio comparativo de la evolución experimentada, por un lado, respecto de los diferentes elementos que componen la oferta turística, por el otro, sobre el análisis y evolución de la demanda, y como un todo sobre los efectos económicos medidos a partir de la evolución en la afluencia de visitantes, el gasto promedio diario y el promedio diario de estadía. Se realizó una observación no participante mediante la salida de campo. Como instrumento metodológico para el análisis relacional de los elementos y datos de interpretación, se emplearon matrices que permitieron sintetizarlos y ordenarlos.

Se realizaron entrevistas en profundidad a actores clave seleccionados en función de su pertinencia o relevancia institucional tanto del sector público como privado y representantes de la sociedad civil. Se aplicó una entrevista de percepción, que procuró detectar indicadores cualitativos sobre

el conocimiento y actitud que tienen los miembros de la comunidad sobre el turismo. Se elaboró en base a la adopción de los criterios GST (Global Sustainable Tourism Criteria de la Alianza para los Criterios Mundiales del Turismo Sostenible), relativa a los efectos producidos por el turismo en la comunidad local, en base a los económicos, sociales, culturales y ambientales. Permitió obtener información ampliatoria o complementaria a la obtenida mediante la técnica cuantitativa, e indagar sobre la percepción general respecto de los beneficios y perjuicios que el sector turismo produjo en la comunidad. Se entrevistó al ex Intendente municipal que se desempeñó desde la fundación del municipio, a la Secretaría Municipal de Turismo y miembros de su equipo técnico, al Presidente de la Cámara de Turismo, Industria, Comercio y Servicios, a la Presidente de la Asociación de mujeres Entre Nosotras, a la Coordinadora del Área de Planificación y Desarrollo local, a la Directora de una escuela de nivel medio, a una estudiante de la comunidad Puel, y a algunos prestadores de servicios turísticos.

La delimitación territorial comprende a la ciudad de Villa Pehuenía debido a que se conocía sobre sus transformaciones en el marco de la política territorial provincial. Se priorizó que se tratara de una localidad que: a) fomentó el turismo a partir de 1990 debido a los impactos de la política nacional imperante; b) fuera pequeña y c) entre las actividades de producción el turismo fuera un sector de desarrollo principal, secundario, y/o de crecimiento adicional.

Algunas referencias del municipio

Villa Pehuenia se creó a fines de 1970 y se fundó en 1989 mediante el Decreto N° 153 del Poder Ejecutivo provincial que establece la creación de la Comisión de Fomento con dependencia de ese gobierno. Tuvo un Delegado normalizador y en 2004, bajo la denominación de Villa Pehuenia-Moquehue, se asignó la jerarquía de municipio de tercera categoría[1], se eligió el gobierno municipal y se formalizaron las primeras elecciones, desde cuando el gobierno electo tuvo continuidad política. Su fundación formó parte de

(1) En Argentina, sobre un total de 23 provincias, 22 dividen su territorio en departamentos y estos se componen de municipios. Existen unos 2.200 gobiernos locales (municipios y otras formas administrativas), destacándose las ciudades de más de 100 mil habitantes (urbes intermedias y áreas metropolitanas), que concentran, alrededor del 62 % de la población total. La mayor parte de los gobiernos locales tienen menos de 10 mil habitantes.

La ley 53 de municipalidades de la provincia de Neuquén establece que un municipio de 3ª categoría debe tener entre 501 y 1500 habitantes.

la re-configuración de la matriz productiva para diversificar la política provincial deliberada y sistémica. La Comisión de Fomento tuvo el objetivo geopolítico de institucionalizar un enclave importante en la provincia frente a una región más densamente poblada del país vecino (Chile). A su vez se prestarían servicios para mejorar las condiciones de vida de los pocos pobladores y custodiar los recursos turísticos del lugar (Beatriz Jara, 2005).

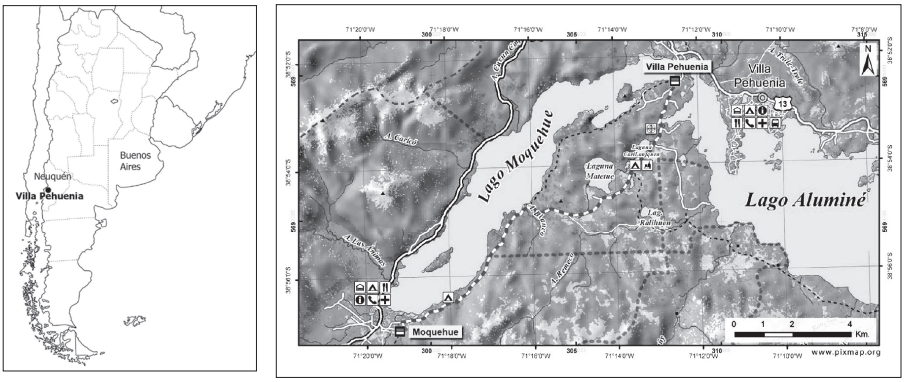
Con anterioridad y desde mediados del siglo XIX se había forjado una explotación forestal de importancia y, a partir de mediados del 1.900 se asentó población ajena a la comunidad originaria mapuche, atraídos por la actividad maderera. Sin embargo, las actividades económicas fueron escasas, sostenidas en la ganadería ovina y bovina y la explotación forestal. Desde su fundación, se replantea sus sectores productivos y surge como un centro turístico planificado por el Estado provincial.

Se ubica en el extremo sur de la provincia de Neuquén, en la Patagonia andina argentina, en el Departamento de Aluminé, a 1.200 msnm, en el medio de la costa norte del lago de ese nombre y está rodeada al oeste por la cordillera de los Andes. La zona se caracteriza por una importante cantidad de lagos de origen glaciar y ríos de cierto caudal. En su vegetación sobresale el bosque andino patagónico y en el paisaje el pehuén o araucaria araucana. El clima es frío y húmedo; el invierno es extenso y con temperaturas que llegan a bajo cero y la nieve cubre la zona; los veranos son agradables con temperaturas entre 20 y 30º durante el día y en la noche descienden a un promedio de 5º.

Esta a 310 km. de la ciudad Capital, Neuquén, y a 1.450 km. de la ciudad de Buenos Aires. Dispone de accesos viales a través de las rutas provinciales N° 13 que finaliza en el paso fronterizo de Icalma, y la N° 23 la comunica con el paso fronterizo de Pino Hachado, ambos de vinculación con la República de Chile. Existen otras alternativas viales de difícil tránsito como las rutas 11 y 46. Además tiene acceso a los pasos fronterizos de Cardenal Samoré y Mauil Malal. No posee aeropuerto dependiendo de los más cercanos en la ciudad de Neuquén y San Martín de Los Andes. Posee abastecimiento de agua potable, energía eléctrica, gas instalado, señal de telefónica celular, centro de salud y escuela de formación primaria y secundaria.

La población se estima en 1.500 habitantes permanentes establecidos en el ejido y sus alrededores, y conviven dos culturas muy diferentes que requieren de acuerdos continuos: los criollos y las comunidades originarias mapuches que representan un 25 % sobre el total. Los mapuches lograron mantener territorios reservados que preservan, evitando todo lo posible deforestar, en particular el pehuén del que obtienen recursos alimentarios.

FIGURA 1 Y 2
Situación geográfica de Villa Pehuenía



Fuente: http://www.interpatagonia.com/villapehuenia y material de difusión Villa Pehuenia

El desarrollo de la actividad turística

Villa Pehuenia en el contexto del desarrollo turístico provincial

La necesidad de planificar el territorio de la provincia de Neuquén propició en 1964 la creación del Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADE), al que se le asignó el estudio y la realización de las estrategias para el desenvolvimiento regional. El plan estableció las prioridades para el desarrollo turístico de distintas localidades. Para Felipe Sapag (en Wallingre, 2007), los antecedentes para el accionar del turismo provincial se originan en 1965 cuando el gobierno comenzó a dar importancia a la planificación del sector a través del primer plan turístico que impulsó la construcción de hotelería en varias localidades y se otorgaron créditos para promover el crecimiento de esa oferta. Se invirtió en la construcción de aeropuertos y en caminos. Se definió al turismo como el principal recurso de la zona sur que se extiende desde Aluminé a Villa La Angostura, se inició el complejo de ski Chapelco (S.M. de Los Andes), se habilitó su aeropuerto y se finalizó la ruta de los Siete Lagos, de gran valoración turística, y se comenzó la construcción del centro de ski Cerro Bayo (1976), en Villa La Angostura.

