



# **Miradas y controversias del desarrollo territorial en Argentina**

Aproximación a un enfoque analítico

**Carlos Fidel y Alejandro Villar**  
Compiladores

**Raúl Di Tomaso • Cristina Farías  
Rodolfo Pastore • Bárbara Altschuler  
Daniel Alberto Cravacuore • Guido Galafassi  
Diego Pérez Roig • Oriana Cosso  
Miguel Lacabana • Cristina Carballo  
Clara Bressano • Beatriz Wehle • Hernán Lamela**

Centro de Desarrollo Territorial  
Universidad Nacional de Quilmes  
CDT-UNQ



Título: Miradas y controversias del desarrollo territorial en Argentina.  
Aproximación a un enfoque analítico  
Compiladores: Carlos Fidel y Alejandro Villar  
Autores: Raúl Di Tomaso, Cristina Fariás, Rodolfo Pastore, Bárbara Altschuler,  
Daniel Alberto Cravacuore, Guido Galafassi, Diego Pérez Roig,  
Oriana Cosso, Miguel Lacabana, Cristina Carballo, Clara Bressano,  
Beatriz Wehle y Hernán Lamela  
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: Josefina Nacif  
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 978-987-1650-86-6



Miradas y controversias del desarrollo territorial en Argentina : aproximación a un enfoque analítico / 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; Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2014. 180 p. ; 23x15 cm. - (Pensamiento crítico; 10)

ISBN 978-987-1650-86-6

I. Ciencias Sociales. I. Di Tomasso, Raúl Di Tomasso II. Carlos Fidel, comp. III. Villar, Alejandro, comp.  
CDD 301

Fecha de catalogación: 13/11/2014

# 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 y controversias del desarrollo territorial en Argentina. Aproximación a un enfoque analítico*. 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**

El presente libro es una síntesis y una reflexión en la dimensión conceptual de los resultados generados en los últimos dos años de funcionamiento del CDT-UNQ. Este trabajo pretende contribuir a la discusión que se plantea, desde distintas miradas, sobre la problemática 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 interpretación y el diseño de posibles propuestas de respuestas desde la esfera social, pública y/o privada, temática que abre un amplio abanico de senderos. Algunos de estos senderos serán presentados y puestos en discusión en este escrito.

Las distintas reflexiones que se exponen a lo largo del texto consideran aportes a las temáticas efectuados por otros autores, al tiempo que contemplan las exploraciones empíricas sobre la realidad que analizó cada equipo de investigación. Los resultados de la investigación empírica serán presentados en un próximo libro, que actualmente está en etapa de edición para su publicación, el que será complemento y continuidad de éste.

El trabajo que presentamos es fruto de una labor que se realizó en el espacio institucional del CDT-UNQ, que está conformado por siete 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 transversal, unificando y centrando sus miradas: la dimensión territorial del objeto en estudio. El territorio es considerado un soporte con incidencia activa y, por lo tanto, un factor que determina la configuración de los componentes de la materia en estudio, al tiempo que condiciona las densidades y los comportamientos de los actores que se despliegan en el escenario en observación; el marco territorial puede ser modificado por las funciones de los actores y los usos de sus dispositivos simbólicos y materiales.

En una realidad mutante y contradictoria, siempre tensa, con las huellas resultantes del cruce de las crisis previas y, a veces, retejada por las respuestas de los actores sociales y/o la intervención del Estado, la propuesta de

investigación avanza sobre la problemática social y económica, en su multiplicidad de expresiones y representaciones, y las presencias y/o ausencias del papel del Estado en sus distintos niveles (nacional, provincial y municipal).

Como se manifestó anteriormente, el material presentado se produjo en el marco de proyectos de investigación del CDT-UNQ. Uno de los proyectos de investigación del Centro se denomina *Producción y pobreza* y tiene como objeto de estudio, desde la perspectiva de las condiciones de vida, la producción y el desarrollo local, abordados 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 del CDT denominado *Economía social* aborda una línea de investigación en economía social y solidaria. Está centrado en la realización de un estudio empírico sobre algunos procesos sociales claves implicados en la construcción de la llamada “otra economía”<sup>1</sup>; 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 clave.

Otra temática relacionada con las anteriores es la estudiada en el proyecto *La gestión local del desarrollo*. Este proyecto transita por la línea de investigación sobre gestión local, centrada en el análisis de la gestión de procesos de políticas públicas en el ámbito municipal. La revisión de éstos 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.

---

(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.

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 utilizarán la metodología de caso: el primero realizando un relevamiento general del universo de casos nacionales y seleccionando una muestra de doce casos; 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 –conflictos sociales que se vienen sucediendo en la Argentina contemporánea en las últimas décadas–. El abordaje utiliza un enfoque especial en su expresión territorial, lo que implica estudiar no sólo los procesos directos ligados a la posesión y utilización del territorio sino también a las diversas expresiones espaciales/territoriales de los procesos de desarrollo-conflicto social. Esto consiste tanto en un trabajo de revisión y reelaboración teórica como estudios de casos locales o regionales a nivel empírico.

A los ya mencionados se suma el proyecto *Turismo y desarrollo* que 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 e 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 para sus ventajas relativas que les permitieran mejorar las condiciones socioeconómicas, encontrando en el turismo un nuevo factor productivo.

Este abordaje se sostendrá en el estudio de análisis de casos y se limitará a considerar cinco destinos turísticos de reciente desarrollo en Argentina, desde el año 1990, que tengan lugar en pequeños o medianos municipios y cuyo perfil productivo es el turismo como sector de desarrollo.

Otro proyecto relevante es *Medio ambiente y desarrollo*, que 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 y, 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 es titulado *Problemática laboral en la administración de justicia*, y comprende una propuesta en la que se indagan las dimensiones sociales que atraviesan el trabajo en la administración de la justicia bonaerense en un contexto de pobreza y exclusión social.

La investigación se centra en la problemática laboral, y su objeto 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, 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 sobre el resultado de los intentos de reforma para reorganizar, reasignar funciones, roles y responsabilidades de los agentes judiciales y, particularmente, sus posibilidades de capacitación para atender al incremento de la litigiosidad, 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.

Después de esta breve descripción de la conformación del CDT-UNQ, presentamos a los artículos que contiene este libro, señalando que se publican los siguientes autores y sus trabajos:

Los autores Carlos Fidel, Raúl Di Tomaso y Cristina Farías en su artículo “*Conjuntos de ensambles urbanos entre la pobreza y la producción. Un acercamiento teórico*”, analizan la problemática de los ensambles urbanos entre pobreza y producción, desde una dimensión conceptual.

El estudio comienza con una reflexión sobre los cambios macro globales en pobreza y producción, indicando especialmente los que afectan e inciden en mayor medida en la situación local, señalando las principales tendencias que atravesaron el desarrollo social y económico a nivel mundial, los que fueron conformando conglomerados que aglutinan formas de concentración de poder económico y político, en muchos casos sustentados en el dominio de los cambios tecnológicos, sujeción aglutinada que tiende a desplegarse en los interiores de las relaciones sociales asentadas en los distintos territorios urbanos y rurales.

Luego transita por un sendero de referencias concretas; los discursos de los actores se desenvuelven teniendo como fondo, borde y componente la problemática de la “realidad urbana actual”. En ese sentido exponen un esquema analítico para abordar y explicar a dos conjuntos de Actores en Red (AR), que están conformados por grupos sociales situados en dos vértices de la sociedad urbana: los que cuentan con activos y los desposeídos. Finalmente, se presenta una síntesis de las principales conclusiones teóricas.

Por su lado, Rodolfo Pastore y Bárbara Altschuler presentan el trabajo *“Economía social y solidaria: un campo socioeconómico, simbólico y político en construcción. Miradas y prácticas desde la universidad pública”*.

Los autores sostienen que en las últimas décadas, se observa en Argentina y otros países de América Latina, una presencia creciente de la economía social en las prácticas sociales y en el debate político y académico, que pertenece en conjunto al campo plural de lo que en este trabajo se denomina Economía Social y Solidaria (ESS). Argumentan los autores (Pastore, 2006; Altschuler, 2008) que la expresión ESS constituye un término polisémico que designa distintos tipos de cuestiones o dimensiones, proponiendo tres dimensiones de significación (Pastore, 2006, 2010 y 2013):

- a) una dimensión de trayectorias empíricas de otra forma de hacer economía, de creciente importancia y diversidad en el mundo contemporáneo, que une finalidad social de reproducción de la vida con dinámicas organizativas de gestión asociativa y democrática;
- b) una dimensión política de proyectos de sociedad en disputa, que se debate entre la adaptación a las lógicas de funcionamiento económico existente versus la capacidad para transformar dichas reglas, en pos de profundizar la democracia y la solidaridad;
- c) una dimensión simbólica de maneras de conceptualizar y entender las prácticas sociales en la acción económica, que pone foco en las condiciones de reproducción de la vida y en las formas de vinculación de los seres humanos entre sí y con el entorno natural.

El autor Daniel Alberto Cravacuore expone su trabajo “*La recentralización emergente en América Latina*”. Este estudio trata de demostrar la emergencia de un ciclo centralizador en América Latina, que revierte el empoderamiento municipal de las últimas tres décadas. Iniciado a comienzos del siglo, parece transformarse en una tendencia que sobrepasa las diferencias ideológicas. En algunos casos la recentralización genera tensiones entre los mecanismos de representación local y el poder central. En otros, viene justificada en la ineficiencia de los gobiernos locales, en la corrupción –como si tal fenómeno fuera patrimonio de este nivel de gobierno<sup>2</sup>– y, como un argumento más elaborado, la búsqueda de equidad territorial y una protección uniforme de derechos.

La centralización no supone volver a una situación preexistente hace tres décadas. Sin embargo, el recorte competencial y la creciente discrecionalidad en las transferencias presupuestarias tendrán su correlato en la descentralización política, pues limitan el papel de los alcaldes como líderes locales, transformándolos en meros administradores. La participación ciudadana, que pudiera erigirse en un contrapeso, es aún débil y choca contra estilos de gestión tradicionales, prácticas políticas históricas y conductas autoritarias.

El equipo conformado por Guido Galafassi, Diego Pérez Roig y Oriana Cosso presenta el trabajo “*Conflictividad social, territorialidad y modos de acumulación. Una primera aproximación teórica*” con la intención de aproximarse al fenómeno del conflicto social para ofrecer una explicación alternativa, que a partir del carácter dialéctico del proceso social trate de interpretar los conflictos y la aparición de diferentes movimientos y organizaciones sociales en relación con el modo de acumulación en el cual se gestan y emergen, fundamentalmente como expresión de un proceso histórico-espacial que se interpenetra con las dimensiones y dinámicas del sujeto social particular, en los correlacionados procesos de producción de subjetividades.

Las configuraciones espacio-territoriales en correlación con las formas productivas y sociales condicionarán la conflictividad emergente, determinando posibilidades y formas de expresión del conflicto en base a los sujetos dominantes de esa conjunción histórico-espacial. Se puede observar, por ejemplo, una correlación entre la centralidad de la clase obrera en los momentos y en los espacios de fuerte desarrollo industrial potenciando la formación de una conciencia clasista a través de la experiencia (Thompson, 1963). También se observa el desarrollo de conflictos agrarios y campesinos, con sus identidades particulares, en aquellos espacios poco o nada industrializados; o en cambio podemos encontrar movimientos de desocupados,

---

(2) Este argumento ha sido utilizado en países como Guatemala y México.

tan característicos de la reciente transición secular en Argentina, justamente cuando la tasa de industrialización y empleo bajan drásticamente. Finalmente, James O'Connor (2001) vincula movimientos ambientales y urbanos en relación con la descomposición de las condiciones de la producción en los países industrializados, razón por la cual cobran fuerza en los años 60 a pesar de haber existido en germen desde mucho antes, al ser un momento histórico en que confluyen matrices de ideas antisistémicas y contraculturales.

En tanto, los autores Miguel Lacabana, Cristina Carballo y Clara Bresano presentan el trabajo *“Ambiente, territorios sociales e injusticia ambiental en el conurbano sur”*.

Este estudio se enfoca en las transformaciones territoriales del conurbano sur bonaerense de fines del siglo XX, que han dejado un pasivo ambiental en términos de abandono de infraestructura urbana y contaminación.

Los autores proponen que para materializar este proceso basta con tomar el eje del conocido Camino General Belgrano, que conecta con el partido de Lanús y atraviesa Avellaneda hasta el partido de Quilmes, ex zona industrial por excelencia. Esta arteria fue sin duda un eje fabril de alto dinamismo durante el modelo de sustitución de importaciones que hizo eco en las décadas subsiguientes en la consolidación de un espacio altamente especializado.

El mapa de ocupación y valorización industrial es compartido tanto por la primera como por la segunda corona del área metropolitana sur, con algunas singularidades que hacen al tipo de desarrollo industrial y al momento de consolidación de la trama urbana. Entre ellas la actividad industrial y las políticas públicas incentivaron la ocupación de un suelo urbano muchas veces por debajo de la cota de inundación en zonas atravesadas por arroyos, vertederos naturales de los efluentes industriales, al tiempo que se incentivó la instalación de fábricas como usinas de desarrollo económico y empleo local a costa de bajos controles en las emisiones de sustancias tóxicas y degradación ambiental. La cuestión ambiental no era una preocupación social, por el contrario este modelo productivo de la actividad industrial fue ampliamente legitimado bajo la imagen de progreso y movilidad social.

En esta línea, el trabajo propone profundizar en la manera en que el territorio se interpela, transforma y redefine, a partir de las visiones y el imaginario de los vecinos frente a la inequidad de las condiciones urbanas y ambientales. Es decir, no perder de vista a la población que hoy le da vida y resignifican estos espacios de alta conflictividad ambiental como social. Para ello, se plantean algunos interrogantes metodológicos que apuntan a una revisión conceptual y empírica sobre el alcance e interrelación entre justicia ambiental y territorio, entendido este último como comunidad.

Los autores Beatriz Wehle y Hernán Lamela presentan su trabajo “*Jóvenes y desigualdades desde las nociones de capital cultural, trabajo y espacio social*”.

Este trabajo mantiene la proposición de que las transformaciones socio-económicas y culturales, que fueron afirmándose en la Argentina de fines del siglo pasado y comienzos del siglo XXI, rompieron ciertos patrones de integración social característicos del mapa de la estratificación social que describiera el sociólogo Gino Germani en los años 60.

El aumento de las desigualdades sociales ha llevado a diversos autores a reflexionar respecto de sus consecuencias sobre la población de los jóvenes de sectores populares. Muchos de esos jóvenes, particularmente en el conurbano bonaerense, se encuentran desempleados o sólo acceden a trabajos precarios y mal remunerados.

Desde los conceptos teóricos de Pierre Bourdieu, este capítulo plantea discutir las nociones de capital cultural, trabajo y espacio social, para enmarcar la problemática de las desigualdades entre los jóvenes y sus oportunidades para acceder a un empleo digno.

El autor Alejandro Villar presenta el trabajo “*Turismo sustentable y desarrollo local. Cuatro dimensiones centrales*”.