En 1969 se llevó a cabo el Plan de Desarrollo Turístico Provincial, para, posteriormente reconocer que esa actividad se constituiría en un sector fundamental para el desarrollo. Se planteó la lógica de los polos de desarrollo sustentado en la planificación estatal, centralista y dirigista en

la que el Estado es el generador del desarrollo turístico. El territorio provincial se organizó en zonas, circuitos y centros turísticos. Entre las zonas de explotación se creó la de los Lagos del Sur que incluyó las subzonas de Pehuenia y Siete Lagos, y se extendió a las provincias de Río Negro y Chubut. Fuentealba platea:

> En 1974 una misión técnica de la OEA, propuso el Área de Los Lagos como proyecto prioritario en el marco del plan de desarrollo e integración turística de los países del grupo andino remarcando una necesidad de un proyecto conjunto argentino-chileno (Fuentealba, 1977: 64).

Según el autor ese año un informe elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) hizo referencia a la reconocida calidad de los recursos turísticos de esa Área, cosa que motivó que las autoridades de ambos países resolvieran encarar un desarrollo conjunto planificado e integrado. La estrategia económica definida, según la Guía programática de gobierno de 1976, sumaba al sector del turismo como una de las condiciones excepcionales para convertirse en un polo de desarrollo (Gómez Fuentealba, 1977). Este devenir marcará según Alicia Lonac (2010) a la década de 1970 como la del despegue de esta actividad en la provincia con la concreción de importantes obras públicas y el incentivo a la actividad privada, sustentados en un Plan de Desarrollo Turístico Provincial.

A partir de 1986, de la mano de proyectos y trabajos técnicos, se giró hacia la metodología de planificación turística de OEA-CICATUR vigente en Latinoamérica que toma distancia de la denominación de polos y adopta el diseño y programación de centro turístico, con especial énfasis en los aspectos de la oferta y la demanda, para establecer, a partir de las mismas, el tamaño a alcanzar por cada centro. De cualquier modo, continúa conservando una fuerte intervención estatal (Otero y Della Cha, en Wallingre, 2007).

En 1995 la provincia comenzó a emplear la metodología de planificación turística abierta que, mediante mecanismos de participación, fue incorporando en las etapas de diagnóstico a sectores de las comunidades objeto de desarrollo. Intentaba transferir mayor responsabilidad a nivel local, tanto público como privado. El plan de desarrollo turístico provincial incluyó la realización de planes para los principales destinos, o bien para propiciar el desarrollo de centros nuevos con un alto potencial en el mercado, entre los cuales se incluyó a Villa Pehuenia. Es también durante esa década que la provincia impulsó el Circuito Turístico de Pehuenia Norte y consideró un plan de desarrollo turístico y la concentración de infraestructura urbana, en una primera etapa para la Villa. Lonac (2010) indica que la planificación del turismo en el territorio provincial ha sentado las bases de

desarrollo de Villa La Angostura (1988), Villa Pehuenia (1992) y Villa Traful (1995) con la elaboración de planes de desarrollo turístico y estrategias de ordenamiento territorial.

La última etapa de la política del turismo provincial se plasmó en el Plan Maestro de Turismo 2003-2007, el Plan de Gestión de Turismo provincial 2008-2011 y el Plan de Marketing en 2009 (Lonac, 2010). Mediante el Plan de Gestión, el gobierno, en consenso con el sector privado y los municipios, delineó el sector a partir del cual se implementaron algunos programas como los correspondientes a la inversión pública y privada, desarrollo de la oferta, capacitación y el desarrollo de un sistema único de información al turista. La más reciente definición territorial provincial integra a Villa Pehuenia-Moquehue a la zona turística "Patagonia de Los Lagos" que está formada además por las localidades de Aluminé, Junín de los Andes, S.M. de los Andes, Las Coloradas, Villa Traful y Villa la Angostura. Desde 2010 es considerada por el gobierno provincial la zona de mayor desarrollo turístico, la que concentra los atractivos de mayor jerarquía y de equipamiento turístico existente en la provincia, y se localizan los Parques Nacionales Arrayanes, Lanín y Nahuel Huapi y, en 2008, concentraba el 69 % de las plazas del alojamiento provincial (Plan de Turismo provincial, 2008). Asimismo, el gobierno de Neuquén, incorporó a Villa Pehuenia-Moquehue entre las de oportunidades de inversión, destacando como inversiones deseadas a los establecimientos de alojamientos en categorías de 3 a 5 estrellas, y establecimientos gastronómicos que oferten productos regionales.

Origen, impulso y avances del desarrollo del turismo en Villa Pehuenia

Desde la creación de la Villa y de su primera gestión del gobierno, se impulsó el desarrollo del turismo debido a su alto potencial sostenido en la variedad de atractivos naturales y culturales. Esa gestión acompañó el crecimiento del sector convirtiéndolo en el primero y principal del desarrollo socioeconómico y en la primera actividad productiva organizada del municipio. En la primera etapa, la apuesta se centró en el aprovechamiento del atractivo del volcán Batea Mahuida como parque de nieve sostenido en sus atributos para la práctica de deportes invernales y actuó de base para el origen del pueblo, situación que produjo el incremento de las actividades relacionadas con el turismo. El parque de nieve, creado en 2000, se ubica en territorio mapuche, y tiene la particularidad de ser administrado

cooperativamente por la comunidad mapuche-puel y, para contribuir a su desarrollo, contó con el aporte económico del gobierno provincial. Ese gobierno, además, contribuyó con recursos económicos para la urbanización y el aprovisionamiento de gas. Otras obras como la extensión del tendido eléctrico y gas permitieron la reducción de costos operativos en la instalación de los nuevos emprendimientos turísticos. A partir del primer producto nieve se potenciaron e incorporaron nuevos.

Para posibilitar esos avances, en 1974 ya se había elaborado un estudio topográfico y la mensura de las tierras proyectando el desarrollo de Villa Pehuenia dividiéndola en tres etapas. En 1984 por Decreto provincial 3029/84 se fijaron las condiciones de venta de tierras y la aprobación del código de edificación, al tiempo que la Resolución 5381/84 creó la Comisión de Adjudicación. Al siguiente año por Resolución 458/85 se adjudicaron la totalidad de los lotes de Villa Pehuenia I de los cuales el 90% de los titulares no realizó ningún tipo de edificación, lo que trajo como consecuencia que por nuevas disposiciones fueran caducando las adjudicaciones y se produjeran modificaciones a las condiciones de ventas de tierras para optimizar el sistema de adjudicación (Suarez y Rodríguez, 2011). En los comienzos se otorgó como beneficio la entrega de tierras con tres años de gracia para que se desarrolle la inversión y luego, o cuando terminaba la inversión, se comenzaba a abonar a valor fiscal, no al valor vigente por metro² brindando la posibilidad de cuotas. Posteriormente y debido a las limitaciones en la disponibilidad del suelo que condiciona la posibilidad de continuar con el crecimiento, no existieron políticas de incentivo para inversores.

Si bien se trata de un destino turístico reciente, con poco más de 20 años, transita un proceso de crecimiento sostenido que busca llevar adelante de forma ordenada, conservando su esencia, manteniendo su perfil de aldea de montaña y tomando distancia de las características de los destinos maduros de corte industrial. Tiene un alto potencial de crecimiento debido a la variedad de sus atractivos naturales y culturales así como al perfil de desarrollo que se propone, y busca prolongar la temporada a varios meses del año.

La conservación y preservación de los espacios naturales, que incluye la creación de una reserva urbana, la mejora de los espacios públicos y el trazado de una urbanización ordenada y uniforme, forman parte de las políticas y acciones que acompaña el gobierno municipal que trabaja a favor de su preservación y embellecimiento. La conservación de esa esencia es el principal desafío en la gestión del destino de cara al futuro. Por ello: "La construcción dentro de la Villa, requiere de características especiales que se han determinado por códigos, con el objeto de preservar la araucaria, el ambiente y evitar la contaminación del lago" (Jara, 2005: 146).

Para Guillermo Carbone (2012), presidente de la Cámara de Turismo:

> (…) el destino tuvo una forma de crecer totalmente distinta a otros. No hubo una inversión importante del Estado, al contrario, hubo una oferta de terrenos del Estado y una importante inversión privada, con muy pocas condiciones desde el gobierno para ayudar al crecimiento. Lo que sí se efectuó a partir de la inversión privada, fue la mejora de muchos de los servicios públicos. Fue al revés que en otros destinos, porque lo que se supone que se debe hacer es crear las condiciones para que vengan inversores (…) acá vinieron los inversores y obligaron al gobierno a crear las condiciones.