En el mismo sostiene que el crecimiento del turismo que, tanto a nivel global como para el caso argentino, se viene produciendo en las últimas décadas ha dado origen a un amplio debate en torno a las potencialidades que esta actividad tiene para generar desarrollo, más allá del impacto económico que produce. En este marco, este trabajo pretende presentar las principales dimensiones que permiten analizar esta compleja relación como elemento base para la elaboración de estrategias de desarrollo local sustentadas en la actividad turística.

El capítulo se encuentra organizado en dos partes. En la primera se presentan los principales conceptos sobre los que trabaja: el desarrollo local, el turismo y el territorio; y en la segunda, procede a analizar las cuatro dimensiones que se consideran centrales para poder establecer las condiciones en las que el turismo genera desarrollo en los territorios donde se desenvuelve. Estas son la económica, la ambiental, la socio-cultural y la política.

# Capítulo 1

## Conjuntos de ensambles urbanos entre la pobreza y la producción. Un acercamiento teórico

Carlos Fidel, Raúl Di Tomaso y Cristina Farías<sup>1</sup>

### Introducción

En los apartados iniciales desarrollamos algunas reflexiones relativas a los orígenes del capitalismo, poniendo foco en la tendencia a su expansión mundial, y su despliegue en el territorio urbano ocupado, construido y rehecho, entre otras modalidades: de forma desigual, socialmente segregada, con vías de circulación saturadas, contaminadas, con medios ambientes diferenciales y con trazados territoriales fragmentados que recortan áreas encerradas y separados del resto de la población.

Desde las profundidades socioeconómicas, originadas en sus núcleos organizacionales, empujados por la competencia mercantil, hay una emisión permanente de señales que provocan un incesante cambio tecnológico. En ese contexto mundial hace unos doscientos años emerge la Argentina como república, produciendo su territorio rural y urbano, configurando un trazado de crecimiento cruzado por la aplicación de proyectos políticos y económicos, en muchos momentos históricos, diversos y contrapuestos. Así se construye el soporte material y la historia social del país, edificándose en escenarios atravesados de controversias que hoy muestran algunos aspectos agudos sin resolver, expresándose en la dificultad de realizar pactos de gobernabilidad estables, representativos y equitativos.

---

(1) Docentes investigadores de la Universidad Nacional de Quilmes.

Luego presentamos un esquema analítico para 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.

Unos actúan en las zonas habitadas por personas que conviven en condiciones de pobreza, a las cuales denominamos AR desposeídos de bienes materiales y simbólicos (ARd). La perspectiva de investigación también dirige el foco a los AR que operan en distintos circuitos del escenario urbano de la producción o comercialización de bienes y servicios, a quienes designamos como AR de la producción (ARp).

La situación y el comportamiento de esos dos grupos de habitantes urbanos expresan gran parte del malestar y del bienestar de la existencia individual y social; seres que desde una perspectiva más amplia están situados en clases sociales determinadas. Sostenemos que éstas 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, las condiciones de vida de la población o para reensamblar a los actores sociales urbanos reales.

## **Ensamblajes urbanos y Actores Red (AR) en la época de la globalización del sistema mundial**

Originada hace alrededor de cinco siglos, en las zonas occidentales del mundo, desde la perspectiva de la economía surge la configuración de una nueva matriz de “poder de organización social” centrada en la consolidación y el despliegue de la fuerza del factor capital. Con el transcurso del tiempo ésta se fue fortaleciendo y tornándose hegemónica, basada en la figura dominante de los segmentos tenedores del “capital”, forma de actuación donde se asienta y promueve un modo de urbanización que pasó por varias fases, aunque con el rasgo común de expandirse de manera incesante por los distintos continentes, estableciendo una intensa interacción y variadas relaciones fluidas, marcadas por vías de articulación asimétricas, entre el centro más desarrollado y las periferias más atrasadas del planeta, a la par que se despliegan desequilibrios e inestabilidades al interior de cada región.

La centralidad de la forma social del capital expresa el núcleo donde confluyen y transitan las modalidades concretas de germinación de las

nacientes “relaciones sociales”, las que se fueron transmutando y desplegando a lo largo del territorio mundial, emitiendo su modo de organizar los eslabonamientos y flujos de las fases de la producción, circulación y consumo de los productos materiales, simbólicos y culturales.

Los inicios de estas nuevas fases de “acumulación ampliada del capital” se localizaron y desplegaron en Europa y, simultáneamente, tendieron a expandirse a escala global. En ese modo concentrado de acumulación ampliada de bienes materiales y sociales, emergieron inéditas configuraciones territoriales urbanas y de organizaciones productivas y sociales, que se construyeron de maneras ligadas y cruzadas por un entramado complejo y contradictorio de “ensambles urbanos” (EU) más o menos fijos o transitorios, a veces endebles o en otras situaciones con densidades muy compactas.

La pregunta que surge es: ¿cómo se forjan los denominados conjuntos de EU? Este interrogante nos lleva a abordar el concepto de los AR (Latour, 2008). Desde nuestro enfoque, los AR son los hacedores de los múltiples EU, y pueden ser de base material o virtual o sustentarse en una combinación de ambos, generando distintas densidades y solidez de las corporeidades de los EU.

A los propósitos de este trabajo, nuestra mirada nos conduce a enfocar las correlaciones de fuerzas políticas y económicas que se fueron dimensionando y generaron los ensambles que se difundieron en las distintas épocas por las que transitó el capitalismo. Así, la forma del “capital” se moldeó y combinó los distintos dispositivos concretos para obtener los valores de riqueza que adoptaban las figuras de ganancias y rentas engendradas en las diversas esferas sociales: industrial, inmobiliario, comercial, financiero y tecnológico. Dichos circuitos estuvieron asociados a las distintas formas de propiedad y usos de la tierra de empleo rural y urbano, lo cual fue dando lugar a un conjunto de AR públicos y privados que se apropiaron de un segmento del “excedente económico”. En ese conjunto de actores/propietarios se encontraba una parte claramente ociosa, aquéllos que en diferentes momentos históricos se apropiaban de una “renta”, ya sea por tener el dominio legal o por la capacidad de “forzar” la posibilidad de obtener una retribución por el uso de una porción del capital o de una parcela del territorio rural o urbano. Conviene señalar que los medios para obtener un “plus de ganancia” basado en el dominio de un trozo del territorio en el ámbito rural son muy distintos a los armazones y actores sociales que operan en el mercado inmobiliario urbano.

La forma social del capital desplegó su fuente de riqueza conformada por distintas franjas de “fuerzas de trabajo”, contingentes sociales sustentados

en la obtención de un “salario” como contrapartida a la venta de su energía laboral, ciertos segmentos de retribuciones de la fuerza laboral se fueron ensanchando y generaron nuevos “sectores de ingresos medios”. Mientras que en ciertas regiones y ciudades algunos grupos sociales podían ser más o menos incluidos en la cotidianidad del entramado social, en el otro vértice se desplazaban conjuntos de seres humanos que eran expulsados del consumo y la producción del mercado, relegándolos a los bordes externos de la sociedad; por eso, muchas veces, amplios grupos de AR se reprodujeron en las condiciones de vida marcadas por la pobreza y la exclusión.

Enfocando otra dimensión de la expansión de las relaciones sociales, en los zócalos sucedían rápidas y profundas transformaciones tecnológicas, las cuales se aceleraron desde mediados del siglo XIX y afloraron con el establecimiento del sistema de industrialización denominado “fordista”, sistema que aumentó la productividad y disminuyó los costos de producción, masificando el acceso al consumo y, del lado del capital, ampliando la masa y concentración centralizada de la ganancia.

Con el tiempo, el sistema productivo se fue modificando hasta alcanzar, a fines del siglo XX, las transformaciones tecnológicas de base digital, dando lugar a la forma de capital tecnológico (CT) (Ábalo, 2010), que aceleraron las modalidades de los procesos productivos, el traslado de información y bienes materiales, expandiendo la globalización de los consumos y la densidad de los flujos de los seres humanos, los bienes reales y virtuales. En ese nuevo mundo tecnológico se fue consolidando el predominio del capital financiero sobre las otras formas de capital; simultáneamente, sobre todo en los últimos años, se fue generando a nivel global una amplia relocalización de las actividades extractivas y productivas hacia las zonas de más bajos salarios, menor protección social, escasa o nula participación sindical, recursos naturales más baratos y con pocas restricciones a la contaminación del medio ambiente.

En los párrafos anteriores queda expresada la relevancia de la figura del “capital”, muestra de la configuración, a veces oscurecida o agrietada, otras veces resplandeciente, de la visibilidad de las “relaciones sociales” existentes.

Por otro lado, los seres humanos “incluidos” en el sistema se fueron transformando en ciudadanos con derechos íntegros, con participación en la órbita política y la constitución de las reglas estatales, a partir de la conformación, desde hace dos siglos, del Estado moderno, institución que fue definiendo las reglas y límites de convivencia, ampliando las tendencias de forjar existencias cada vez más democráticas y con iguales derechos jurídicos, promoviendo vías de relaciones más horizontales, con perfiles

ciudadanos más libres, con más posibilidades de acceso a la cultura y la educación, a las expresiones artísticas, a la diversidad de la vida social y al uso de las nuevas tecnologías.

La tendencia marcada por el progreso y la igualdad fue atravesada por torrentes de reflexión y acción que arrastraban torrentes de acciones e ideas talladas por posiciones sustentadas en la intolerancia, el autoritarismo, la elevación del individualismo como máximo valor y la expansión de la concentración del poder en pocas manos. La mayoría de los centros urbanos construían la ciudad en su interior, cruzada por separaciones entre los poderosos que ocupan las mejores zonas, las mejores viviendas. Del otro lado, habitaban los “otros”, los de afuera, los ocupantes de las peores tierras, los desposeídos de los bienes materiales, sociales y simbólicos.

En esa múltiple tensión entre los distintos paradigmas fue transitando la historia de los últimos dos siglos, atravesada por guerras mundiales, regionales y otros enfrentamientos de menor intensidad; expresión de búsquedas de dominio o de la implantación de modelos de organización social diferentes, algunos como expresiones de avances de democracia y, otros, muestras de expresión de discriminación con altos desniveles de usos urbanos y de los bienes. Por ese sendero, a mediados del siglo pasado el mundo tuvo dos escenarios: los marcados por formas de confrontaciones abiertas y las congeladas; dos modalidades que a veces se postergaban, pero, otras, se deslizaban hacia situaciones de estallidos de choques brutales y sangrientos. A comienzos de los años noventa, con el derrumbe del sistema soviético se produjo una reestructuración del poder mundial que se asentó de manera unipolar alrededor de la órbita de Estados Unidos.

En esos tiempos los estados fueron adoptando distintas estructuras y funciones, definiendo dos modalidades predominantes. Una de estas modalidades utilizó variados instrumentos y tendió a la concentración de la riqueza en pocas personas; acompañada por la aplicación de acciones mínimas para mantener los ensambles sociales internos fluidos y dispersos, realizando operaciones que obturaban las “transferencias de ingresos” entre los segmentos sociales que se apropiaban de la mayor parte del excedente y reproducían el poder político de la sociedad. Las menguadas funciones estatales fueron ampliando la desigualdad y la exclusión. En este camino se encuentran los promotores de un modelo liberal llevado a una ultra expresión, limitado a un esquema del poder sostenido en la expansión del capital privado en todos los ámbitos de la sociedad.

Por otro lado, emergía un nuevo modelo organizacional que promovía la intervenciones estatales para irradiar e incorporar “condiciones de bienestar”

al conjunto de la sociedad; ampliando los canales de transmisión de redistribución del ingreso para acoplar al conjunto de la población a la adquisición de ciudadanía y facilitar el acceso a los bienes materiales, simbólicos y a los de base digital.

La anterior visión binaria del acontecer de la realidad, en el transcurrir de los hechos históricos concretos, fue más compleja y contradictoria. En cada momento de los entornos recientes, la situación de los AR dependió de la tensión entre las fuerzas políticas y las condiciones vitales concretas de cada región y de cada país; moldeando las densidades diferenciales, los peculiares cruzamientos de los AR en los diversos perfiles de las sociedades y el Estado.

En esos relieves de las realidades urbanas surgieron conflictos que cruzaron los espacios separados por la segregación: nuevas conversiones, aperturas y zonas urbanas distanciadas entre espacios donde se localiza la riqueza o la pobreza, marcados por la configuración de urbanizaciones donde opera el “capital inmobiliario” que busca ampliar la “ganancia extraordinaria localizada”. En ese choque innovador se entrecruzan mundos reales con virtuales, cohabitando inéditas aglomeraciones urbanas atravesadas por rupturas, discontinuidades, polarización de usos de zonas de tránsito de bienes y personas, generación de nuevas fuentes y sustancias de contaminación e incesantes aumentos de las cuotas de riesgo cotidiano. Así, se configuraron ciudades que se bosquejan en la violencia de la fragmentación dividida entre la dominación, el abandono, la expulsión de los habitantes que no encuentran un lugar dentro de la sociedad urbana y son desplazados más distantes o a los propios márgenes.

Los párrafos anteriores son parte de imágenes propagadas, difundidas y, muchas veces, superpuestas, que están presentes en la profundidad de los cambios del mapa urbano; transformaciones que se registran de manera continua día a día, sumadas a la alteración de las dimensiones espaciales y temporales de la contextura urbana, emergiendo entre las complejidades y amplitudes de los nuevos fenómenos urbanos. Estas mutaciones explican una nueva fase de la globalización, que responde a la centralidad de las tecnologías de base digital, que despliegan un acelerado cambio de procesos, productos e imágenes, modificando en los últimos tiempos la localización de las actividades, a la vez que mundializan los tipos de consumo, ampliando las brechas entre los AR incluidos y los excluidos; separación que cruza el planeta y los interiores de los países –desarrollados o no– generando amenazas de tensiones que, a veces, devienen en realidades y otras sólo son quimeras que se disuelven en fantasmas de riesgos que no se concretan.

Desde hace pocos años (2008) una tremenda crisis estalló en los países centrales<sup>2</sup>; su primer síntoma fue en el territorio urbano, como efecto de los desproporcionados créditos hipotecarios destinados a acreedores insolventes, y rápidamente se desplazó a otros sectores. Dicha crisis fue postergada por la intervención estatal, que permitió a los grupos financieros sobrevivir, aunque sin certezas de cómo ni por cuánto tiempo más.

De las anteriores reflexiones emergen algunos interrogantes:

- En la actualidad, ¿cómo se conforma el ensamble entre las relaciones sociales capitalistas y el territorio urbano?
- ¿Cómo se delimitan los cauces, los pasadizos y los bordes en los que se localizan y transitan los AR en la actualidad urbana?
- ¿Cuáles son las posibles evoluciones de las ciudades y sus AR en esta fase de la mundialización?

Las preguntas abren un complejo espacio de reflexión que desborda los propósitos de este trabajo. Sin embargo, enmarcan nuestro campo de reflexión. Desde este enfoque, nuestra mirada se dirige a realizar una aproximación en un territorio delimitado en la Zona Sur del Área Metropolitana de Buenos Aires de los EU entre dos conjuntos de AR:

- el conglomerado conformado por los habitantes pobres;
- la configuración del espacio de la producción.

## **Reflexiones en torno a la construcción de los AR en la Argentina**

La exposición del trabajo requiere de una caracterización general de la República Argentina. Como otros países de América, se constituye como república hace aproximadamente 200 años. Al tiempo que se consolidan las fuerzas de transformación independentista, se inician el diseño y la controversia de dos proyectos fundacionales que recorren su acontecer histórico.

Uno representa el propósito de configurar una nación agroexportadora, sustentada en las ventajas naturales estáticas que provienen de los extensos territorios y la fertilidad natural de la región pampeana; tierras que fueron apropiadas de manera brutal a los pueblos originarios, contando además con una mano de obra dócil y barata de trabajadores del campo: los “gauchos”.

---

(2) Por su magnitud, es similar a la crisis del capitalismo de 1930.

A este modelo de organización se le contraponen la propuesta de un esquema productivo diversificado, que intenta dinamizar las ventajas del agro combinadas con la ampliación de los sectores de base industrial. Esta opción se basa en el hecho de que la Argentina se abrió a las corrientes de inmigración que por oleadas provenían de las zonas más pobres de Europa, las cuales poblaron el extenso territorio y fueron construyendo los asentamientos urbanos, principalmente en la ciudad puerto de Buenos Aires. Los grandes centros urbanos se expandieron luego de la mitad del siglo XX, con el aporte de las migraciones internas y de las corrientes provenientes de los países limítrofes.

Los dos proyectos transitaban distintas etapas de confrontación dependiendo de la situación de los países centrales, ya fuera por crisis económicas, como la de los años treinta; o la Guerra Mundial. Así, en la Argentina se producían fenómenos de industrialización basados en la sustitución de importaciones.

En la dimensión política, la República estaba atravesada por distintas fuerzas políticas con visiones institucionales diferenciales; algunas estaban impregnadas de sostenes autoritarios, otras eran más democráticas, más o menos participativas. El mapa político se expresó en varias intervenciones de gobiernos militares y en la configuración de una disminuida ciudadanía. En ese contexto se fue conformando un Estado que en todos sus estamentos mostraba, en su interior y en relación con la sociedad civil, ensambles débiles, poco eficientes y corruptos, sumado al hecho de que la mayor parte de la población era y es urbana<sup>3</sup>, pero con la característica de que la morfología de ocupación del territorio devino en urbes desestructuradas y con una población concentrada en pocas ciudades.

En marzo de 1976, a partir de la interrupción del Estado de derecho por el último golpe militar, se inició un proceso de cambio en los soportes de organización institucional y económica social, delineándose así un nuevo trazado de las relaciones sociales que modificó sustancialmente a los AR urbanos.

Los actores que apoyaron el golpe institucional, se unían en una misma visión fundacional que buscaba instituir un nuevo modelo de país. Respaldados en la fuerza de la represión, intentaron instaurar un proceso que derivara en un nuevo “orden de organización” social, mediante la aplicación de políticas económicas y sociales enmarcadas en una burda y esquemática versión del paradigma neoliberal. Este proyecto neoliberal prosiguió a la recuperación de la democracia, y los gobiernos que se sucedieron a partir de

---

(3) 80% del total.

1983 adoptaron el discurso que predominaba a nivel global, consolidando la configuración del mundo bajo la hegemonía unipolar de los Estados Unidos.

La estrategia sostenía la eficiencia imbatible del mercado como forma de organizar la sociedad y, luego, con la incorporación de las tecnologías de base digital se aceleraron los modos de integración al resto del mundo. Desde finales de los ochenta, se implementaron acuerdos de liberalización de los canales de comercialización, primero entre cuatro países limítrofes del sur de América<sup>4</sup>, y en los años posteriores se fue ampliando a otros países de la región, incorporándolos como miembros plenos o asociados.

A partir de 1991 se implanta un proyecto “estabilizador” acompañado por un abanico de medidas neoliberales. En esencia, el esquema se sostuvo en mantener una paridad de un peso nacional equivalente a un dólar norteamericano; este planteo simple se expresaba en que la masa monetaria interna debía estar respaldada por reservas de dólares que se mantenían en el Banco Central de la República Argentina. Este esquema implicó un fuerte proceso de destrucción de las actividades de transformación industrial, así como un importante aumento del desempleo y la pobreza, todo lo cual llevó a la segregación del uso del espacio urbano.

En las urbes, los “incluidos” construyeron nuevos “aparatos urbanos” (De Mattos, 2001), lugares para consumir sus bienes y, además, se fueron creando zonas más o menos cerradas para vivir fuera del peligro. En tanto, en las ciudades siguieron vigentes los espacios de circulación y convivencia con los sectores medios y los más desposeídos, en zonas que se fueron degradando en su equipamiento e infraestructura. El modelo neoliberal incidió en todas las esferas de la sociedad y el Estado, debilitó los AR y disolvió los lenguajes cotidianos de diálogo y solidaridad.

Mientras la moneda interna se mantenía fijada en función de las monedas externas, se incrementaba el déficit interno y externo que se sostenía por el aumento de la deuda externa. El modelo de inserción internacional y sus efectos internos estallan violentamente a fines de 2001, como resultado del agotamiento de las reservas monetarias y las fugas de capitales a mercados del exterior. La crisis se extendió a los actores políticos, lo cual generó un período de fuerte incertidumbre que se expresó en la ruptura de los ensambles entre la población y la clase política. En tanto la desprestigiada clase política buscaba acuerdos para continuar con la gobernabilidad, en el conjunto de la población de adoptaban conductas muy disímiles; muchos intentaban sobrevivir con estrategias individuales para transitar la crisis,

---

(4) En 1991 se conformó el Mercosur, integrado por Brasil, Paraguay, Uruguay y la Argentina.

otros se iban del país en búsqueda de horizontes más prósperos. En esa tormentosa época, donde la sociedad civil convulsionaba por los quiebres y debilitamientos de los ensambles materiales y simbólicos, una parte de los AR ensayaba nuevas modalidades para fomentar y restablecer los gestos y las acciones asociativas en torno a proyectos comunes.

Luego de los tiempos más tensos de la crisis, poco a poco se fue restableciendo la convivencia y el conjunto de los ensambles, reconstituyéndose los AR que actúan en la sociedad. Desde el Gobierno cambió la orientación de las políticas públicas, ensayando y aplicando estrategias heterodoxas en los circuitos de la economía y la sociedad.

Con un contexto internacional favorable, por el aumento de los precios de los bienes que mercantiliza la Argentina y la aplicación de medidas orientadas a expandir el mercado interno, se dio una combinación virtuosa, en la cual se registraron altas tasas de crecimiento en las actividades de la producción, especialmente la fabril<sup>5</sup>; en el sector de la construcción, donde la búsqueda de mecanismos formales e informales, algunos de ellos ilegales, buscaban incrementar la ganancia extraordinaria urbana localizada; y en el ámbito agrario, donde el capital financiero de origen nacional y transnacional, buscando maximizar la rentabilidad, orientó sus inversiones hacia este sector, expandiendo la frontera agropecuaria a partir de la profundización de la especialidad sojera.

A la par del crecimiento económico se observó un importante nivel de disminución del desempleo y la pobreza. La mejora de las condiciones de vida de los sectores más pobres de la sociedad fue impulsada por la instrumentación de los Programas Sociales de Transferencia Monetaria (PSTM), algunos de ellos con efectos de “tipo universal” y otros “focalizados” en determinados grupos sociales<sup>6</sup>.

Sin embargo, las mejoras registradas en la última década dejan varios huecos en el funcionamiento del Estado, en la infraestructura del equipamiento urbano, en la articulación de los ensambles urbanos, en el fortalecimiento de los lazos internos de los AR y especialmente en la mejora de los núcleos problemáticos de la desigualdad y de la distribución de la riqueza, quizá, la causa de los problemas enunciados y de la desarticulación social existente.

---

(5) En particular de las Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes).

(6) Plan Jefas y Jefes de hogar desocupados, Plan Familias, Plan Trabajar, Plan Argentina Trabaja, Asignación Universal por Hijo (AUH), jubilación de amas de casa, entre otras.

## Un acercamiento al municipio de Quilmes

Nuestro estudio se localizará en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). Esta región se divide entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y un conjunto de municipios que la rodean, denominado conurbano, y que dependen institucionalmente del Gobierno de la provincia de Buenos Aires. El RMBA abarca un territorio de 8235 km<sup>2</sup> y se encuentra habitado por 12.142.618 personas, según datos del Censo de Población y Vivienda 2001 (Pirez y Labanca, 2009).

Nuestro estudio se enfoca, específicamente, en la zona sur del conurbano, el municipio de Quilmes, fundado hace 344 años, y con una población de 518.788 habitantes distribuidos en 94 km<sup>2</sup>. Presenta una sociedad altamente fragmentada y polarizada, con cerca de una quinta parte de su población asentada en algunas de sus 37 villas de emergencia<sup>7</sup> y asentamientos precarios, localizados en áreas inundables, a la vera de arroyos gravemente contaminados y con escasa o nula infraestructura territorial; expresando la imagen de ser “una sociedad muy estratificada, caracterizada por una polarización radical del acceso a los valores, tanto materiales como simbólicos” (Bauman, 2009).

La zona de estudio posee una dependencia política institucional tripartita, es decir, con un nivel nacional, uno provincial y otro municipal, que no siempre conviven de forma armoniosa. Los problemas de ensamble entre estos actores generan fuertes desarticulaciones a la hora de diseñar e implementar políticas públicas. Estas se encuentran condicionadas, por un lado, a la desintegración territorial desde un punto de vista espacial, y por otro, a la fragmentación política a partir del juego de alianzas. No es casual que en la región se utilice como sinónimo de *municipio* la denominación *partido*.

Los vínculos entre los actores municipales de este territorio se encuentran partidos o integrados de acuerdo a la estructura de alianzas político-territoriales, y a la acción y capacidad de operar de cada AR. El escaso desarrollo de ensambles urbanos entre los diversos actores políticos repercute en la heterogeneidad de aplicación de las diversas políticas públicas, la falta de constitución de actores en red, con relaciones sociales y materiales desmembradas y con la primacía de opciones individuales.

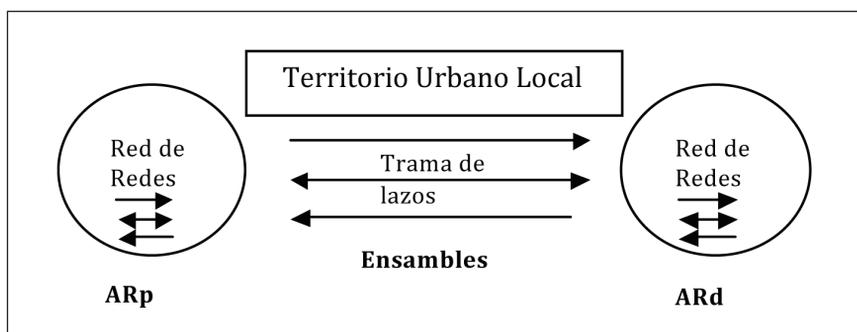
---

(7) Se denomina villas de emergencia al territorio conformado por un conjunto de viviendas de carácter precario, con escaso equipamiento urbano, con falta o carencias en el trazado de la circulación interna y, en general, habitado por personas de bajos recursos.

Esta conformación político-territorial de los actores facilita las estrategias políticas y públicas que desvalorizan el rol de la política y del Estado como actor principal, y ponen un límite al ejercicio pleno de la ciudadanía: “Esa distribución de capacidades consolida la fragmentación, dada la combinación de atribuciones y recursos, y de los territorios donde ellas se ejercen y se aplican” (Pirez y Labanca, 2009).

**CUADRO 1**

**Esquema teórico y algunas precisiones metodológicas**



El abordaje del estudio se centra en las modalidades concretas de ensamble entre dos AR: los pobres y los sectores de la producción (ver anexo).

Se diseñó una estrategia cualitativa de abordaje de la problemática de los ensambles entre los AR, para lo cual se realizó un conjunto de entrevistas en profundidad a empresarios y habitantes desposeídos de riqueza material y simbólica localizados en distintas villas y asentamientos del municipio.

Se tuvieron en cuenta criterios de estratificación, en el caso de los empresarios se consideró el sector de actividad (industrial, construcción, comercial y servicios), como así también el tamaño del establecimiento y su antigüedad. En el caso de los sectores pobres se consideró una segmentación según sexo, rangos de edad y situación ocupacional.

La arquitectura de los ensambles está marcada, principalmente, por dos contornos sociales que en parte son contradictorios, aunque en ciertos aspectos se combinan y complementan. Presentan varias dimensiones, algunas sólidas, otras más fluidas, con diferente nivel de dinamismo y densidad. Estas son:

## **Segmentos de desposeídos**

- Condiciones de vida materiales y simbólicas urbanas
- Historia en el barrio
- Vinculación con el mercado de trabajo
- Estrategias de supervivencia
- Círculo intergeneracional de la pobreza
- Conceptualización de la pobreza
- Producción de la pobreza
- Rol de las instituciones (Estado, iglesia, empresarios, políticos)
- Valores

## **Segmentos de Empresarios**

- Sector y actividad
- Estructura de recursos humanos
- Vinculación empresas sociedad
- Conceptualización de la pobreza
- Producción de la pobreza
- Rol de las instituciones (Estado, iglesia, empresarios, políticos)

Conviene reiterar que esta presentación es el avance de una investigación más amplia y profunda que está en desarrollo en la Universidad Nacional de Quilmes.

## **Algunas conclusiones**

Este trabajo es un primer acercamiento a una zona urbana, en la cual identificamos dos cuestiones centrales para intentar explicar o, por lo menos, dar pistas que apuntan a obtener una representación consistente de la “situación y el transcurrir de la sociedad urbana local”. Con ese propósito explícito exploramos las configuraciones y formas de accionar del conjunto de actores (entendidos como red de redes) y los ensambles (abordados como entramado de lazos) que operan entre dos zonas urbanas conformadas por los lugares donde se asientan: la pobreza y la producción.

Nuestra propuesta es que estos dos núcleos temáticos expresan gran parte del malestar y del bienestar de la existencia social de sus habitantes, seres que desde una perspectiva más amplia están situados en clases

sociales determinadas. No sostenemos que éstas sean 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 sus interiores y sus redes nos permite repensar (de manera actual) y, eventualmente, aplicar nuevos diseños para ampliar o abrir caminos e instrumentos que mejoren la convivencia, las condiciones de vida de la población y reensamblar a los actores sociales urbanos reales. Las relaciones sociales se ensamblaron y ensamblan entre las figuras de las fuerzas del trabajo y las distintas expresiones del capital: agrario, industrial, comercial, financiero y tecnológico.

Al mismo tiempo, existen segmentos sociales ociosos que se apropian de un trozo de renta agraria y urbana, en este último ámbito operan los actores inmobiliarios que buscan obtener una porción de la ganancia extraordinaria localizada. Afuera de la organización del sistema fluyen, sobreviven, otros amplios grupos de fragmentos de habitantes excluidos de la producción y el consumo.

En la esfera política se van forjando distintos modos de organizar la sociedad, avanzando en la constitución del Estado moderno, con sus facetas más autoritarias, contrapuestas a sus formas más democráticas y participativas.