Implementación de políticas y estrategias para el desarrollo del turismo

Del Plan de gestión provincial 2008 se implementó el Programa de mejora y competitividad del sector turismo –Corredor de los Lagos (SECTUR-BID)– que para el período 2007-2012 finalizó los proyectos distribuidos entre obra civil, señalización vial turística, implementación del plan de competitividad para el Corredor, los sistemas de monitoreo ambiental y planes de manejo para parques nacionales. Los proyectos ejecutados incluyen a Villa Pehuenia donde también se instrumentaron cursos de capacitación.

El plan incorporó como uno de sus ejes el Programa de planificación estratégica por zonas y destinos turísticos para la Zona Patagonia de los Lagos, entre otras, y tiene en cuenta:

- La implementación del sistema de miradores, accesos y cartelería interpretativa del circuito turístico recreativo Villa Pehuenia-Ñorquinco-Quillén-Pulmarí-Rucachoroy-Aluminé.
- El posicionamiento de Villa Pehuenia-Moquehue como único centro de esquí administrado por una comunidad mapuche, a través del fortalecimiento del parque de nieve Batea Mahuida.
- La propuesta de mejoras en el funcionamiento del parque de nieve.
- La propuesta de desarrollo de actividades estivales asociadas al turismo de naturaleza en el cerro Batea Mahuida.
- El desarrollo de mejoramiento del espacio público en Villa Pehuenia a través de la ampliación del centro comercial y la construcción del centro cívico.
- La puesta en valor del parque central Las Lagunas y el paseo de artesanos cubiertos en Villa Pehuenia.

En el programa de creación y fortalecimiento de corredores turísticos, rutas temáticas y circuitos integrados del plan provincial, se encuentra la conformación de la Ruta del Pehuén que tiende a la puesta en valor del recurso natural araucaria y el fruto del pehuén vinculando a las localidades de Pino Hachado, siguiendo las rutas 23 y 11.

En 2010 se presentó, con proyección 2020, y contó con la asistencia técnica del Ministerio de Desarrollo Territorial provincial y con la financiación del Consejo Federal de Inversiones (CFI), el Plan de desarrollo estratégico y ordenamiento territorial de Villa Pehuenia-Moquehue. La iniciativa se debió a su crecimiento vertiginoso y para dar respuesta a múltiples interrogantes respecto de su futuro. Se sostuvo en la idea de anticiparse a los problemas que pueden llegar a tener dentro de diez años y tratar de prevenirlos. Fueron planteados objetivos y acciones para el corto, mediano y largo plazo. La matriz 1 presenta los programas definidos en el plan.

El plan define la visión de Villa Pehuenia como Aldea en armonía con nuestros sueños. La misión puntualiza a la comunidad desde una perspectiva social: aportar nuestro compromiso a la sociedad comunicando y difundiendo las actitudes que sumen al bien común, fomentando el desarrollo humano a partir de la conexión e interrelación y el desarrollo de redes organizando e informando a la sociedad, que permitan el logro de los objetivos a partir de la sustentabilidad económica financiera, con decisión política, generando los procesos que garanticen la gestión y los aprendizajes y desarrollo necesarios. Como algunos componentes de la perspectiva social consideran la hospitalidad, seguridad, tolerancia, tranquilidad, unidad, participación, tradición, familia, comprensión y cooperación.

Desde 1999 poseen un isologotipo del destino que sintetiza la belleza natural de la zona y se apoya en el slogan "más naturaleza".

FIGURA 3
Isologotipo

MATRIZ 1
Programas del plan de desarrollo estratégico y ordenamiento territorial de Villa Pehuenia-Moquehue

Programas
Fortalecimiento institucional público
Fortalecimiento institucional privado
Articulación de la sociedad
Comunicación, información y difusión
Promoción de la interculturalidad
Actividades culturales
Igualdad de oportunidades
Promoción y empleo
Producción regional
Desarrollo del turismo
Alianzas estratégicas
Municipio sustentable
Municipio saludable
Equipamiento educativo
Equipamiento social
Equipamiento urbano
Mejora de la conectividad
Estructura de deporte
Marco normativo
Infraestructura básica
Vinculación regional
Cuidado y prevención
Desarrollo urbano
Estructura de costas y lagos

Fuente: elaboración propia en base al Documento Consejo Federal de Inversiones (2010).

El programa de turismo, incluye los siguientes proyectos: fortalecer la identidad turística y el posicionamiento del destino; potenciar el desarrollo turístico cultural; portal informático turístico; observatorio turístico; consolidar a las localidades como centro de deportes invernales; centro de congresos y convenciones; fiestas y eventos; guía turística de Pehuenia;

regulación y cuantificación de la oferta turística, y desalentar los viajes organizados de estudiantes. Entre sus objetivos sintéticos se encuentran: mejorar el posicionamiento e identificación en los mercados; fomentar y potenciar la actividad turística; diversificar la oferta, generar herramientas de comunicación eficaces, generar información fiable; controlar el cumplimiento de las normas y preservar el ambiente.

Si bien el plan estratégico, que es integral y no solamente del sector del turismo, en sus objetivos es tan ambicioso como abarcador, cuando se indagó sobre el mismo a algunos representantes claves las opiniones fueron diversas. No todos lo conocen, algunos opinaron que solo se plasma en un papel y no se instrumentan acciones, y para otros, es positivo ya que permite la proyección de la aldea de montaña. Algunos actores comentaron que entendían que el plan es parte de una política de estado y que las ideas son interesantes aunque es muy joven y hay que hacer el seguimiento y revisión correspondiente. La opinión de Guillermo Carbone fue: "(…) me parecen buenos los planes y fantásticos cuando se hacen, como el de nuestra ciudad, de forma participativa, donde todos pueden dar su opinión. Lo bueno es que se pongan en marcha, yo no siento todavía que el plan estratégico esté en marcha".

Consultados respecto de hacia dónde tienen previsto aceptar el crecimiento de la Villa, la opinión de Mauro del Castillo (2012), ex miembro del gobierno municipal, fue:

> Es difícil hablar de eso en nuestro país y en nuestras provincias, porque habitualmente estamos desesperados por generar puestos de trabajo, por generar desarrollo, por generar hectáreas y salir de las situaciones de crisis. Siempre estamos saliendo de crisis entonces hablar de límites de crecimiento, de límites de urbanización y demás, es difícil y no estamos muy acostumbrados a hacerlo. Pero nosotros estamos haciendo intentos, sabemos que acá muy cerca hay problemas como en Villa La Angustura, San Martín de los Andes, Bariloche, o sea que tenemos ejemplos claros de lo que pasa cuando no se consideran estas variables. Fue por eso que hicimos el plan de desarrollo estratégico, es un intento por encontrar un acuerdo social en nuestra localidad para definir el modelo de desarrollo, para definir la localidad que queremos (…). En el plan quedó definida la idea de aldea de montaña. Cuando decimos aldea de montaña estamos pensando en poblaciones entre 1500 y 5000 habitantes, no más grandes.

Para Del Castillo el principal reto es definir qué modelo de desarrollo quieren y hasta dónde crecer. Dijo que tienen una población de 1500 habitantes pero que durante seis meses es de 5000, con presupuesto para 1500, pero con consumos de 5000, basura de 5000, gastos de 5000, energía de

5000, agua de 5000, etc. Por esto, sostuvo que tienen que buscar la vuelta a estas cuestiones porque, de lo contrario, es insostenible por más románticos y ecologistas que seamos.

Normas que acompañan el desarrollo del turismo

En la localidad conviven las normas provinciales con las municipales. En algunos casos, como los alojamientos, las habilitaciones comerciales se rigen por la norma provincial mientras que para la estructura y tipo de construcción lo hace por el Código Urbanístico de la ciudad. La Ley Provincia N° 2414 y el Decreto Reglamentario N° 2118/04, fijan las condiciones que deben reunir los municipios para considerarse turísticos en términos de atractivos, equipamiento, recursos humanos, presupuesto, que represente una parte de los ingresos tributarios del municipio y colabore en la generación de empleo y en el desarrollo social y cultural de las comunidades y en los cuales se sostiene la creación de Villa Pehuenia-Moquehue.