En ese contexto histórico, cruzado por crisis que a veces se resuelven en guerras mundiales, enfrentamientos de menor grado o que se mantienen latentes, a principios del siglo XIX se concibió la configuración de la República Argentina, cruzada por varias tensiones irresolutas hasta hoy día. Tal vez las principales cuestiones transiten por la opción de un modelo económico social agroexportador, o por otro más diversificado; acompañado por la instalación de un esquema gubernamental autoritario/represor o por un Gobierno democrático, participativo, que distribuya las riquezas. Esto no debe leerse como una combinación-enfrentamiento de dos posiciones. En el acontecer de la realidad, los proyectos se entrelazaron, se cruzaron y se sobrepusieron, en muchos casos concretos, de forma contradictoria; pero en general se articularon, se procesaron y se resolvieron con la intervención de los factores internos y externos que expresaron el poder político-económico real.

En el devenir del país atravesado por la inestabilidad democrática combinada con diversas crisis económicas, la población se fue concentrando en unas pocas grandes ciudades. La zona más extendida es la RMBA, y la investigación se localiza en un municipio del sur de esa área metropolitana.

En los párrafos anteriores presentamos un esquema analítico para pro-

cesar y explicar los resultados de una serie de entrevistas en profundidad, realizadas a dos conjuntos de AR, “red de redes” de seres humanos situados en dos vértices de la sociedad urbana local. Uno actúa en el territorio habitado por los que conviven con condiciones de pobreza, los AR desposeídos de bienes materiales y simbólicos (ARd). Los otros, compuestos por los AR que operan en distintos circuitos del escenario urbano de la producción de bienes y servicios, los AR de la producción (ARp).

## Bibliografía

- ÁBALO, C., “Dos modelos en pugna: el productivo y el agrofinanciero en medio de la crisis mundial”. *Revista socialista*, N° 3. Año 2. Cuarta época. Buenos Aires, 2010.
- AUGE, M., *Los no lugares. Espacios del anonimato*. Barcelona: Ed. Gedisa, 1995.
- ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, S., *Pobreza y Desarrollo en América Latina*. Universidad Nacional de Salta, 2008.
- BAUMAN, Z., *Modernidad Líquida*. Buenos Aires: Ed Fondo de Cultura, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Vida de Consumo*. Madrid: Ed Fondo de Cultura, 2007.
- \_\_\_\_\_. “La carencia de sociedad”. *Revista Letra Internacional*, N° 104, España, 2009.
- BECK, U., *La sociedad del riesgo*. Buenos Aires: Editorial Paidós, 1989.
- \_\_\_\_\_. *¿Qué es la globalización?: Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Buenos Aires: Ed. Paidós, 2008.
- CASTELL, M., *La ciudad informacional. Tecnologías de información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*. Madrid: Alianza Editorial, 1995.
- \_\_\_\_\_. *La sociedad informacional*. España: Ed. Siglo XXI, 1998.
- CATTANI, D., “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: Clasco 2008.
- CIMADAMORE, A., y CATTANI, D. (comps.), *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina*. Bogotá: CLACSO, Siglo del Hombre editores, 2008.
- CUENYA, B; Fidel, C. y HERZER. H., *Fragmentos sociales. Problemas urbanos de la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI Editores Argentina SA.
- DE MATTOS, C., “Movimientos del capital y expansión metropolitana en las economías latinoamericanas”. *Mundo Urbano*, N°14, 2001.

- \_\_\_\_\_. “Transformación de las ciudades latinoamericanas. ¿Impactos de la globalización?”. *Eure* Vol. XXVIII/Nº 85, diciembre, 2002.
- \_\_\_\_\_. “Santiago de Chile de cara a la globalización: ¿otra ciudad?”. *Revista de Sociología y Política*, Nº 19, Curitiba, noviembre, 2002.
- FIDEL, C., “Un acercamiento a la Ciudad global dispositivos sólidos y efímeros del Mercado Inmobiliario”. *Revista Urbared-Mundo urbano* Nº 38, 2012. Indexación en LatIndex.
- FIDEL, C., DI TOMASO, R. y FARIÁS, C., “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, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Territorio, condiciones de vida y exclusión. El Partido de Quilmes, Provincia de Buenos Aires, Argentina*. Buenos Aires: Clacso, 2008.
- \_\_\_\_\_. “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*, Carlos Barba (coord.). Buenos Aires: Clacso-CROP, 2009.
- \_\_\_\_\_. y otros. *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, 2008.
- \_\_\_\_\_. “Conjuntos de Ensamblados urbanos entre la pobreza y la producción. Aproximación al Municipio de Quilmes. República Argentina”, en *Ciudades del 2010 entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*, de Alicia Ziccardi (comp.). Universidad nacional Autónoma de México, Coordinación de humanidades, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, México 2012.
- HARVEY, D., “Globalización y urbanización”, *Revista Geographikós*, Nº 8, Año 7, Buenos Aires, 1997.
- KLIKSBERG, B. “Depende: Pobreza” (en línea). *Revista FP*. Madrid: FRIDE Disponible en: <<http://www.fp-es.org/depende-pobreza>> (Consulta: agosto de 2010).
- LATOURETTE, B., *Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor-red*. Buenos Aires: Manantial, 2008.
- LIZCANO, E. “La economía como ideología. Un análisis socio-metafórico de los discursos sobre “la crisis”, *Revista de Ciencias Sociales*. Año 1. Segunda época, Nº 16, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes (Primavera de 2009), 85-102.

- PIREZ, P., y LABANCA, F., “La ciudad metropolitana de Buenos Aires tiene gobierno”, *Revista de Ciencias Sociales*. Año 1. Segunda época, N.º 16, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, 2009, 217-232.
- RAMÍREZ, C. y MILANO, F., “¿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, J. E., *Cómo hacer que funcione la globalización*. Buenos Aires: Editorial Taurus, 2006.
- ZICCARDI, A., “Políticas de inclusión social de la ciudad de México” en *Retos para la integración social de los pobres en América Latina*, Carlos Barba (comp.). Buenos Aires: Clacso, 2009.



## Capítulo 2

# Economía social y solidaria: un campo socioeconómico, simbólico y político en construc- ción. Miradas y prácticas desde la universidad pública<sup>1</sup>

Rodolfo Pastore<sup>2</sup> y Bárbara Altschuler<sup>3</sup>

### Introducción

El presente capítulo aborda una cuestión de interés en el debate contemporáneo sobre el desarrollo territorial, relacionada con la significativa importancia de las experiencias y propuestas de economía social o solidaria en diversidad de territorios. En tal sentido puede observarse que tanto en Argentina como en otros países de América Latina, existe en las últimas décadas una presencia creciente de la economía social en las prácticas socioeconómicas y en el debate político y académico, que se vincula también con distintas formas de concebir el desarrollo local, comunitario o territorial. En el plano conceptual y simbólico, este resurgimiento de experiencias y debates se va a designar de diversas formas tales como *economía social*,

---

(1) Este trabajo es en más de un sentido resultado de una construcción colectiva desde la práctica de investigación, extensión y docencia universitaria del Proyecto Crees (Construyendo Redes Emprendedoras en Economía Social) de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). En tal sentido, agradecemos especialmente a cada uno y a todos nuestros compañeros del Crees los aportes y reflexiones que hacen posible lo bueno que el mismo contiene. Para ver los proyectos y espacios que integramos puede consultarse: <http://observatorioess.org.ar>.

(2) Docente e investigador de la UNQ, Director del Programa de Extensión Crees-Icotea y de la Unidad Académica Observatorio del Sur de la Economía Social y Solidaria ([rpastore@unq.edu.ar](mailto:rpastore@unq.edu.ar)).

(3) Docente e investigadora de la UNQ, Directora de la Especialización en Gestión de la Economía Social y Solidaria (Egess) ([baltschuler@unq.edu.ar](mailto:baltschuler@unq.edu.ar)).

*economía solidaria, nueva economía social, economía popular solidaria* y otras que, si bien tienen matices diferenciados de importancia, pertenecen en conjunto al campo plural de lo que en el presente trabajo denominamos Economía Social y Solidaria (ESS).

La expansión de la ESS surge como respuesta social, intersubjetiva y colectiva, ante las consecuencias provocadas por las transformaciones contemporáneas en el mundo del trabajo, el Estado, los mercados y los tejidos socio-territoriales. Desde estas respuestas sociales se vienen impulsando múltiples iniciativas, emprendimientos, entidades, organizaciones o redes asociativas, como opciones de trabajo, generación de ingresos y búsqueda de mejora en las condiciones y calidad de vida de personas y grupos sociales en diversidad de comunidades y territorios.

A su vez, esta creciente importancia *empírica* de la ESS, se relaciona con su mayor peso en otras dos dimensiones, la *política* y la *simbólica*. En la dimensión política, ha crecido la importancia de la ESS en la agenda pública, y se han empezado a gestar determinados agrupamientos colectivos del sector. En la dimensión simbólica, puede observarse, entre otras cuestiones, un mayor lugar de la ESS en los debates académicos sobre lo económico, lo social y su vinculación con el desarrollo territorial y, aunque de manera aún incipiente, construcciones colectivas de cierta magnitud de medios comunitarios y cooperativos.

De allí que, por una parte, desde hace poco más de una década las políticas vinculadas al desarrollo local se vienen asociando también a la economía social, al menos en su componente de desarrollo territorial inclusivo. De igual forma, es notable la expansión de ofertas académicas de posgrado en la temática, así como de proyectos de vinculación académica-territorial en programas de voluntariado o extensión universitaria, éstos en mayor medida en los últimos años. De hecho, éste es en buena medida nuestro propio recorrido, como experiencia de investigación, docencia y vinculación académica desde la que surgen las reflexiones que aquí compartimos.

De esta experiencia universitaria orientada a la construcción de *otra educación para otra economía y otra sociedad*, surgen reflexiones, aprendizajes y desafíos cuyo análisis constituye el objeto central de este trabajo. Para abordar estas cuestiones, el capítulo se estructura en tres partes. En la primera, presentamos nuestra perspectiva sobre la ESS y las diferentes dimensiones que la configuran, dada la pluralidad de sentidos que designan significaciones afines pero diversas. A continuación, abordamos el debate crítico sobre el *desarrollo territorial* y sus vínculos específicos con la ESS, poniendo en cuestión las nociones y enfoques de territorio y de

desarrollo más tradicionales y dominantes, con el objeto de restituir en los análisis de las prácticas territoriales las relaciones sociales y de poder, las fuerzas sociales y su interrelación en contextos socio-históricos determinados. Finalmente, en el tercer apartado, presentamos nuestro recorrido y acciones como propuesta de “trans/formación” educativa, en materia de investigación, docencia y vinculación con la comunidad desde la universidad pública. En particular hacemos una breve presentación del Proyecto Crees (Construyendo Redes Emprendedoras en Economía Social) del que formamos parte, presentamos algunas de sus estrategias, pautas conceptuales y metodológicas, así como los desafíos que enfrentamos para seguir contribuyendo a la construcción social del campo de la ESS en clave de desarrollo territorial.

## **1. Dimensiones, trayectorias empíricas y debates en ESS**

Como hemos señalado en trabajos previos<sup>4</sup>, la multiplicidad de iniciativas socioeconómicas que constituyen la ESS coexiste con distintas formas de designar y entender este proceso, expresada en una diversidad de términos que dan cuenta de un campo dinámico de significaciones y acciones sociales en plena construcción. En tal sentido, nuestro posicionamiento sobre la ESS no es neutral, sino que en lo fundamental busca contribuir desde la reflexión y la acción académica territorial, a potenciar esas prácticas socioeconómicas democráticas y solidarias, que en diferentes territorios vienen aconteciendo como respuestas colectivas a las tendencias estructurales de la globalización excluyente. En otras palabras, es intentar contribuir desde la práctica académica territorial a la construcción social de conocimiento útil para reforzar y potenciar dichas prácticas socioeconómicas solidarias, para potenciar las formas de organizar lo socioeconómico, lo simbólico y lo político en dirección de ampliar las condiciones y calidad de reproducción de la vida. Es decir con la motivación intelectual viva, aunque no ingenua, de contribuir desde la universidad a la economía solidaria y con ella a construcciones colectivas orientadas hacia el buen vivir. El buen vivir entendido como opción intelectual que va más allá de la noción de desarrollo, en tanto se propone contribuir al acontecimiento de utopías realizables, es decir al mismo tiempo imposible como el propio

---

(4) En lo que sigue nos basamos libremente en un trabajo reciente sobre el tema (Pastore, 2014), así como en dos trabajos previos (Pastore, 2006 y 2010) donde puede consultarse una amplia bibliografía al respecto.

deseo humano, pero también alcanzables en el propio andar, más como procesos que como resultados acabados, siempre limitados y conflictivos. En esta dirección es que hemos propuesto tres dimensiones de análisis interrelacionadas sobre el campo en construcción de la ESS:

- a) una *dimensión de trayectorias empíricas*, que da cuenta de una forma diferencial de hacer economía, la cual tiene una finalidad social de reproducción de la vida con dinámicas organizacionales de gestión asociativa y democrática;
- b) una *dimensión política* de proyectos de sociedad en disputa, que atraviesa una tensión estructural entre la adaptación a las lógicas hegemónicas de funcionamiento económico existente y la potencial capacidad de transformación social, que en clave de perspectiva política emancipatoria implica al menos el acuerdo básico de contribuir a democratizar la economía y a profundizar la solidaridad sistémica;
- c) una *dimensión simbólica* de formas de significar y conceptualizar las prácticas humanas en la interacción económica, que centra su atención en las condiciones de reproducción de la vida y en las relaciones sociales de las personas entre sí y con su hábitat vital.

### **1.1. Trayectorias empíricas y políticas públicas**

En relación a su dimensión empírica, la ESS reconoce una diversidad de trayectorias socioeconómicas diferenciadas a la típica empresa lucrativa y a la organización económica del Estado. En un sentido estricto, como sector socioeconómico específico, la misma está conformada por iniciativas, emprendimientos, entidades, organizaciones y redes que llevan adelante actividades socioeconómicas de manera regular (producción, distribución, financiamiento o consumo), las cuales están orientadas por finalidades vinculadas a la mejora o ampliación de las condiciones de vida<sup>5</sup> y se constituyen desde

---

(5) Dicha finalidad de ampliar y/o mejorar las condiciones de vida puede ser: a) en relación a sus propios integrantes, tal como sucede con las cooperativas de trabajo o las asociaciones de pequeños productores; b) en atención a las necesidades de un sector específico de la sociedad, por ejemplo las empresas sociales de inserción de colectivos en situación de vulnerabilidad social como salud mental, recuperación de adicciones, personas en situación de calle, etc.; c) en función de una comunidad local, tales como las cooperativas de servicios de electricidad, telefonía o gas, de significativa importancia en distintas localidades; d) o en la mejora o conservación de las condiciones de vida del entorno, como sucede con las iniciativas socioeconómicas vinculadas a la preservación del medio ambiente o a la recolección y reciclado de residuos.

dinámicas organizativas asociativas, de gestión democrática, participación voluntaria y autonomía decisional. Asimismo, en términos generales dichas experiencias de ESS poseen una dimensión territorial estratégica, vinculada con el propio origen de su surgimiento, los objetivos que se proponen y los actores a que se orientan o que las impulsan.