La Resolución Provincial N° 1039/05 rectifica la reglamentación de las actividades de turismo de aventura e incorpora un apéndice específico respecto de las de raffting; la Resolución N° 138/05 es relativa a las actividades de turismo de aventura que incluye a montañismo (rapel, escaladas, trekking), mountain bike, 4 x 4, cabalgatas, raffting, buceo, kayacs-canoas, parapente y vuelo a vela; la Resolución N° 853/2010 reglamenta las actividades de deportes reconociendo como tales a la caza y pesca deportiva. La Resolución N° 816/05 aprueba el reglamento de turismo rural y determina las normas que deben cumplir los prestadores turísticos de establecimientos rurales, los clasifica, define las modalidades y establece las condiciones para su habilitación.

Respecto de los prestadores de servicios, el Decreto N° 2790/1999 y otros modificatorios, reglamentan los alojamientos turísticos; el reglamento general de explotación de medios de elevación de centros de ski de 2005 y otros relacionados con la explotación de los centros de ski. Cuentan además con el registro provincial de actividades turísticas, prestadores de servicios, transporte terrestre y los requisitos para inscribirse como tales.

En lo específico del municipio, el Código Urbano y de edificación de Villa Pehuenia-Moquehue y su Área de influencia, tiene como objetivo reglamentar las condiciones y los aspectos relacionados con la preservación de los ecosistemas, el diseño arquitectónico y las técnicas y métodos de construcción. La Dirección General de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano es responsable de su cumplimiento. Entre sus alcances,

que comprenden tanto las obras públicas como privadas, se encuentran: la construcción, demolición, alteración, remoción e inspección de edificios, estructuras e instalaciones mecánicas, eléctricas, electromecánicas, térmicas de inflamables; la ocupación y uso del suelo mantenimiento e inspección de predios, edificios, estructuras e instalaciones; la apertura de vías públicas, parcelamiento, mensuras y urbanización. Para la zonificación considera las zonas: a) central (en la cual se agrupan predominantemente los usos institucionales, comerciales, administrativos y de amenidades); b) hotelera, destinada a la localización de este tipo de establecimientos como uso exclusivo; c) de estudio particularizado (para la implantación de proyectos particulares como complejos de cabañas turísticas, clubs de campo, alojamientos turísticos especiales con baja densidad de ocupación del suelo, otros); d) residencial turística (para el uso de viviendas unifamiliares o colectivas de uso turístico temporario); e) residencial (destinada al uso permanente para la población residente, admitiéndose el uso residencial con el comercio diario); f) recreativa (destinado al uso recreativo en particular debido a sus características paisajísticas); zona de servicios (agrupa las actividades de servicio urbano que por sus características inocuas y no molestas, pueden ser admitidas); g) de reserva (zonas que por sus características ambientales no admiten usos) y h) rurales (destinadas al desarrollo de actividades productivas, alternativas al turismo (forestales, ganaderas, agrícolas). Para cada una de las zonas se determinan las normas específicas abarcando su carácter, delimitación, usos e índices urbanísticos. Incorpora que todas las acciones que el Código regula deberán considerar la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, teniendo en cuenta especialmente: impedir las acciones degradantes del medio ambiente y corregir los efectos ya producidos, conservar el paisaje natural, los sitios, lugares, monumentos y obras de interés arquitectónicas y todo aquello que integre el patrimonio natural y cultural; impedir la contaminación ambiental no emitiendo los diferentes tipos de residuos o efluentes; impedir la contaminación ambiental no emitiendo ruidos o vibraciones que afecten el bienestar de la población; conservar la diversidad biológica evitando acciones que implique captura, cautiverio o muerte de especies declaradas en peligro. Los responsables de emprendimientos, que por su escala e índole sean susceptibles de degradar el ambiente, en forma previa a su implementación deben presentar una evaluación de impacto ambiental.

La Ordenanza 082/10 refiere a la protección de espacios verdes y crea las reservas naturales urbanas; la 080/10 prohíbe el uso de bolsas plásticas, la 072 bis/08 regula los cestos de residuos comerciales y domiciliarios.

Objetivos organizacionales de los sectores público y privado

El organismo municipal se inició como Secretaria de Turismo, Deporte y Cultura y desde 2011 tiene el rango de Secretaría de Turismo. Depende directamente del gobierno municipal y no tiene presupuesto asignado.

Cuenta con total apoyo del gobierno local y se reconoce que debido a ello la ciudad avanzó en el desarrollo de la actividad. Realiza tanto las acciones de gestión en lo relacionado con los prestadores de servicios como con la comunidad en general.

El organismo informó que trabaja en conjunto con la Subsecretaría de Turismo provincial en las áreas de marketing, capacitación y estadística.

Posee equipamiento tecnológico, conectividad a internet, realizan cursos de capacitación (computación e idiomas), y son pocos los empleados del staff con formación en turismo.

El gobierno municipal señaló que uno de los desafíos es apuntalar el sentido empresarial. Las empresas son pequeñas y familiares, muchos eligen la Villa como un modo de vida y siguiendo el criterio de migración por amenidad, no conocen y no saben del negocio del turismo, no tienen una mirada integral del sector y algunos se niegan a la capacitación. Para el ex gobierno municipal otro tema de preocupación es que los municipios del interior padecen la falta de profesionales, sobre todo en cuestiones de desarrollo, planificación, y también de recursos económicos propios para invertir en ello. A tal punto que los fondos invertidos se deben, en casi todas las ocasiones, al financiamiento del CFI, ni siquiera la provincia tiene fondos específicos dedicados al mejoramiento o al fortalecimiento profesional de los municipios. Se comentó que esos planteos no son excusas, porque cuando salen a la realidad tienen problemas urgentes

El sector privado está representado por la Cámara de Turismo, Industria, Comercio y Servicios con personería jurídica desde 2001. Se creó por iniciativa de algunos vecinos buscando un trabajo más ordenado y en concordancia con las reglamentaciones aprobadas. Hay unas 100 actividades comerciales en la Villa de los cuales el 45 % son miembros. Desde su presidencia se reforzó en que el problema del turismo es que se compone de Pymes familiares, que la mayoría de los inversores se radicaron buscando un modo de vida, no se asocian, al tiempo que desconocen los criterios integrales del turismo y algunos no aceptan la capacitación.

A pesar de mantener algunas diferencias sectoriales, la Cámara trabaja con el gobierno municipal como es el caso de la implementación del

Programa de Buenas Prácticas. Desde el gobierno se avaló esa opinión y se indicó que desde 2004 se realicen acciones conjuntas con la Cámara, básicamente en la planificación de políticas y acciones de promoción.

Evolución y características de la oferta turística

Hasta su fundación, en Villa Pehuenia solo había un almacén de ramos generales y una estación de servicio. El primer alojamiento data del año 1978 cuando la Dirección de Obras Públicas provincial construyó la hostería del Lago Aluminé. Las mayores inversiones se concretaron en los últimos años, con aportes económicos genuinos, la mayoría provenientes de la provincia de Neuquén y del resto del país. En muchos casos los inversores han optado por radicarse bajo la modalidad de migración por amenidad.

MATRIZ 2
Oferta turística

Elemento	2010 Cantidad
Alojamientos	42 establecimientos habilitados. 761 plazas. 2 campamentos (204 plazas) Existen plazas sin habilitar. Total plazas habilitadas y no habilitadas: 1.172.
Alimentos y Bebidas	15 establecimientos de diversos tipos
Nuevas tecnologías relacionadas con el turismo	Conexión a internet Telefonía fija y celular Sistemas de reservas de alojamientos El gobierno y algunos prestadores de servicios disponen de portal en internet
Servicios de transporte	1 empresa de transporte interurbano conecta con la ciudad de Neuquén Empresa de transporte urbano 3 empresas de taxis y remises 5 Transfer y viajes especiales
Infraestructura del transporte	Mejora de los accesos viales Acceso a pasos fronterizos con Chile

Elemento	2010 Cantidad
Empresas de Viajes y Turismo	4 empresas de turismo 11 guías varios (pesca, trekking, rafting, senderismo, avistaje de aves, otros).
Centros artesanales y comercios de productos regionales	5
Desarrollo de nuevas infraestructuras relacionadas con el turismo	Alumbrado público Agua potable Cloacas Red vial Energía eléctrica Gas instalado
Otros servicios complementarios (surgidos a partir del turismo)	9 (rotiserías, kioscos, lavanderías, chocolatería) Estación de servicios (desde 1994) Repetidora satelital de TV (desde 1997) Centros comerciales 1 entidad bancaria 1 cajero automático Ventas de artesanias Supermercados

Fuente: Fuente: elaboración propia en base al Anuario Estadístico en Turismo, 2010, Subsecretaria de Turismo de Neuquén; e Informe 2172 Municipalidad de Villa Pehuenia, 2010.

El alojamiento es diverso en calidad e incluye hosterías, complejos, hoteles, aparts hoteles y cabañas que oscilan entre 1 y 3 estrellas, siendo pocos los de alta gama. Las plazas contienen el alojamiento formal y no formal, representan el 6,03% y ocupan el 6° lugar del total provincial; son de pequeña capacidad con un promedio de 18 plazas y 4/6 habitaciones. También disponen de viviendas de alquiler turístico. La gastronomía es variada incluyendo chocolaterías, casas de té, restaurantes, parrillas, pizzerías y cervecerías.

Las empresas de turismo representan el 4,5 % del total provincial y tienen un promedio de 9,5 años en el mercado y los guías son considerados por la Subsecretaría de Turismo provincial como prestadores de actividades turísticas.

Si bien el municipio se plantea sostener en el tiempo la política de no permitir grandes emprendimientos, las inversiones continúan. Al momento de realizarse esta investigación se iniciaba la construcción de un complejo de 160 viviendas destinadas a segundas residencias y otro de cabañas con unas 60 camas.

MATRIZ 3
Evolución anual en cantidad de establecimientos 2006-2010

Año	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Establecimientos	19	27	31	37	42
Plazas	386	514	565	731	761

Fuente: Subsecretaría de Turismo de Neuquén, Anuario Estadístico en Turismo, 2010

MATRIZ 4
Clasificación y jerarquía de atractivos turísticos

Atractivos	**Clasificación**	**Jerarquía**
Volcán Batea Mahuida	Sitios natural y realización técnico-científica	3
Lagos Aluminé y Moquehue	Sitio natural	3
Bosques de coníferas autóctonas en particular araucarias	Sitio natural	2
Patrimonio cultural tangible e intangible	Manifestación cultural	2/3
Trucha marrón, fontinaris y arco iris; pejerrey patagónico y puyén	Sitio natural y acontecimiento programado	3 y 4
Aves	Sitio natural y acontecimiento programado	2

Fuente: elaboración propia en base a fuentes del gobierno municipal

MATRIZ 5
Portafolio de productos turísticos y estacionalidad

Atractivos	Período alta Temporada	Atracción Turística (T) Excursionística (E)
Convencionales		
Ski alpino, nórdico y snow-board	Invierno (Julio-agosto y nieve durante 7 meses)	Ambas
Parque de nieve Batea Mahuida trineos y motos de nieve, caminatas sobre raquetas	Invierno	Ambas
Pesca deportiva de truchas varias en diferentes prácti-cas, en especial con mosca	Temporada de noviembre a mayo. Durante todo el año con devolución obligatoria	Mayor porcentaje turistas
Fiesta del lago	Verano (Enero)	Ambas
Festival del piñonero y arte-sano mapuche	Verano (8 y 9 de enero)	Ambas
Actividades náuticas de lago	Verano	Ambas
Fiesta de Moquehue	Segunda semana de febrero	Mayor porcentaje excursionistas
Encuentro de intercambio cultural argentino-chileno	Noviembre	Mayor porcentaje excursionistas
Turismo naturaleza	Todas las temporadas, menos invierno	Mayor porcentaje turistas
Sol y playa	Verano (diciembre, enero, febrero)	Mayor porcentaje turistas
Caza deportiva	Marzo a diciembre dependiendo del tipo de caza	Mayor porcentaje turistas
Innovadores		
Safaris fotográficos	Todas las temporadas	Ambas
Senderismo	Todas las temporadas, menos	Ambas
Mountain bike	invierno	
Rafting (río Aluminé)	Verano Octubre-noviembre y diciembre. Resto del año descensos baja dificultad	Ambas
Kayak, canopy, navegación a vela y paseos lacustres	Todo el año menos invierno	Ambas
Cabalgatas	Todo el año menos invierno	Ambas
Travesía 4 x 4 vuelta al lago	Todo el año menos invierno	Ambas
Trekking (en bosque nativo y montaña)	Todo el año menos invierno	Ambas
Avistaje de aves	Verano	Mayor porcentaje turistas
Gastronomía nativa y regional	Todo el año	Ambas
Festival del chef patagónico	Última semana de abril	Ambas
La Ruta del Pehuén	Todo el año	Ambas

Fuente: elaboración propia en base a material de difusión del gobierno municipal

La matriz de subproductos turísticos del Plan de Turismo Provincial (2008-11) propone la puesta en valor del Circuito turístico recreativo Villa Pehuenia y demás localidades, para fortalecer el desarrollo de las comunidades mapuches.

En el caso del parque de nieve se realiza ski, paseos en trineos y motos o caminatas sobre raquetas. Se practican las modalidades de pesca deportiva con mosca, spinning y trolling. En el río Litrán se realiza fly cast para obtener truchas arcoiris. La Ruta del Pehuén basada en la cultura mapuche y criolla y el paisaje que los integra, se efectúa conjuntamente con las localidades de Caviahue-Copahue y Aluminé.

Evolución, caracterización de la demanda y efectos económicos

El destino recibe visitantes durante las cuatro estaciones, de las cuales dos son temporadas altas, luego se encuentra una estable temporada media y una variable temporada baja. La temporada alta estival tiene como protagonista al producto playa y se extiende desde mediados de diciembre hasta la segunda semana de marzo. La correspondiente al invierno, sostenida en el producto ski se extiende desde la primera semana de julio hasta la tercera de agosto. La temporada media comprende los meses de abril, mayo, septiembre y octubre. Los meses de junio y noviembre son de baja temporada.

En enero, febrero y julio de 2010 arribaron 11.814 turistas, produjo 61.448 noches de pernoctes y una estadía promedio de 5,09 noches en verano y de 5,44 en invierno. La ocupación en enero y febrero osciló entre el 90 y 100 % al igual que julio y agosto; marzo, abril y septiembre entre el 60 y 70 %, y los restantes meses por debajo del 30 %. El gasto promedio diario según datos de 2008 fue de U$S 58, y tuvo un importante incremento en los últimos años.

Sobre la caracterización de la demanda, si bien la meta es atraer el segmento ABC1, el gobierno considera que la Villa no está preparada. Según la Cámara aún no identificaron el mercado, sino que se fue definiendo espontáneamente. Desde 2004, el mercado turístico mayoritario se concentra en familias con niños, en promedio son grupos de clase media alta y media-media, que oscilan entre 3 y 4 integrantes.

Una encuesta realizada en 2010 por Neuquentur –organismo provincial Mixto– arrojó como resultado que el 91 % de los arribos corresponden a

la demanda nacional y el 9 % a la internacional, procedentes de Chile, Brasil, en menor medida de Estados Unidos y resto del mundo. Estos datos se mantienen con leves oscilaciones desde 2004. Son mayoritariamente familias o parejas y proceden del Área Metropolitana de Buenos Aires, seguidos por el Alto Valle (Río Negro y Neuquén), y en menor medida de Córdoba, Santa Fe y del resto del país.

La segmentación según el estilo de vida tiene como principal motivación la tranquilidad, la calma que ofrece y el contacto con la naturaleza que permite descansar y al mismo tiempo compartir momentos en familia. Las principales motivaciones son la práctica de actividades invernales, seguidas por conocer la Villa, la cultura de la comunidad mapuche y descansar. El turismo internacional se debe mayormente al producto pesca.

El auto particular es el medio de aproximación mas usado con más del 90 % de los arribos. En menor medida arriban en transporte aéreo a la ciudad de Neuquén desde donde rentan un automóvil. El 70 % realiza turismo de estadía y el resto itinerante. Casi la totalidad de los arribos de turistas es independiente.

El municipio no tiene cuantificados los beneficios económicos que el turismo produce. No existen estadísticas relativas a las inversiones, ingresos económicos y sobre los puestos de trabajo. No se instrumentaron mecanismos para permitir medir el crecimiento y desarrollo. La única estimación que sobre los ingresos económicos se puede realizar es a partir del ingreso de la cantidad de turistas, el promedio de estadía y gasto promedio diario que se indicaron en este apartado. Por otro lado, el gobierno municipal solo recauda mensualmente una tasa retributiva.