De allí que utilizamos la expresión ESS para designar un espacio socioeconómico compartido que incluye tanto a las experiencias asociativas más institucionalizadas (en particular cooperativas y mutuales), como a las formas organizativas más recientes de la socio-economía, la llamada “economía social emergente” o “economía solidaria”.

Asimismo, al despliegue dinámico y heterogéneo de esas dos grandes familias de trayectorias empíricas de la ESS, se ha sumado en la última década un conjunto de políticas públicas y normativas de apoyo orientadas, en su diseño, al desarrollo local y a la inclusión social con trabajo. De este modo, las políticas públicas implementadas en el último decenio junto con las iniciativas surgidas desde los propios actores socioeconómicos en las últimas décadas, están configurando el campo socioeconómico, simbólico y político de la “otra economía”, la llamada economía social y solidaria. Por ello, a continuación presentamos una síntesis apretada de estas tres cuestiones.

#### *a) La economía social emergente o economía solidaria*

La primera familia de trayectorias reconoce una variedad de nuevas iniciativas económicas de carácter social, asociativo, solidario o comunitario, que incluye entre sus principales recorridos:

- las diversas formas de asociatividad, redes u organización colectiva de pequeños productores y emprendimientos de la economía popular;
- las organizaciones de la agricultura familiar y movimientos campesinos, así como las propuestas y prácticas de agroecología en clave de economía social;
- las nuevas formas de comercialización solidaria, tales como las ferias francas que vinculan de forma directa a productores rurales con consumidores urbanos, las ferias de productores de la ESS, las comercializadoras del sector o los mercados asociativos territoriales<sup>6</sup>;

---

(6) Un dato sobre la magnitud de este fenómeno lo da por ejemplo el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, que indica que desde el 2003 al 2012 se habían apoyado más de 15 mil acciones en espacios de comercialización y promoción de la economía social (Sintonía Popular, MDS 2012). De hecho según la misma fuente se señala que para el año

- el comercio justo, equitativo y las redes de consumo responsable;
- las iniciativas de finanzas solidarias, en particular con la expansión del microcrédito<sup>7</sup>;
- las diversas formas de empresas de inserción social o las iniciativas socioeconómicas de provisión asociativa o comunitaria de servicios colectivos, socio-sanitarios y educativos;
- el desarrollo de hábitat popular bajo formas de organización asociativa, colectiva o comunitaria;
- las iniciativas colectivas de cuidado ambiental, reciclado o energías renovables;
- el conjunto de entidades de apoyo, movimientos sociales y redes territoriales de economía solidaria.

El listado de ejemplos y experiencias de este tipo de trayectorias es al mismo tiempo tan numeroso como poco cuantificado, debido a que la información disponible sobre la ESS es escasa, fragmentaria y poco precisa. Si bien dicha escasez es una dificultad generalizada, es bastante más pronunciada en nuestro país y otros de América Latina. Es posible que la escasez de información se vincule con que la mayoría de estas iniciativas emergentes no adoptaron de manera determinante las figuras institucionalizadas de la economía social, sector para el que existe una mayor disponibilidad de datos<sup>8</sup>. Mejorar los sistemas de información sobre este amplio conjunto de iniciativas, prácticas, entidades, organizaciones y redes socioeconómicas emergentes, es una de las tareas clave para dotar a estas experiencias y al conjunto de la ESS de una visibilidad acorde con su importancia actual y sus senderos de fortalecimiento hacia el futuro.

---

2013 existirían unas 140 Ferias de la ESS apoyadas de forma más permanente. De igual forma se proyectaba la apertura de mercados federales de la economía social en las principales localidades del país, como el que se inauguró recientemente en el Mercado Central de Buenos Aires, donde participan unos 200 emprendedores de la economía social, la cual a su vez emplea en toda la cadena productiva y de distribución unos mil trabajadores (“Mercado Alternativo”, *Página/12*, 8/6/2013).

(7) En efecto, desde su creación en el 2006 la Comisión Nacional de Microcrédito ha otorgado hasta el año 2013 unos 350 mil microcréditos, entregados con la participación de unas 1.500 organizaciones y entidades vinculadas a la economía social.

(8) Salvo el caso de las empresas recuperadas y más en general de las cooperativas de trabajo, que a nuestro entender también son parte de la economía social emergente y del movimiento cooperativo.

## *b) El cooperativismo en la economía social institucionalizada*

Junto a los procesos previamente mencionados, también resulta destacable la expansión de entidades cooperativas y mutuales durante las últimas décadas. En términos de sus dimensiones actuales, la información disponible del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (Inaes) indica la existencia de casi diecisiete mil entidades de la economía social institucional, de las cuales el 75% son cooperativas y el resto mutuales<sup>9</sup>. Asimismo, según la misma fuente, ambos tipos de entidades incluyen a más de catorce millones de asociados, representando más de un tercio de la población argentina y abarcando al menos un 10% del PBI.

En términos de su dinámica contemporánea, se observa desde el retorno de la democracia un significativo aumento de las cooperativas registradas (casi se quintuplica entre 1980 y el 2010), concomitante con una reconfiguración interna del sector que, entre otros procesos, significó una disminución del peso relativo del cooperativismo agrícola y de consumo, una fusión del cooperativismo de crédito en una única entidad bancaria desde 1997, así como un destacable crecimiento del cooperativismo en servicios públicos y comunicaciones.

Tomando el caso específico de las cooperativas de trabajo, si hasta mediados de 1970 se observaba una lenta evolución en la creación de este tipo de entidades, desde la apertura democrática de 1983 se producirá un crecimiento sostenido de las mismas<sup>10</sup>. Así mientras en los inicios del período democrático (1984) las cooperativas agrarias eran las predominantes (representando el 32% de total de entidades cooperativa), una década después (1994) ya serían predominantes las cooperativas de trabajo, que pasarían a representar 35% del total de entidades<sup>11</sup>. Esa tendencia creciente del cooperativismo de trabajo se profundizó aún más en las últimas décadas, motorizadas por tres grandes tipos de iniciativas: a) las cooperativas impulsadas por grupos autogestionados; b) las vinculadas a los procesos de recuperación de empresas; y c) las inducidas por el Estado a través de diversos programas públicos orientados a la inclusión social con trabajo. Es así que para el 2008, los cálculos oficiales indicaban que dicho conjunto de cooperativas de trabajo representaban casi el 60% del total de entidades registradas y más del 75% de los puestos de trabajo generados en el sector<sup>12</sup>. No obstante, la evidencia empírica de tipo cualitativo señala que es

---

(9) Informe Inaes (2008).

(10) Vuotto, M. (2011).

(11) Obstchatko E., Basañes C. y Martini G. (2011).

(12) Informe del Inaes (2008).

necesario tomar estos datos con precaución, por la eventual volatilidad de muchas cooperativas vinculadas a los programas públicos una vez concluidas las obras del caso. No obstante, también hay que considerar que dicha información es previa a los dos principales programas públicos de este tipo en ejecución, el *Argentina Trabaja* y el *Ellas Hacen*, que como veremos implican miles de cooperativas y cientos de miles de participantes en las mismas. Por otra parte, desde el punto de vista de su dimensión política, una cuestión destacable es la reciente confluencia organizativa del movimiento al conformarse la Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo (CNCT). Dicha confluencia, además de representar un salto histórico del sector<sup>13</sup>, amplía sus condiciones para la defensa reivindicativa de sus intereses, así como para la articulación y negociación con el estado, constituyendo también una plataforma organizativa de escala en todo el país, para impulsar iniciativas estratégicas de integración sectorial, desarrollo socio-territorial y promoción de circuitos de valor de creciente amplitud, escala y sustentabilidad espacio-temporal, tales como son las intenciones con la conformación redes y federaciones en diversas áreas económicas, como las redes o federaciones gráfica, textil, metalúrgica, comunicación, tecnologías, actividades portuarias o alimentos (ver [www.cnct.org.ar](http://www.cnct.org.ar)).

### *c) Políticas públicas de economía social vinculadas al desarrollo territorial*

Con la llegada del actual ciclo de gestión democrática en el 2003, en consonancia y a la vez con sus matices respecto de otros procesos democráticos y populares de América Latina, la economía social pasará a formar parte de la agenda pública de distintas áreas gubernamentales. Por limitaciones de espacio, sólo apuntaremos algunas de las políticas que fueron impulsadas por la cartera gubernamental con mayor incidencia en la temática, el Ministerio de Desarrollo Social (MDS). Las mismas se han orientado en general a la inclusión social con trabajo y al fortalecimiento del sector, pudiendo clasificarse en dos grandes tipos: las dirigidas a los emprendimientos autogestivos de los sectores populares, y las que promovieron cooperativas de trabajo en el marco de programas públicos de inclusión social y mejoramiento de infraestructura comunitaria en territorios urbanos.

---

(13) Al finalizar los años 80 se refunda la organización federativa del cooperativismo de trabajo al crearse la Federación de Cooperativas de Trabajo de la República Argentina (Fecootra). Posteriormente con el apogeo de empresas recuperadas y el crecimiento del cooperativismo de trabajo se multiplicarían las federaciones, hasta llegar a la creación de la CNCT en 2009, que de tener una integración inicial de poco más de veinte federaciones pasó a agrupar a las 36 actualmente en funcionamiento.

En el primer caso, desde los comienzos mismos de la gestión se impulsaron acciones de apoyo a emprendimientos económicos autogestivos de los sectores populares en su vinculación con el desarrollo local. Dentro de esta estrategia se destaca la creación en el año 2003 del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”, así como al año siguiente el “Monotributo Social”, el cual procura avanzar en la formalización de dichos emprendimientos para que puedan facturar y acceder al sistema jubilatorio y de prestación de servicios de obras sociales<sup>14</sup>. En el 2006 se promulga la ley de Promoción del Microcrédito (ley 26.117), con el objetivo de facilitar y ampliar el acceso crediticio del sector, fijándose una muy baja tasa de interés anual (6%) y una operatoria que hace eje en el sistema de garantía solidaria y en la conformación de consorcios jurisdiccionales y redes territoriales. Asimismo, en el 2008 se promulga la ley de Marca colectiva (ley 26.355), con la finalidad de mejorar la identidad y valor agregado del sector.

En el segundo caso, las cooperativas de trabajo promovidas por programas públicos se comenzaron a impulsar también desde los inicios de la gestión, en 2003, primero con el Programa Federal de Emergencia Habitacional y luego ampliándose a otros programas. A partir de esas experiencias, en 2009 se crea el Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”, desde el cual se ejecutan obras de infraestructura, equipamiento urbano o saneamiento ambiental en comunidades locales. Según un Informe de dicho programa<sup>15</sup>, actualmente hay unas 6000 cooperativas de este tipo, que proveen de obras y servicios a unas 500 mil personas y que incluyen a más de 150 mil trabajadores en situación previa de vulnerabilidad social. En efecto, allí se estima que el 70% de las y los cooperativistas no disponía previamente de oficio o profesión, ni contaba con aportes jubilatorios u obra social. Un porcentaje similar no tenía experiencia asociativa previa en lo laboral, así como más del 80% no había concluido estudios secundarios. Asimismo, más de la mitad los cooperativistas son mujeres y casi el 40% de los hogares comprendidos están a su cargo. De allí que, además de lo laboral, el programa se proponga complementar sus acciones ampliando el acceso a la salud, la formación laboral, la terminalidad educativa y hasta los estudios universitarios de los cooperativistas<sup>16</sup>. De manera

---

(14) A fines del 2013 se encontraban inscriptos en el mismo más de 550 mil trabajadores entre emprendimientos y cooperativas de trabajo de la economía social.

(15) Informe Argentina Trabaja, s/f.

(16) En este último caso mediante un programa de formación en ESS, que expondremos en la tercera parte de este capítulo pues nuestro Proyecto fue un actor protagónico, el cual se articula en dos etapas de formación universitaria: un Diploma de Extensión Universitaria

complementaria, en 2013 se crea el Programa “Ellas hacen”, que busca incorporar a otras cien mil mujeres en un trabajo cooperativo similar. Ello no quita el debate abierto sobre este tipo de programas, sus capacidades efectivas de desarrollar experiencias autogestivas sostenibles en el tiempo y el entramado de relaciones de poder territorial que ponen en cuestión en muchas ocasiones los propios objetivos formulados en dichos Programas. Pero a nuestro entender, con todas esas ambivalencias, contradicciones y limitaciones, trabajar desde la universidad pública en procesos de formación-acción y reflexión crítica en articulación con dichos Programas, significa también un apuesta y un desafío político para proyectar procesos asociativos y territoriales de inclusión social, más aun considerando la significativa amplitud, escala y complejidad de los mismos.

En definitiva, teniendo en cuenta las trayectorias socioeconómicas previas y dichas políticas públicas, la información oficial calcula que actualmente la ESS genera más de 1,3 millones de puestos de trabajo, considerando los puestos comprendidos en todas las entidades cooperativas y mutuales, los generados por los emprendedores de la economía social, así como las cooperativas de trabajo vinculadas a los programas públicos ya mencionados<sup>17</sup>. De este modo, las iniciativas surgidas desde los propios actores socioeconómicos en las últimas décadas junto con las políticas públicas implementadas en el último decenio, vienen configurando el campo socioeconómico, simbólico y político de la “otra economía”, la llamada economía social y solidaria.

## **1.2. Algunos debates sobre la delimitación del campo empírico de la ESS**

Un enfoque de este tipo implica distinciones con otras perspectivas del campo empírico de la ESS, en particular en relación a dos visiones

---

(que no requiere título secundario previo) y posteriormente una Tecnicatura Universitaria en ESS para quienes quieran y estén en condiciones de continuar sus estudios universitarios. Dicho Diploma y Tecnicatura Universitaria en ESS ha sido creado académicamente por la UNQ, en articulación con el Ministerio de Desarrollo Social y el de Educación de la Nación, contribuyendo también en diferentes instancias un amplio conjunto de otras universidades públicas e institutos de educación superior. Ver: [www.dosess.org.ar](http://www.dosess.org.ar) y [www.observatorioess.org.ar](http://www.observatorioess.org.ar).

(17) De los cuales unos 500 mil corresponderían a los emprendedores acreditados en el Registros de Efectores de la Economía Social y otros 850 mil de puestos de trabajo vinculados a las entidades cooperativas y mutuales (buena parte de cooperativas vinculadas a los programas indicados). Ver Sintonía Popular (2012).

predominantes: una que designa como economía social básicamente a la economía popular cuentapropista; y la otra que, por el contrario, la delimita exclusivamente a partir de las entidades más institucionalizadas como las cooperativas y las mutuales.