Beneficios y perjuicios producidos por el turismo

En Villa Pehuenia el desarrollo del turismo se produjo de forma simultánea al desarrollo general tanto en inversiones en infraestructuras, equipamientos y servicios para el turismo como para la comunidad residente. Muchas de las mejoras se efectuaron para atender la calidad de vida de los habitantes y otras para favorecer el aprovechamiento turístico aunque con beneficios para los ciudadanos.

La entrevista de percepción que se realizó a los actores seleccionados sobre los efectos del turismo brindó importantes resultados, por lo general favorables al turismo.

Cuando se preguntó si la ciudad se benefició o perjudicó con el turismo, consulta que incorporó responder también sobre cuáles fueron los beneficios directos y los efectos en las condiciones generales de vida de la población, Guillermo Carbone, expresó que vivió todo el proceso y resaltó dos aspectos. En primer lugar que el beneficio es importante aunque, en una primera etapa como su actividad no dependía del turismo le molestaba. Luego comenzó a ver cómo se benefició la población residente que no tenía posibilidades de trabajo y ahora las tiene. Por ello cree que el municipio se favoreció y va a seguir siendo beneficioso en la medida en que sean conscientes de que tienen que tender hacia un crecimiento sustentable y mantener los recursos; no crecer y explotar como Bariloche, importante destino turístico de la región, porque no sabe si es bueno perder las condiciones del lugar. "Nosotros estamos dentro de eso, la Cámara tiene un manifiesto en función de lo que queremos que sea el destino", agregó. Señaló además que hasta el inicio del turismo, muchos jóvenes migraban a otras ciudades, en particular los miembros de la comunidad mapuche, porque no estaban conformes con las pocas alternativas laborales que existían (tala de árboles y actividad ganadera de pequeña escala). A partir del turismo, muchos regresaron y algunos se desempeñan como Concejales del gobierno, directivos de organizaciones, etc. Las posibilidades laborales fueron fundamentales para ellos y también fue muy positivo económicamente porque la comunidad mapuche fue integrada al negocio del turismo –aunque pueden escucharse puntos de vista diferentes, subrayó–, no fueron marginados, son parte del negocio y ahora están orgullosos de ser mapuches mientras que cuando migraban no.

Su postura es coincidente con lo expresado en el Plan de Vida Pulmarí elaborado por 9 comunidades mapuches donde se reconoce que el 100% de las comunidades mejoraron sus ingresos a través del turismo y que el 80% de los emprendimientos turísticos de las comunidades incorporan medidas para evitar los efectos negativos en su cultura. La relación entre esta comunidad y el visitante en territorio de comunidades tiene una gran importancia para sus jóvenes. Aunque la matriz económica de la comunidad sigue siendo la cría y producción de animales, ellos empezaron a trabajar desde muy chicos en el turismo. Los jóvenes expresan que los turistas se interesan por su cultura, y para ellos es sumamente importante que éstos conozcan su trabajo, su cultura y puedan dialogar. La totalidad de los jóvenes indagados menciona su agrado con el turismo, en tanto representa una alternativa de trabajo para ellos y la reconocen como la actividad para el futuro. El turismo significa un medio para vincularse con otra cultura; se genera un vínculo con los turistas esperándolos en la próxima temporada para brindarles un mejor servicio (Suarez y Rodríguez, 2011).

Norma Villares, Directora de la escuela de nivel medio, coincide en que la localidad se benefició ampliamente, se incremento la población, mejoró el entorno natural y la calidad de vida. Hay más emprendimientos y mayor salida laboral, mejoró el ingreso salarial a pesar que en algunos rubros es temporario. Resaltó que sin embargo, no hay que descuidar que el crecimiento va demasiado rápido y puede generar algún tipo de perjuicio a la comunidad.

Para Rocio Puel, estudiante y miembro de comunidad mapuche, los beneficios son importantes. La creación de la escuela secundaria, el centro de salud de atención permanente, la mayor cantidad de empleo y de mayor calidad, son los aspectos que resaltó. También acompaño la opinión de otros entrevistados al indicar que la mayoría de su comunidad trabaja en turismo, situación que modificó el fenómeno migratorio. Dichos jóvenes migraban por falta de calidad laboral y actualmente regresan para desempeñarse en el turismo. Valoró el establecimiento de la escuela secundaria que les permite visionar la posibilidad de continuar con sus estudios universitarios en otras ciudades. Otros entrevistados avalan esos aportes al igual que la implementación de la educación para adultos; se aprecia la mejora de muchos servicios públicos, los servicios de salud y farmacia y de los servicios generales; y se destacó al turismo como la principal actividad económica y generadora de empleos para todos los residentes.

Respecto de las mejoras urbanísticas y de servicios públicos se valoró la instalación de gas, subsidiado por el gobierno, el agua potable, el adoquinamiento de calles, la pavimentación de la ruta 3 de acceso a la localidad y el servicio de apertura de rutas en caso de nevadas, el embellecimiento y ampliación del centro comercial, y el transporte de ómnibus urbano.

Acerca de los problemas críticos que el desarrollo del turismo puede generar, algunos entrevistados trasmitieron como el principal la escases de tierras y las grandes dimensiones –de unos 800 metros– impuestas para los lotes. Esta situación produjo que comenzaron a aparecer casas precarias construidas por personas de menores ingresos y por los obreros de la construcción, o por otro tipo de mano de obra. Les preocupa porque, se preguntan cómo, a partir de esa situación, podrán sostener la idea de aldea de montaña tan armónica que pretenden garantizar turísticamente. Plantean también que no hay una política a favor de establecer, para resolver esa situación, planes de vivienda gubernamentales. Esa dificultad fue sostenida por Mauro del Castillo, quien indicó que la complicación es muy clara de cualquier localidad turística que se quiera desarrollar, por lo menos en su provincia. Señaló que sí hay un problema grave, porque el Estado Provincial no tiene una disposición de planes de viviendas que acompañen estos desarrollos y el Estado municipal no lo puede pensar y hacer.

Por otro lado, Del Castillo puntualizó sobre la existencia de cierta segregación social debido a la diferencia de culturas entre la comunidad mapuche y los criollos, porque hay miembros de la primera que no están de acuerdo con el turismo. Puede ser, en parte, porque sea verdad que no lo estén, que se instalan en la montaña y siguen viviendo en un rancho y tienen sus animales, y están los otros que solicitan que se les instale en sus casas gas y electricidad, les gusta poseer TV por cable, tener el banco cerca, etc., pero no toleran a los blancos, ni tampoco al turismo; sostienen que estas tierras le pertenecen y propulsan la reivindicación histórica. A pesar de ello, dice que la relación entre ambas comunidades ha mejorado mucho.

En las temporadas altas la sumatoria de la población residente, la de segunda residencia y la afluencia turística, cuadruplica la cantidad de población pudiendo ascender a unas 7.000 personas, hecho que incrementa la generación de residuos domiciliarios de 450 metros cúbicos en baja temporada a 700 en alta. La basura y la contaminación, en particular del lago y las playas, fueron indicadas por los entrevistados como problemas principales debido a la gran afluencia de visitantes, quienes además ensucian las calles del ejido municipal. Se mencionó la falta de concientización por parte de los visitantes que tiran basura en cualquier lado.

Acerca de si la comunidad local cuenta con mayores alternativas de entretenimientos a partir del turismo, respondieron que sí. El parque de nieve es disfrutado por los residentes para quienes es una actividad cotidiana; las actividades de rafting y la creación de un club de fútbol; las fiestas y eventos y la diversidad gastronómica son buenas. Sin embargo, se señaló que los adolescentes carecen de actividades para realizar. Mientras que sobre las actividades culturales, hay talleres de pintura, grupos de música, la biblioteca municipal donde además se realizan proyecciones de cine, internet, talleres de inglés, etc.

Sobre la reactivación de otras actividades económicas a partir del turismo se dijo que produjo cierto incremento de la producción agrícola, la fábrica de dulces artesanales, de licores y otras relacionadas. Rocio Puel añadió que para la comunidad mapuche hay mayor desarrollo de artesanías en tela, arcilla, piñón y hongos.

Según el Presidente de la Cámara, desde el origen del turismo se revalorizó el entorno natural y cultural en un 100 %, sobre todo el cultural. En el caso particular de los valores intangibles se resaltó como muy positivo que los miembros de la comunidad mapuche no sienten vergüenza de sus orígenes.