#### *a) ESS y economía popular*

En el primer caso, la distinción es con aquellas visiones que vinculan biunívocamente a la economía social con las estrategias de reproducción social de trabajo autónomo de los sectores populares, particularmente el trabajo por cuenta propia o en emprendimientos. Esa argumentación tiene sus razones en el considerable peso histórico de este tipo de economía en América Latina, así como su mayor significación en nuestro país desde las últimas décadas del siglo XX<sup>18</sup>. Desde un enfoque como el que sostenemos, se reconoce la importancia, magnitud y complejidad de dicho fenómeno al denominar a este tipo de iniciativas como “economía popular”, incluyendo no sólo emprendimientos individuales o familiares, sino también otras experiencias socioeconómicas populares de carácter más comunitario o asociativo. Dicha designación busca despojar la carga negativa de otras denominaciones (como economía “informal” o “en negro”), reconociendo la especificidad de su funcionamiento en su orientación a la reproducción social (que imbrica la unidad doméstica con la “productiva”) y valorizando la movilización de capacidades, energías y creatividad de los sujetos y colectivos pertenecientes a los sectores populares. Sin embargo, la valorización de la economía popular no significa dar por sentado su condición estricta como economía social o solidaria, pues una asimilación indiferenciada, aún sin proponérselo, puede confinar a la ESS como una “economía de pobres para pobres”, sin visibilizar la diversidad de modos organizativos contemporáneos que se vienen gestando en formas asociativas y socio-comunitarias de gobernanza democrática y participativa. Por el contrario, desde nuestro punto de vista una opción efectiva para potenciar las capacidades de los emprendimientos que conforman la economía popular pasa por impulsar estrategias socioeconómicas y organizativas de la misma en clave de ESS. Ello implica promover la expansión de los procesos asociativos y formas de gestión democrática y participativa, en el marco de

---

(18) Como señalamos en uno de los trabajos que seguimos en este acápite (Pastore, 2014) si bien en la última década se observa aumento significativo del empleo asalariado registrado, la actividad por cuenta propia sigue siendo ampliamente extendida entre los sectores populares. Por ejemplo para el año 2012 un estudio en microfinanzas estimaba un universo superior a las 3,5 millones de personas que trabajan por cuenta propia, de los cuales casi un tercio estaban dispuestos a ser tomadores de microcrédito – Foncap (2013).

procesos de desarrollo socioeconómico territorial y de políticas públicas que promuevan la ampliación de derechos, la organización colectiva y los espacios públicos de autoridad compartida. Es decir estrategias integrales de fortalecimiento del poder económico, sociopolítico y simbólico de dichos emprendimientos y unidades en estrategias estructurales o socio-territoriales, incluyendo entre otras cuestiones: la construcción de valores e identidades compartidas en clave de economía solidaria; la ampliación de los derechos laborales a todos los trabajadores, incluyendo a la economía popular; el impulso a los procesos de organización, asociatividad, representación sociopolítica y redes vinculares entre sí y con otros actores territoriales; la mayor vinculación con el sistema científico-técnico, para impulsar circuitos de mayor valor agregado e innovación socio-técnica en clave de eficiencia colectiva. A trazos gruesos, ésta es la propuesta de democratización económica que se viene planteando desde los movimientos socio-territoriales y las organizaciones de apoyo de la economía solidaria en América Latina. Del mismo modo, con sus bemoles y contradicciones, es en parte la agenda de política pública que durante la última década viene proyectándose en varios procesos democráticos de la región, tales como Bolivia, Brasil, Ecuador, Venezuela o nuestro propio país, aún sin desconocer todos sus matices, claroscuros y problemáticas de diseño e implementación, los cuales deben ser puestos en debate para que no se lleven consigo la propia estrategia de democratización, reconocimiento y desarrollo socio-territorial inclusivo en el marco de una economía plural.

#### *b) ESS y economía social institucional*

La otra diferenciación de esta propuesta es con las perspectivas que definen a la economía social exclusivamente por sus formas instituidas históricas, que en el caso de Argentina reconoce básicamente las dos figuras comentadas: cooperativas y mutuales. Desde nuestro punto de vista, la ESS como campo socioeconómico en construcción está conformada por diversidad de iniciativas socioeconómicas, de las cuales las cooperativas y mutuales constituyen la columna organizativa vertebral por historia y antecedentes. Pero debe reconocerse también que en los últimos años el amplio conjunto de organizaciones socioeconómicas emergentes que hemos presentado, han adoptado otras formas de reconocimiento legal (tales como las asociaciones civiles o las fundaciones), consideradas por los colectivos que las impulsaron como las más adecuadas. De allí que muchos países no sólo reconozcan al menos estas cuatro figuras como entidades de la ESS, sino también que hayan instituido en las últimas décadas nuevas formas legales como empresas comunitarias, sociedades laborales, empresas de

inserción social o cooperativas sociales, para encuadrar institucionalmente y promover nuevas formas organizativas de la economía solidaria<sup>19</sup>.

La cuestión se hace aún más rica y compleja si incorporamos dos tipos de instituciones claves para el desarrollo estratégico de la ESS como un movimiento. Por una parte, las uniones y acuerdos organizacionales en sus formas asociativas horizontales o verticales, tales como las federaciones, confederaciones, redes, consorcios, mesas territoriales de gestión asociada, foros, colectivos de organizaciones, etc. Por otra parte, las organizaciones de apoyo al desarrollo del sector, particularmente de interés para estos apuntes, tales como las entidades del sistema educativo<sup>20</sup>, las nuevas iniciativas de servicios técnicos y profesionales para la ESS<sup>21</sup>; o los equipos del sistema científico-técnico comprometidos con la ESS, por ejemplo, en el caso de las universidades los proyectos de voluntariado y/o extensión, las unidades de investigación acción-participativa, las nuevas carreras y diplomas, las prácticas profesionales de aprendizaje en servicio solidario, los portales y observatorios, las incubadoras sociales universitarias, etcétera.

En síntesis, este posicionamiento conceptual en la delimitación del campo empírico de la ESS busca dar visibilidad a una creciente diversidad de prácticas organizativas socioeconómicas que desbordan, complementan y enriquecen las formas instituidas más clásicas de la economía social. Dada esa amplitud y diversidad de experiencias socioeconómicas solidarias, podemos plantear en el próximo punto algunas reflexiones sobre los vínculos de la ESS con el debate contemporáneo sobre el desarrollo territorial.

## **2. El debate sobre el desarrollo territorial y la ESS**

### **2.1. Repensando el territorio y el desarrollo desde los debates contemporáneos**

Los fenómenos económicos y sociales no se producen en el vacío, sino que se insertan en entramados materiales y simbólicos socio-históricamen-

---

(19) Tales como, por ejemplo, Bélgica, España, Italia o Canadá, así como Brasil o Uruguay en el Mercosur.

(20) Por ejemplo centros de formación profesional y entrenamiento laboral para el sector, cooperadoras de escuelas, cooperativas escolares, gestión social educativa bajo distintas figuras jurídicas, etcétera.

(21) Algunas de esas iniciativas se han expandido en forma cooperativa, pero otras conformadas en redes o nodos, por ejemplo en comunicación, producción audiovisual o desarrollo de *software* libre, etcétera.

te determinados, es decir, en determinados *territorios*, según vamos a entender este concepto en el presente trabajo. Más aún, como hemos dicho, las experiencias de ESS suelen tener *anclajes territoriales* significativos, tanto por el modo en que emergen y se desarrollan, como por los objetivos y colectivos a que se orientan o que las impulsan. En este sentido, resulta importante analizar a qué nos referimos cuando hablamos de territorio y de procesos de desarrollo territorial.

Como hemos señalado en un trabajo previo (Altschuler, 2013)<sup>22</sup>, en los últimos años, los “análisis territoriales”, o la “dimensión espacial” de los procesos socioeconómicos, crecientemente se ha puesto de relevancia para el abordaje de diversas temáticas y disciplinas. También diferentes políticas públicas, programas y proyectos del orden nacional, provincial y local en nuestro país han replanteado en los últimos años sus marcos conceptuales y líneas de acción, reconociendo la necesidad de realizar “enfoques y abordajes territoriales” de las problemáticas identificadas y las estrategias propuestas, muchos de ellos en articulación con experiencias de la ESS, como ya señalamos<sup>23</sup>. Esta (re) introducción del territorio se propone en términos generales enriquecer los análisis y las posibilidades de acción colectiva, evitando *aislar* artificialmente a los actores económicos y sociales de su contexto concreto de acción e interrelación.

Sin embargo, además de reconocer esta destacable incorporación de la *dimensión territorial* –por ejemplo en los llamados “enfoques de desarrollo territorial o local”– creemos necesario también avanzar en precisiones conceptuales que se orienten, desde el debate crítico, al fortalecimiento de las estrategias territoriales de expansión de la ESS. De este modo, no se ve reducida la capacidad analítica y sintética de la realidad social, buscando por el contrario aproximarnos a una mirada compleja e integral del territorio, en el sentido en que queremos plantearlo aquí, en oposición a los tradicionales enfoques sectoriales o de aquéllos que hacen *abstracción* de los territorios concretos de inserción de las experiencias y de sus características.

Esta necesidad se hace patente si revisamos la larga trayectoria de estudios, debates y corrientes de pensamiento sobre el concepto de *territorio* –especialmente desde la llamada *geografía crítica*, que emerge hacia fines

---

(22) En este apartado nos basamos especialmente en dos trabajos previos, Altschuler, B. (2008 y 2013).

(23) Además de los Programas ya señalados del Ministerio de Desarrollo Social, otros organismos con iniciativas de este tipo son los Ministerios de Ecuación y Trabajo y Seguridad Social de la Nación, el INTA y la Subsecretaría de Agricultura Familiar, entre otros, así como en sus contrapartes y unidades del orden provincial y local.

de los 70, y en el entrecruzamiento de ésta con la antropología, la sociología y la ciencia política— y sobre otras categorías vinculadas como las de *espacio, lugar o región*. Si bien no podemos extendernos en este debate aquí (que abordamos con mayor detalle en el mencionado artículo), queremos destacar de manera sintética que las perspectivas contemporáneas aportan al menos tres dimensiones fundamentales e interrelacionadas para pensar el territorio. En primer lugar, una relación estrecha y necesaria entre *territorio y poder*, concibiendo al poder de un modo relacional y presente en todas las relaciones sociales; de modo que para que exista territorio (a diferencia de la categoría de espacio) tiene que haber un ejercicio del poder por parte de personas o grupos sociales. En segundo lugar, la idea de territorio ya no evoca “normalmente” como hasta hace un tiempo atrás al “territorio nacional” y por consiguiente, al Estado-nación como único gestor del mismo. Los enfoques contemporáneos se proponen *deconstruir* a la nación, así como a *las regiones*, en tanto construcciones histórico-sociales y políticas, y asimismo, *desnaturalizar* al territorio como algo fijo o inmutable, dando lugar a concepciones flexibles y cambiantes de los territorios y sus formas históricas. Se plantea así que existen no sólo territorios exclusivos (para cada cultura u orden jurídico-político), yuxtapuestos y continuos, sino también territorios superpuestos, discontinuos y en red, atravesados por diversas fuerzas y relaciones de poder (Altschuler, 2013)<sup>24</sup>.

Algo similar ha sucedido con el concepto de desarrollo. Las teorías sobre el desarrollo también dieron lugar a diversas conceptualizaciones críticas e intensos debates desde su origen, en el contexto de la segunda post-guerra. Más aún, desde hace algunas décadas han aumentado las voces críticas al enfoque dominante del desarrollo, así como a las prácticas y políticas que se han asociado al mismo en América Latina, signadas mayormente por visiones evolucionistas, economicistas y etnocentristas. Luego de las visiones críticas de la década del 70 asociadas a la teoría de la dependencia (Cardoso y Faletto, 1969 y Caputo y Pizarro, 1975, entre otros) que reintroducían en el análisis los procesos históricos y las asimetrías de poder entre centro y periferia; las críticas más radicales desde la antropología (Sachs, 1991; Escobar, 1996 y 2002) pusieron en evidencia al desarrollo como un *discurso construido* desde los centros mundiales de poder, que se había vuelto hegemónico e impuesto al desde entonces llamado Tercer Mundo, a través de prácticas de poder materiales y simbólicas de gran impacto. Este discurso,

---

(24) Algunos de los autores que trabajamos en este artículo son los ya clásicos Raffestin (1993 [1980]) y Robert Sack (1986) y, dentro de la fructífera trayectoria brasilera, los trabajos de Rogério Haesbaert (2002 y 2004), Lopes de Souza (2001) y Renato Ortiz (1996), entre otros.

de carácter normativo y modernizador, al tiempo que ponía como modelo implícito de desarrollo a las sociedades occidentales y capitalistas de los “países ricos”, ocultaba, invisibilizaba o subalternizaba una multiplicidad de formas de vida y organización socioeconómica cuyos valores y principios se alejaban de esta vara normalizadora y eran, por tanto, calificadas como “atrasadas”, “primitivas”, “de subsistencia” o “inviabiles”, entre otros apelativos igualmente descalificadores.

Otros planteos críticos se centraron en el carácter *economicista* y *reduccionista* de la versión hegemónica del desarrollo, y abogaron en oposición a ello, por una noción de *desarrollo multidimensional e integral*, que pudiera diferenciarse de la idea de mero *crecimiento económico*. Estas críticas dieron lugar a nuevas reformulaciones y adjetivaciones tales como *desarrollo humano* (PNUD, 1990) y los conceptos de *Desarrollo Social* y *Desarrollo Integral* de la Cepal (Cepal, 1992). Otros conceptos que tomaron fuerza son los de desarrollo *desde adentro* (Sunkel, 1991) y de *desarrollo endógeno* (Boisier, 2002 y otros), los cuales se proponían como alternativa al modelo de desarrollo dominante y a la implementación de modelos exógenos. Asimismo, en el marco de la crisis ecológica que comenzaba a sentirse desde los 70, y a partir de las críticas ambientalistas, se introducía el concepto de *desarrollo sustentable* (Naciones Unidas, 1987).

Por otra parte, desde los años 80 en Europa y particularmente desde los años 90 en América Latina, en el contexto de procesos de descentralización y regionalización, se producía lo que se ha denominado en la literatura como una “revalorización del territorio” y de los espacios subnacionales, regionales y locales. En este marco, las teorías, prácticas y políticas del desarrollo se iban transformando, desde enfoques y planificaciones más centralizadas desde los gobiernos nacionales, hacia gobiernos provinciales y locales, y hacia *enfoques del desarrollo local, territorial, regional*, coincidiendo con procesos de reforma estructural en América Latina y de “descentralización sin recursos”, que postulaban la “promoción del territorio” por parte de los gobiernos locales y la “participación activa de los actores sociales” en tales procesos de desarrollo (Altschuler, 2006).

Así, los enfoques provenientes mayormente de España e Italia sobre el desarrollo local, regional o territorial, son trasladados a América Latina, con mayor o menor adaptación crítica<sup>25</sup>. Estos remiten al rol de los gobiernos y actores locales para planificar y gestionar el desarrollo de su propio territo-

---

(25) Para un análisis crítico de la traslación de estos conceptos *difusos o fuzzi concepts* a América Latina, desde centros mundiales de pensamiento, puede consultarse Fernández, R. y Vigil, J. (2007) y otros del autor.

rio, entendido a éste *no en su sentido topográfico sino en su complejidad*, incluyendo su historia, los recursos naturales y económicos, los actores públicos, económicos y de la sociedad civil y su forma de relacionarse, la cultura local y las formas institucionales, entre otros aspectos (Altschuler, 2013).