Consultados sobre si la cantidad de turistas permanentes sobre el nivel de población local afectó o modificó su calidad de vida, no es un tema que

preocupe aunque están atentos al crecimiento rápido de la ciudad. Como es un destino familiar, tampoco se cree que el turismo haya incentivado conductas inapropiadas que afecten a la comunidad.

Respecto del crecimiento de las inversiones en turismo y de la población estable, Rocío Puel, comenta que su comunidad no está de acuerdo en seguir creciendo urbanísticamente. En cambio, los demás entrevistados lo ven como favorables, más allá de que la mayoría de los inversores sean ajenos al territorio local, y provenientes de diferentes provincias. La Secretaría de Turismo mencionó que los beneficios del turismo se re-invierten en la ciudad tanto en mejoras como en ampliaciones. La opinión más generalizada resaltó que hay que tender a buscar un balance entre el crecimiento de la actividad y los objetivos de vida que la comunidad se ha propuesto.

Tipologias de desarrollo turístico

El desarrollo del turismo en Villa Pehuenia fue emprendido desde el gobierno provincial con un fuerte acompañamiento del municipio. Se encuentra en su primera etapa y busca articularse territorialmente, en particular sobre la base de la Ruta turística del Pehuen. La actividad proyectada sobre el espacio corresponde principalmente al turismo de naturaleza y ski. La primera acción que se motorizó y concretó fue la puesta en marcha del parque de nieve. La categoría de municipio turístico desde la planificación corresponde al centro turístico puro porque el turismo es la principal actividad de desarrollo. El turismo se inicio mediante la tipología de desarrollo catalítico con aportes, en su última etapa, de la planificación participativa que busca encaminar el desarrollo futuro siguiendo pautas planificadas en función de los requerimientos de los ciudadanos. Se ajusta al modelo combinado con predominio de inversores nacionales ajenos a la localidad. Aparecen algunas lógicas del desarrollo local tendientes a integrar y beneficiar, en mayor o menor medida, a toda la comunidad residente, tanto mapuches como criollos, buscando la equidad social.

Según la oferta, integra la categoría de destino-producto porque por sí mismo constituye un producto turístico debido a que desarrolló y garantiza prestaciones, atractivos y entretenimientos. Los productos y actividades dominantes son diversos (deportes invernales, naturaleza, pesca, playa y cultura) y combina los productos tradicionales con los innovadores. En mayor porcentaje, es un destino de captación de demanda de larga distancia y predominantemente nacional, mientras que la internacional se basa en el producto pesca. La permanencia se corresponde con las estadías largas

porque supera los 5 días y por su funcionamiento asume básicamente la condición de destino turístico de estadía debido a que los visitantes permanecen el total del tiempo destinado al viaje. Desde el punto de vista de la organización y el funcionamiento se rige por el modelo one to one, o de fragmentación, caracterizándose las empresas por su espontaneidad y acciones independientes; no existe colaboración entre las empresas, los operadores y los administradores del destino. Casi el total del turismo es de tipo independiente donde el visitante gestiona la información, reserva y compra los servicios. En la identificación de la etapa del ciclo de vida, el destino se encuentra en la fase de desarrollo reciente porque, aunque en menor medida, las inversiones continúan y se realizan mejoras en los emprendimientos existentes y la demanda también crece. Se circunscribe al tipo de destino de desarrollo rápido puesto que el crecimiento más importante se produjo en menos de diez años.

MATRIZ 6
Tipologías de desarrollo del turismo

Según la actividad proyectada en el espacio	Turismo de ski y de naturaleza
Según tipología de desarrollo	Catalítico, con aportes de planificación participativa
Modelo de desarrollo según Cordero	Combinado
Categoría de destino según la oferta	Destino-producto
Según organización y el funcionamiento	Destino *one to one*
Según los productos y actividades dominantes	Diversos
Etapa del ciclo de vida	Desarrollo reciente
Según la distancia de captación de demanda	Larga distancia
Según la permanencia de la demanda	Larga
Según categoría de municipio turístico	Estadía
Según categoría de municipio turístico desde la planificación	Centro turístico puro

Fuente: elaboración propia

Comentarios de cierre

El estudio integral y sistémico del desarrollo del turismo en Villa Pehuenia, en el contexto de la política de la provincia de Neuquén, demostró con creces que la actividad contribuye al desarrollo con enfoque local en los municipios pequeños. Ahora bien, debido a su reciente fundación, es un caso atípico porque el desarrollo del turismo se produjo de forma simultánea con el general de la ciudad y fundamentalmente porque el gobierno provincial tuvo un objetivo geopolítico. Se replantearon sus sectores productivos, dando lugar a un centro turístico planificado desde ese gobierno, situación que "mezcla" los aspectos necesarios para el desarrollo general con los específicos del sector. Tampoco es posible separar las políticas locales de las provinciales, donde éstas últimas tuvieron mucha incidencia y porque de otro modo, no hubiera sido posible el desarrollo del sector, mientras que existe articulación provincia-municipio.

La conjunción de iniciativas políticas y estrategias fue importante y permitieron encaminar ese proceso. El gobierno municipal acompañó al sector de forma constante, el organismo local de turismo tiene su total apoyo y también articula algunas acciones con el gobierno provincial. No obstante, las inversiones privadas precedieron a las públicas las que con posterioridad aportaron mejoras en las infraestructuras y los servicios públicos.

Si bien el turismo se encuentra en la etapa de desarrollo reciente, es el primero y principal sector socioeconómico y la primera actividad productiva organizada del municipio. Produjo importantes efectos, la mayoría positivos, mientras que los beneficios de las actividades tradicionales pasaron a ocupar un lugar muy secundario. Las inversiones en equipamientos, infraestructuras y servicios son importantes, así como la diversificación de la matriz de productos turísticos, repercutiendo muy favorablemente en la mejora de las condiciones de vida de la población residente. Existen mayores posibilidades para los ciudadanos incluyendo las educativas, de salud, infraestructuras, servicios, entretenimientos, cultura y de empleo (mayor cantidad, diversificación y calidad). El turismo representa una parte sustancial de los ingresos tributarios del municipio, fortaleció el desarrollo social y cultural de la comunidad y contribuyó a minimizar la segregación social entre la comunicad originaria mapuche y los criollos, aunque en menor medida aún continúa.

El amplio marco normativo tiende a lograr el desarrollo del turismo y procura llevarlo adelante de forma ordenada, conservando la esencia de aldea de montaña, y tomando distancia de las características de los destinos maduros y de corte industrial. Sin embargo, a partir de algunas opiniones

de la consulta realizada sobre el plan estratégico, se pudo constatar que está plasmado en el papel y que no se lleva a cabo aunque algunos consideran que es parte de la política de estado y que las ideas son interesantes.

A pesar de todos los logros, aún resta por hacer: apuntalar el sentido empresarial de los pequeños empresarios, propender a lograr la vocación de servicio y la capacitación de los prestadores de servicios, debido a la valoración que los visitantes realizan sobre los aspectos inmateriales del servicio. La necesidad de fortalecer el profesionalismo técnico en el organismo municipal de turismo, mejorar la interacción y cooperación para el trabajo mancomunado entre el gobierno municipal, la cámara de empresarios y la sociedad civil que permita fortalecer la instrumentación del plan y el desarrollo del turismo en general, son aspectos pendientes.

Se debe definir el segmento de mercado que les permitirá identificar con mayor certidumbre el tipo y las características de oferta, así como también avanzar hacia la definición de alternativas para incrementar la ocupación en los meses de baja temporada. Mejorar las condiciones de acceso, garantizar mayores frecuencias y de mejor calidad de los servicios interurbanos de ómnibus y concretar el arribo de vuelos en aeronaves de pequeño porte al aeropuerto de Zapala –por su mayor cercanía– que podrían favorecer al mayor arribo de visitantes.

Si bien el turismo no incentivó conductas inapropiadas, la preocupación de los entrevistados por la falta de concienciación en los visitantes que afectan el ambiente, en particular la falta de cuidado con la basura en la ciudad y las playas, requiere la implementación de las acciones más convenientes. La falta de tierras y su elevado valor que no permite la construcción de viviendas para los residentes, sobresalió como uno de los temas que más los inquieta, y requieren de la definición y adopción de medidas urgentes por parte del gobierno para frenar el aumento acelerado del valor del suelo y de las viviendas, aspectos observados como muy críticos, y que daría lugar a prevenir el origen de asentamientos precarios.

Tampoco pueden descuidar que el crecimiento va demasiado rápido debiendo buscar la forma de respetar la frontera del crecimiento en función del tipo de localidad que los habitantes han definido, aunque sin perjudicar el desarrollo de la actividad.