Ahora bien, del mismo modo que señalábamos sobre el concepto de territorio, a pesar de las diversas críticas, aportes y reconceptualizaciones realizadas sobre el desarrollo, los enfoques economicistas, reduccionistas y etnocéntricos no han dejado de estar presentes de manera efectiva, siguiendo vigentes en la actualidad en diversos espacios y prácticas concretas, tanto públicos como privados. De este modo, la integralidad y complejidad del concepto muchas veces suele resultar meramente discursiva, (re) cayéndose recurrentemente en enfoques unidimensionales y normativos, que desconocen los aportes realizados en los debates sobre el territorio y el desarrollo. Los déficits principales suelen vincularse a la omisión o subestimación de las *variables sociopolíticas y socioculturales*. De este modo, por un lado, dichos planteos tienden a otorgar escasa consideración a las relaciones de poder y las correlaciones de fuerza realmente existentes en los territorios y en los procesos de desarrollo, así como a las heterogeneidades y asimetrías internas y externas que estos presentan. Por otro lado, también tienden a invisibilizar los diversos *sentidos* que los actores sociales construyen, así como la diversidad de *estilos de vida, desarrollo y usos del territorio* que subyacen al reconocimiento de la existencia de “múltiples modernidades” (Escobar, 2002). Asimismo, el *territorio local*, suele aislarse de las relaciones complejas y no lineales que lo atraviesan (Ortiz, 1996) y en las que intervienen escalas de interacción, lógicas, actores y poderes del orden provincial, regional, nacional y global.

En este contexto, como ya hemos señalado (Altschuler, 2008), para hablar del *desarrollo territorial* de un nuevo modo y abrir el juego a las diversas trayectorias y estrategias vinculadas a la ESS que hemos presentado, debemos repensar estas categorías, con sus largas historias de uso y significación. Despojado de sus sesgos economicistas y etnocéntricos, el desarrollo podría pensarse como un proceso creciente de *autonomía* (Lopes de Souza, 2001) y *ampliación de capacidades* por parte de los sujetos, comunidades y sociedades. En este proceso, se vuelve central la reapropiación sociopolítica del sentido del desarrollo (desarrollo para qué y para quién) por parte de los propios actores y colectivos involucrados, teniendo en cuenta las propias metas sociales en cuanto a calidad y estilos de vida; formas de legitimidad y organización política; integración e inclusión social; sustentabilidad ambiental y especificidad sociocultural en el modo de relación con la naturaleza, uso del territorio y sus recursos.

En el camino de deconstruir viejos paradigmas dominantes y abrir caminos hacia nuevas miradas y prácticas que hagan posible otros desarrollos, estamos convencidos que la ESS tiene mucho que aportar. Es justamente ésta la apuesta que la ESS nos plantea en tanto una vía posible para construir *otros* desarrollos territoriales y sociales.

## **2.2. La ESS como una vía para el desarrollo socio-territorial**

En la actualidad, existe un extendido consenso entre diversos investigadores en el hecho de que si bien la Argentina ha visto crecer su economía de manera sostenida en la última década, recuperando a su vez en buena medida los indicadores sociales de empleo, pobreza y educación en relación a la década del 90 y el pico de la crisis del 2001, existe a su vez una significativa persistencia de altos niveles de desigualdad social y de brechas socio-territoriales de diverso tipo a nivel nacional, regional y local. En ello interviene de manera contundente la consolidación de una estructura socioeconómico, productiva, territorial y de mercados altamente concentrada y en buena medida extranjerizada, que trae de arrastre más de dos décadas previas de políticas neoliberales, procesos estructurales de globalización excluyente y reiteradas crisis de orden mundial. En este contexto, los esfuerzos para conducir el crecimiento hacia senderos de desarrollo social y territorial, aún con los avances innegables de la última década, estos resultan insuficientes en la medida que no se han producido los cambios necesarios que permitan modificar más ampliamente la estructura de poder desde entonces imperante.

En su contexto previo, la crisis de las economías regionales, sectoriales y urbanas que se remonta a los años 80 y 90, conllevó en muchos territorios el despliegue de procesos de reconversión territorial y productiva, a través de la “atracción” de inversiones extranjeras directas (IED) o la especialización sectorial, generalmente de cara al exterior (exportaciones). Sin embargo, estos intentos de reactivación económica conllevaron en muchos casos resultados socioeconómicos adversos en cuanto a concentración económica y territorial y desintegración socio-laboral y productiva. De este modo, tales procesos derivaron más en la construcción de “enclaves económicos” que en procesos de desarrollo territorial, en el marco de territorios, sociedades y economías fragmentadas (Altschuler, 2008)<sup>26</sup>.

---

(26) Tal como lo planteamos en este trabajo, entendemos por “enclaves económicos” aquellos procesos de crecimiento económico cuyos beneficios de diverso tipo no se distribuyen social ni territorialmente en las tramas socio-productivas locales. Por el contrario, los

Por ello, para revertir estos procesos, se vuelve fundamental fortalecer y profundizar las dimensiones sociales de la economía, de modo de restablecer un equilibrio entre los procesos de crecimiento económico y los de desarrollo socioeconómico, cultural y territorial. En particular, pensamos que la ESS, tal como la hemos definido antes, tiene potencialidad para cumplir un rol fundamental en este sentido, en tanto estrategia y campo socioeconómico, simbólico y político de acción orientado a una mayor *democratización y desconcentración* de los procesos socioeconómicos territoriales, contribuyendo a ampliar los espacios participativos de organización, gestión y decisión económica, e impulsando nuevas institucionalidades y prácticas de democratización laboral, mercantil, financiera, monetaria y ambiental.

Pero, ¿cuál es la fortaleza de la propuesta y estrategia de la ESS como vía para el desarrollo socio-territorial? Entendemos que en el marco de territorios y sociedades fragmentadas, resulta clave impulsar procesos de desarrollo territorial que se orienten al mejoramiento de las condiciones de vida, a la profundización democrática y a la ampliación de las formas solidarias de vinculación; por ejemplo, con la articulación estratégica de pequeñas y medianas unidades socioeconómicas, junto con diversos colectivos, movimientos sociales, entidades, organizaciones y redes de mayor envergadura del campo de la ESS. Sin desconocer las contradicciones y complejidades inherentes a los procesos asociativos o cooperativos, puede señalarse que estos posibilitan una serie de ventajas socioeconómicas que podemos enumerar del siguiente modo: aumento de la escala productiva y por tanto el acceso a demandas seriadadas o de mayor volumen; mejora en los términos de negociación, tanto para compra de insumos o consumo solidario como para la venta de productos o servicios; mejora en la productividad y menores costos por el uso de infraestructura, maquinarias o tecnologías compartidas; mejora en los costos burocráticos e impositivos dada su gestión colectiva; posibilidad de acceso conjunto a capacitación y asistencia técnica a partir de la conformación de grupos organizados y su vinculación con instituciones públicas o privadas; posibilidades de avanzar en la cadena de valor hacia la elaboración de manufacturas, el fraccionamiento de la producción, los procesos de empaquetado y agregado de diseño y saberes; posibilidades de avanzar en la comercialización a través de la organización del consumo y el desarrollo de mercados solidarios, entre otros. La evidencia empírica al respecto muestra tanto significativos antecedentes de gran interés empírico, conceptual y político, como sin duda

---

procesos de “desarrollo territorial” tienden a la inclusión social, la generación de trabajo digno, la potenciación de las capacidades individuales y colectivas y el fortalecimiento de la autonomía, arraigo e identidad de las comunidades locales o regionales.

también la complejidad de tensiones y limitaciones inherentes a estos procesos, en el marco de la hegemonía de la lógica de acumulación de poder económico y político jerárquico, en el cual dichas experiencias actúan, y a la vez se proponen transformar.

Desde el punto de vista sociocultural y simbólico, la participación en redes solidarias y colectivos asociativos promueve y estimula el desarrollo de capacidades cognitivas, comunicacionales, organizativas y vinculares de las personas, en tanto procesos de trabajo enriquecidos respecto del tradicional “empleo”. Asimismo, la implicación de los trabajadores y trabajadoras en un proceso colectivo y autogestivo genera, por un lado, mayores compromisos con los procesos y los resultados alcanzados, y por otro, el desarrollo de vínculos solidarios y horizontales hacia adentro y hacia afuera de la unidad socioproductiva, con otras organizaciones o unidades y con el territorio de inserción, tal como lo demuestra la rica trayectoria de empresas recuperadas y organizaciones sociales que componen el campo de la ESS en nuestro país.

Por otra parte, la experiencia también demuestra que los procesos asociativos, autogestivos y cooperativos representan dificultades y esfuerzos adicionales, por parte tanto de los propios actores como de las instituciones que los promueven o acompañan. Las experiencias de ESS y los procesos de desarrollo territorial requieren significativos esfuerzos de capacitación, aprendizajes colectivos, trabajo en red, acompañamiento institucional, regulación y promoción; así como la creación de nuevas formas o tecnologías, tanto duras como blandas, para la gestión asociativa, desconcentrada y de mediana escala. Ello requiere asimismo sistematizar y poner en conocimiento y en comunicación múltiples experiencias existentes en el territorio, a la vez que desarrollar nuevas tecnologías y formas apropiadas de trabajo, producción, gestión, distribución, comercialización y consumo, que resultan sumamente necesarios para promover y potenciar procesos de manera sostenida y a mayor escala.

De este modo, resulta fundamental impulsar estos procesos el desarrollo de capacidades públicas, estatales y sociales, dentro de las cuales estamos convencidos que las universidades junto con otras entidades educativas y científico-técnicas, pueden cumplir un rol estratégico. Como hemos señalado antes, de lo que se trata es de promover y acompañar estrategias integrales de fortalecimiento del poder económico, sociopolítico y simbólico que disputan hoy diversas redes, grupos y actores sociales del amplio y diverso campo de la economía popular, social y solidaria. En tanto desafíos, esas estrategias de fortalecimiento incluyen la construcción de valores compartidos en clave de economía solidaria; la ampliación de

derechos laborales a todos los trabajadores y las trabajadoras, incluyendo a la economía popular; el impulso a los procesos de organización, asociatividad, representación sociopolítica y redes vinculares entre sí y con otros actores territoriales.

### **3.Desarrollo académico territorial en clave de ESS<sup>27</sup>**

A partir del año 2005 venimos impulsando desde el Proyecto Crees una amplia experiencia de trabajo académico en ESS, la cual se amplió en su impacto y horizontes de acción en los últimos años, al desarrollar una serie de iniciativas que buscan integrar y hacer sinergia entre actividades de formación, extensión e investigación, así como llevarlas adelante en articulación con una diversidad de actores territoriales y organismos públicos. Exponemos a continuación un pantallazo sintético de tales iniciativas, a fin de presentar luego algunos debates conceptuales, metodológicos y desafíos que se nos presentan en este camino de construcción.

#### **3.1. Una síntesis de la acción académica territorial**

El proyecto Crees es una iniciativa académica integral de formación, investigación, desarrollo y extensión universitaria en ESS, que se ha constituido recientemente en unidad académica de la UNQ como Observatorio del Sur de la Economía Social y Solidaria<sup>28</sup>. El mismo es un espacio académico de articulación y convergencia de un conjunto de estrategias, acciones e iniciativas universitarias destinadas a visibilizar, fortalecer y potenciar las experiencias sociales y comunitarias de la ESS. Dichas

---

(27) Este apartado rescata con cierta reformulación los principales aportes de un trabajo previo realizado con otras dos compañeras del Crees, Nelly Schmalko y Selva Sena (ver Pastore, Altschuler, Sena y Schmalko, 2012), así como en lo referente a enfoques y metodologías pedagógicas, varios textos de ésta última docente en coautoría con otras y otros compañeros de dicho proyecto.

(28) El mismo posee un portal web de la ESS [www.observatorioess.org.ar](http://www.observatorioess.org.ar), en el cual puede encontrarse información ampliada de todas las iniciativas que presentamos a continuación. El Observatorio como unidad académica cuenta con una plataforma web de información y comunicación como parte de la apuesta estratégica de nuestro proyecto por contribuir a mejorar la visualización de las actividades, organizaciones, redes y políticas públicas en ESS. Allí se comparten y desarrollan contenidos escritos y audiovisuales que son ofrecidos y utilizados de manera libre por los usuarios de la misma, siendo de particular interés para docentes, estudiantes, profesionales, funcionarios, promotores y trabajadoras/es vinculados a la “otra economía”.

iniciativas académicas se llevan adelante en clave de desarrollo socio-territorial y comunitario, investigación-acción-participativa, educación popular y comunidad de aprendizajes, actuando en articulación con diversas políticas públicas, con la participación activa de una *numerosidad* social de sujetos de aprendizaje y enseñanza, así como en vinculación estratégica y dialógica con diversidad de emprendimientos, entidades, actores y redes de la ESS<sup>29</sup>. En este marco, presentamos las principales líneas de acción del proyecto, siguiendo el esquema clásico de las funciones universitarias sustantivas: a) extensión y vinculación comunitaria; b) formación universitaria; c) investigación y desarrollo.

#### a) *Extensión universitaria y vinculación comunitaria en ESS*<sup>30</sup>

De las funciones académicas convencionales, nuestro origen se asocia a la extensión, pues aún con sus condicionantes, resulta un ámbito universitario con potencialidad para impulsar espacios de acción-reflexión compartidas con los sujetos y actores del territorio. La “extensión universitaria” entendida también en el sentido de que la comunidad se extiende y es incluida plenamente en la universidad; la “extensión” como un espacio de construcción social de conocimiento, de interacción académica territorial (antes que de “intervención territorial”); de diálogo de saberes y construcción de comunidades de aprendizajes; de formación-acción-reflexión orientada a la transformación socio-territorial y comunitaria. En definitiva, como dice Boaventura de Souza Santos, la extensión:

(...) atribuyendo a las universidades una participación activa en la construcción de la cohesión social, en la profundización de la democracia, en la lucha contra la exclusión social, la degradación ambiental y en la defensa de la diversidad cultural (Souza Santos, 2005: 67).

Pero la extensión y vinculación territorial realizada también con la intención integral de implicar a las otras funciones universitarias sustantivas, la docencia y la investigación. En efecto, nuestro primer proyecto fue en el año 2006, en la primera convocatoria de proyectos de voluntariado universitario del Ministerio de Educación de la Nación, postulándonos al año siguiente también como proyecto de extensión en la primera convocatoria de

---

(29) Utilizamos con cierta libertad la noción de *numerosidad social* desarrollada por Fernando Ulloa para los seres humanos en sociedad, sobre todo cuando estos actúan en instituciones en las cuales son maltratados o “distratados”, tales como hospitales, colegios, ámbitos de trabajo e incluso esparcimiento, ver Ulloa F. (1995: 185); es decir cuando estos actúan en distintos ámbitos instituidos de la vida social y laboral.