Cerrando, como sostuvo Xavier De Mainstre (citado en Sanz, 2006: 48) “La mayor parte de los destinos turísticos son transformaciones de lugares monótonos y corrientes en lugares donde sus dimensiones exóticas y extraordinarias son destacadas y resaltadas”. Hace apenas 20 años Villa Pehuenia no existía como tal. La gobernanza que impulsó la actividad,

sosteniéndose en las virtudes de su naturaleza, el impulso de la oferta de servicios por parte del sector privado, las infraestructuras, el equipamiento, los servicios, atractivos y productos, hizo posible su desarrollo. El destino tiene por delante el desafío de lograr su continuidad buscando armonizar la oferta con la demanda no solo en cantidad sino poniendo el acento en la mejora de la calidad porque, un destino turístico funcionará siempre y cuando responda adecuadamente a las necesidades del mercado y respete las propuestas de las comunidades residentes, pilares en los cuales se sostiene el desarrollo local y sistémico del turismo.

Bibliografia

Acerenza, Miguel, 1995. *Administración del turismo*. México: Trillas.

Boullón, Roberto, 1995. *Los municipios turísticos*. México: Trillas.

CICATUR-OEA, 1974-1984. *Metodología de Inventario Turístico*, Centro Interamericano de Capacitación Turística, México.

Cordero, Allen, 2003. "El turismo y la dependencia latinoamericana", en *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*, Caracas, N° 6, Flacso/Unesco/Nueva Sociedad.

Cuervo, R., 1967. "El turismo como medio de comunicación humana", Departamento de Turismo del gobierno de México.

Ejarque, José, 2005. *Destinos turísticos de éxito.* Madrid: Pirámide.

Gómez Fuentealba, Raúl, 1977. *Una provincia llamada Neuquén*. Buenos Aires: EUKA.

Jara, Beatriz, 2005. *Aluminé y Villa Pehuenia. Reseña histórica*, Neuquen: Arte-Graf Impresos.

Llorens, J., 2002. *Estudio de casos de desarrollo económico local en América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.

Lonac, Alicia, 2010. Reseña histórica del turismo en la provincia de Neuquén, disponible en: http://www.neuquentur.gob.ar/prensa-turistica/5201/resena-historica-del-turismo-en-la-provincia-del-neuquen, accedido el 06/01/2012.

Montoya, Gustavo, 2009. *Hacia una gestión municipal eficiente*. Salta: Mundo Gráfico.

Organización Mundial del Turismo, 1999. Agenda de planificadores locales. Turismo sostenible y gestión municipal, Madrid, OMT.

Pearce, Douglas, 1991. *Desarrollo turístico*. México: Trillas.

Sanz Cala, Antonia, P., Martín, 2006. *Estructura económica del turismo*. Madrid: Síntesis.

Suarez, Silvina; Rodríguez María, 2011. "Transformaciones del turismo y visión acerca. Ponencia *V Simposio Internacional de Investigación y Acción en turismo.* Consejo de Decanos y Directores de Unidades Académicas de Turismo y Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina, 21 al 23 de septiembre.

Valls, J., 2002. *Las claves del mercado turístico. Cómo competir en el nuevo entorno.* Bilbao: Deusto.

Wallingre, Noemí, 2007. *Historia del turismo argentino*. Buenos Aires: Ediciones Turísticas.

Wallingre, Noemí; Villar, Alejandro (comps.), 2011. *Desarrollo y Gestión de Destinos Turísticos, políticas y estrategias*. Bernal: Editorial Universidad Nacional de Quilmes.

Fuentes de consulta

Consejo Federal de Inversiones (2010) Plan de desarrollo estratégico y ordenamiento territorial de las localidades de Villa Pehuenia y Moquehue, Provincia de Neuquén.

Dirección General de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Villa Pehuenia (2003), Código Urbano y de edificación de Villa Pehuenia, Moquehue y Área de influencia.

Decreto Nº 2118/04, reglamenta artículos de ley 2414, provincia de Neuquén.

Decreto Nº 2790/1999, reglamento de alojamientos turísticos, provincia de Neuquén.

Municipalidad de Villa Pehuenia (2010) Informe 2172.

Ley Nº 2414 de turismo de la provincia de Neuquén.

Ministerio de Desarrollo Territorial, Subsecretaria de Turismo de la Provincia de Neuquén, "Informe de gestión. Síntesis", 2010, Gobierno de la Provincia de Neuquén.

Ministerio de Desarrollo Territorial, Subsecretaria de Turismo de la Provincia de Neuquén, "Síntesis informe de gestión 2009-2010", Gobierno de la Provincia de Neuquén. .

Ministerio de Desarrollo Territorial, Subsecretaria de Turismo de la Provincia de Neuquén, "Plan de gestión del turismo 2008-2011", Gobierno de la Provincia de Neuquén.

Resolución Nº 816/05, reglamento de turismo rural, provincia de Neuquén.

Resolución Nº 1039/05, Rectificación reglamentación actividades de turismo de aventura, provincia de Neuquén.

Resolución Nº 138/ 05, reglamenta actividades de turismo de aventura, provincia de Neuquén.

Resolución Nº 853/2010, reglamenta actividades de turismo de deportes, provincia de Neuquén.

Subsecretaría de Turismo de Neuquén, Anuario estadístico en turismo 2010, apartado agencias de viajes y turismo.

Subsecretaria de Turismo de Neuquén, 2010. Oportunidades de inversión privada, disponible en: www.neuquentur.gob.ar, accedido el 05/01/2012.

Subsecretaria de Turismo de Neuquén, Anuario estadístico en turismo, 2010. Disponible en: www.neuquentur.gob.ar, accedido 05/01/2012.

Municipalidad de Villa Pehuenia, 2010. Informe 2172.

Entrevistas realizadas

Mauro del Castillo, ex Intendente Municipal (2004-2011), marzo de 2012

Gentile, Hernán, Secretaría de Turismo Villa Pehuenia, marzo de 2012

Laino, María Luz, Secretaria de Turismo Villa Pehuenia, marzo de 2012

Carbone, Guillermo, Presidente Cámara de Turismo, Industria, Comercio y Servicios de Villa Pehuenia, marzo de 2012

Inostrata, Mariela, Presidente ONG Entre Nosotras, Asociación de Mujeres, marzo de 2012

Puel, Rocío, estudiante comunidad Puel, marzo de 2012

Villares, Norma, Directora colegio religioso nivel medio, marzo de 2012

La Fábrica, regionales, marzo de 2012

Cervera, Carla, Coordinadora Área Planificación y Desarrollo de Villa Pehuenia, marzo de 2012

INDICE

Presentación **3**

Introducción
Carlos Fidel y Alejandro Villar **5**

Capítulo 1: **Ensambles de actores urbanos entre la esfera de la pobreza y la producción. Una aproximación empírica en el Municipio de Quilmes, República Argentina.**
Carlos Fidel, Raúl Di Tomaso y Cristina Farías **15**

Capítulo 2: **Sistematizando prácticas en economía social y solidaria: universidad y empresas sociales para un desarrollo territorial inclusivo.**
Rodolfo Pastore, Bárbara Altschuler, Selva Sena, Guillermina Mendy, Merlina Martínez y Silvia Polinelli **39**

Capítulo 3: **El Presupuesto participativo en América Latina: un proceso en vías de realizarse.**
Sonia Ramella **71**

Capítulo 4: **Formas fragmentarias de integración territorial: El caso de la mega minería metalífera a cielo abierto en Argentina.**
Ezequiel Acsebrud, Claudia Composto y Javier Villamil **95**

Capítulo 5: **Expansión sojera e industria de maquinaria agrícola concentrada territorialmente. Implicancias para el desarrollo regional.**
Germán Dabat y Sergio Paz **139**

Capítulo 6: **Localización industrial e injusticia ambiental. Reflexiones a partir de un barrio obrero del conurbano sur de Buenos Aires.**
Clara Bressano, Miguel Lacabana, Cristina Carballo **169**

Capítulo 7: **La marca de la polarización social y la segregación territorial en las disímiles posibilidades de inserción laboral de los jóvenes del Partido de Pilar.**
Beatriz Wehle y Hernán Lamela **203**

Capítulo 8: **Análisis integral del reciente desarrollo del turismo en Villa Pehuenia. Bases para la re-configuración de la matriz productiva de la provincia de Neuquén, Argentina.**
Noemí Wallingre **247**