(30) El presente acápite se realiza en base al Informe Proyecto Crees (2014).

este tipo que realizó la universidad. Pero junto a esta práctica académica de vinculación socio-territorial, se impulsó al mismo tiempo una materia electiva, *Teoría y Práctica en Economía Social*<sup>31</sup>, en el mismo año de inicio formal del proyecto de voluntariado, como espacio de formación de estudiantes, graduados y docentes, al mismo tiempo que ámbito de vinculación y construcción de confianzas con sujetos, actores y entidades vinculados a la ESS. En efecto, en la materia han expuesto multiplicidad de invitados del sector o bien hemos visitado diversidad de experiencias, construyendo desde allí también un camino de comunicación y vínculo. Por su parte, en el 2009 se impulsa el primer proyecto de investigación, con el objeto de reflexionar desde la acción académica territorial, para generar y sistematizar aprendizajes que contribuyan a mejorar dicha acción territorial universitaria. Al año siguiente impulsamos la creación del primer Diploma de Extensión Universitaria, el Diploma de Operador Socioeducativo en Economía Social y Solidaria (Doses), una iniciativa innovadora y de alto impacto y escala. Todo ello a su vez contribuyó a ampliar significativamente nuestra práctica académica de vinculación socio-comunitaria, la cual pasó a incluir desde el 2013 cuatro proyectos de voluntariado universitario y nueve proyectos de extensión universitaria, como partes integrantes del Programa de Extensión Universitaria Crees-Icotea ([www.creesicotea.org.ar](http://www.creesicotea.org.ar)). El Programa reúne diversas acciones académicas territoriales en una estrategia compartida vinculada a la economía social, la integración sociolaboral, las tecnologías sociales y el arte comunitario, con la finalidad de contribuir al fortalecimiento organizativo y desarrollo territorial del sector<sup>32</sup>.

---

(31) La cual se continúa dictando actualmente en el marco del Diploma de Economía y Administración, perteneciente al Departamento Académico del mismo nombre.

(32) El Programa incluye cuatro proyectos de extensión impulsados en articulación con diversos actores académicos y territoriales: a) Red TISA, Proyecto Tecnologías para la Inclusión Social; b) Insytu, Inclusión Social al Trabajo desde la Universidad; c) Teatro Comunitario Acá en el Sur; d) Fortalecimiento de las prácticas en Agro Ecología y ESS. También incluye cinco proyectos propiamente originados en iniciativas del Crees: a) *Cooperación social y salud*, orientado al acompañamiento y promoción de emprendimientos y empresas sociales vinculadas a la salud comunitaria; b) *Gestión local asociada*, que contribuye al desarrollo de redes territoriales en la región, en particular con la Mesa de Promoción de la ESS de Quilmes; c) *Diploma de Operador Socioeducativo en Economía social y solidaria* (Doses), que impulsa y fortalece espacios de formación-acción y prácticas formativas de extensión universitaria en conjunto con los actores de la ESS y de sus territorios de inserción; d) *Tecnologías de la Información y Comunicación* (Tics), orientado a facilitar el desarrollo y utilización de las TICs en los emprendimientos, cooperativas y organizaciones del sector, priorizando para ello los entornos de software libre; y e) *Mujer y trabajo*, que busca problematizar y reforzar la visibilidad de la temática de género en la ESS de la región sur del Gran Buenos Aires.

## b) Formación universitaria en ESS

Desde el Proyecto Crees y el Observatorio como unidad académica (<http://observatorioess.org.ar>), se impulsan trayectorias de formación universitaria en diplomas de extensión, tecnicatura universitaria y especialización de posgrado en ESS.

Como hemos adelantado, el primer diploma de extensión ha sido el Dosess, el cual fue creado académicamente por la UNQ en el año 2010, en articulación con los Ministerios de Educación y Desarrollo Social de la Nación, dirigido en su primera y segunda cohorte a la formación orientadores-cooperativistas del Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (PAT), pero al mismo tiempo incorporando en otros cohortes integrantes de otros emprendimientos, organizaciones, entidades u organismos públicos vinculados a la ESS. Mayormente los participantes son adultos y en gran medida mujeres de sectores populares, quienes históricamente han vivido situaciones estructurales de exclusión educativa formal. En tal sentido, el Dosess se propone como una estrategia de inclusión universitaria de trabajadores y sectores populares, de allí que al ser un *trayecto formativo integral de extensión universitaria*, no requiera acreditación de niveles educativos previos para su ingreso. Para la concreción de esta propuesta se trabaja por medio de dos dispositivos pedagógicos: La Comunidad de Aprendizaje (CA) y el trabajo en Parejas Pedagógicas, lo que hace del Dosess una experiencia destacada de innovación pedagógica e inclusión socioeducativa. En la actualidad se han realizado tres cohortes del Dosess, con una amplia cobertura territorial que abarcó todo el conurbano bonaerense, implicó más de 100 docentes *formados y formando* en ESS y educación popular a más de 1000 estudiantes provenientes de cooperativas y organizaciones territoriales<sup>33</sup>.

En segundo lugar, la *Tecnicatura Universitaria en Economía Social y Solidaria* (Tuess), es una carrera de pre-grado universitario, cuya formación se orienta a: i) la gestión de emprendimientos y redes de ESS en cuestiones económicas, comerciales, organizativas, comunicacionales o tecnológicas; ii) el diseño, ejecución y evaluación de proyectos socioeconómicos y de desarrollo comunitario en articulación con políticas públicas y redes socio-territoriales; iii) el desarrollo de iniciativas de formación, capacitación y sistematización de experiencias. La Tuess es un trayecto

---

(33) Estamos desarrollando asimismo en la actualidad, un Diploma de Extensión Universitaria en Agroecología y Economía Social y Solidaria, en la localidad de Cañuelas, Provincia de Buenos Aires, junto a otras instituciones y organizaciones del campo de la ESS y la agroecología.

formativo que da continuidad de estudios universitarios a quienes egresaron del Dosess y tienen o terminen sus estudios secundarios (los diplomados no dan examen de ingreso y entran casi a segundo año de la Tuess). Al igual que el Dosess, la propuesta pedagógica de la Tuess se fundamenta a lo largo de toda la carrera en el enfoque político-metodológico de educación popular y en la formación de comunidades de aprendizajes de construcción social de conocimientos *desde, en y para las prácticas* en ESS. En la actualidad están funcionando diez comisiones de la Tuess, ubicadas en diferentes localidades del conurbano bonaerense, donde se están formando en ESS unos 300 estudiantes adultos.

En tercer lugar, la carrera de *Especialización en Gestión de la ESS (Egess)*, es una carrera de posgrado orientada a la formación de profesionales en una visión compartida en los valores y principios de la ESS, que desarrolla conocimientos sobre las trayectorias organizativas del sector y los procesos de gestión socio-técnica, económica e institucional que contribuyan a la expansión y fortalecimiento de la ESS en los territorios y comunidades locales. La Egess es de modalidad virtual y se encuentra en este momento abriendo su tercera cohorte de estudiantes, participando en las mismas unos cien graduados de distintas ciudades y localidades del país, varios de ellos docentes e integrantes de nuestro equipo y de otros equipos universitarios. El objetivo de la Egess es, además de la formación de posgrado en gestión de la ESS, contribuir a la construcción de redes de intercambio académico y de articulación de acciones y proyectos en ESS desde diversos territorios de inserción de nuestros estudiantes.

### *c) Investigación y desarrollo en ESS*

Desde el año 2012 el Proyecto de Investigación “*Economía social y procesos educativos y de salud: algunos estudios de casos de cooperación social*”, forma parte del Programa de investigación *Alcances y desafíos del desarrollo territorial*. El proyecto se propone avanzar en el estudio y producción académica en el desarrollo territorial de la ESS, con el objeto específico de reflexionar, sistematizar y extraer conocimientos y aprendizajes de los *procesos educativos, de salud comunitaria, de intercambio y de mercados solidarios* que venimos impulsando desde el Crees en articulación con otros actores o instituciones del campo de la ESS. De allí que trabajemos a partir desde un enfoque de investigación-acción-participativa (IAP), partiendo de las prácticas existentes, para reflexionar sobre las mismas y volver a éstas con más herramientas para intentar contribuir a mejorarlas o transformarlas.

Finalmente, y de manera más reciente, hemos impulsado el diseño y puesta en marcha de un *Programa Universitario de Incubación Social en Economía Social y Solidaria (PIUS)*, cuyo propósito es apoyar el desarrollo y fortalecimiento de emprendimientos socioeconómicos asociativos, promoviendo iniciativas y proyectos de incubadoras universitarias constituidas por equipos interdisciplinarios que provean de acompañamiento técnico, capacitación, desarrollo tecnológico o soporte organizacional y de gestión a los mismos y sus redes organizativas. El PUIS se inicia a fines del 2013 y la propuesta apunta a incubar procesos de asociatividad estratégica, valorización económica e innovación socio-técnica en ESS, en áreas claves como mercados solidarios, empresas sociales, comunicación y diseño, tecnologías para la inclusión social, turismo solidario, emprendimientos culturales, o ambiente y ecología, entre otras. Se espera que el PUIS, en su articulación con las iniciativas mencionadas de extensión, formación e investigación, contribuya a la construcción y fortalecimiento del campo de la ESS en clave de desarrollo territorial, con la potencialidad de que las experiencias y aprendizajes que construyamos socialmente (no sólo sobre los logros sino sobre todo en relación a las dificultades y errores), puedan ser de utilidad al ser re-significadas o multiplicadas por otras prácticas universitarias en diversos territorios, así como recíprocamente poder nosotros reconocer y aprender en vínculo con esas otras prácticas académicas comprometidas con el desarrollo de la ESS.

### **3.2. Enfoque y estrategias pedagógicas y metodológicas<sup>34</sup>**

Los ejes que estructuran el “diseño curricular” de nuestra propuesta, se proponen desarrollar procesos de enseñanza-aprendizaje enmarcados en una pedagogía crítica y comprometida con el enfoque político pedagógico de la educación popular, valorizando al *sujeto situado* en una sociedad y en un tiempo determinado, impulsando procesos de aprendizajes participativos y de reflexión-acción bajo objetivos compartidos, donde se ponen en juego al mismo tiempo las visiones, emociones, intereses, prácticas y proyectos de los participantes. Es así que las principales estrategias metodológicas que guían el proyecto pueden sintetizarse en un *abordaje interdisciplinario* que fomenta: la participación activa de las personas implicadas, la potenciación de sus capacidades claves, la enseñanza-aprendizaje desde, con y para las prácticas.

---

(34) Ver Sena y Marciano (2013), Martínez y Sena (2013), Sansón, Sena *et all* (2013), Gallo y Mendy (2013).

De este modo, el espacio de aprendizaje-reflexión-acción se convierte en un ámbito de interacción educativa donde confluyen diversidad de saberes, los provenientes de las experiencias o conocimientos de los participantes, y los incorporados por el equipo docente en desarrollos conceptuales, metodologías o herramientas sobre temas tales como: grupos, organizaciones y equipos de trabajo que potencien la solidaridad; enfoques, prácticas y estrategias en ESS; redes, actores sociales y territorio; organización y comunicación comunitaria; tecnologías sociales y gestión socio-técnica; desarrollo de mercados sociales, finanzas solidarias o monedas sociales-complementarias, etc. El objetivo es partir de las propias experiencias territoriales o socio-laborales de los participantes en sus cooperativas, organizaciones o comunidades de pertenencia –particularmente desde los enfoques y considerando las diversas dimensiones del *análisis territorial* que hemos señalado en el apartado 2– junto con otros momentos de reflexión y síntesis conceptual que contribuyen a generar aprendizajes críticos y reflexivos que fortalecen y a la vez complejizan las prácticas y las construcciones de sentidos.

De allí que se concibe el acto educativo como un proceso de interacción humana, apropiación y construcción colectiva de conocimientos, en el que son importantes los saberes de todos los implicados, valorando a los sujetos de aprendizajes en la integralidad de sus emociones, pensamientos y acciones. Para ello, se trabaja en *pareja pedagógica*, con dos docentes por materia: un *docente-curricular*, responsable del desarrollo de contenidos a partir de metodologías participativas y de la producción activa por parte de los estudiantes; y un *docente-tutor*, que acompaña al grupo durante la totalidad del recorrido formativo, incluyendo el acompañamiento de las prácticas profesionalizantes en el territorio. El planteo implica que el equipo docente actúa como facilitador de un espacio de aprendizaje en el que dialogan y se construyen distintos conocimientos, poniéndose en juego interacciones e intercambios simbólicos entre el aula y el territorio. Un proceso abierto de planificación pedagógica que apunta a la construcción de comunidades de aprendizajes, como espacios compartidos y abiertos de formación de sujetos adultos en los cuales todos los actores del proceso educativo son protagonistas, promoviendo la participación activa, la pertenencia identitaria y los vínculos solidarios como construcción colectiva de saberes, capacidades y autonomía responsable<sup>35</sup>.

---

(35) En los textos mencionados se citan algunas referencias bibliográficas en comunidades de aprendizajes tales como Coll (2003) y Torres (2001).

### 3.3. Avances y desafíos

De esta experiencia universitaria orientada a la construcción de *otra educación para otra economía y otra sociedad*, surgen algunos aprendizajes, reflexiones y desafíos con los cuales nos proponemos concluir este trabajo.

En primer lugar, entendemos que la ESS, al igual que los procesos de desarrollo territorial a que nos hemos referido, constituyen un *campo complejo de acción e interacción humana*, en tanto (re)integran, simbólica y prácticamente, dimensiones de la vida social que desde la modernidad capitalista occidental se han presentado como si estuvieran escindidas: lo económico por un lado, lo social y lo político por otro; lo personal/ subjetivo separado y en tensión con lo interpersonal y colectivo; lo propio y lo compartido; yo - nos - otros.

En su *dimensión empírica*, la ESS implica, como hemos visto, una diversidad de trayectorias prácticas con anclajes históricos, económicos, políticos, socioculturales y territoriales específicos; pero al mismo tiempo, como proyecto estratégico plantea, al menos en potencia y como camino a construir, un campo plural de actores y saberes re-unidos por visiones y objetivos compartidos por el bien vivir y la transformación social.

De ello se desprende que, en la *dimensión simbólica y conceptual*, nuestras prácticas universitarias para la ESS deben profundizar en lo conceptual, metodológico y práctico, un enfoque complejo y multidimensional que nos permita multiplicar los aprendizajes, tender los puentes necesarios y asumir las recurrentes dificultades y desafíos que se nos plantean en este camino de interacción académica territorial.

En este sentido, además de la educación popular y las comunidades de aprendizaje a que nos hemos referido, nos parece importante destacar algunas otros aportes significativos de enfoques conceptuales que se encuentran en estrecha vinculación con estos. En primer lugar, el *enfoque de la complejidad*, el cual nos propone abordar la *unidad en la diversidad*, la *multidimensionalidad* de la vida biológica y social, desde el trabajo interdisciplinario (Morin, 1977, 1984 y 1994; García, 2007) y la co-construcción con otros como sujetos de aprendizaje, conocimiento y acción socioeconómica, política y simbólica en las comunidades y territorios. Ello requiere avanzar en prácticas *interdisciplinarias* y de construcción de puentes epistemológicos de diálogo y enriquecimiento mutuo entre diversas disciplinas y ciencias sociales, naturales, tecnológicas, de la salud, ambientales, etcétera.

Un segundo tipo de herramientas que nos han aportado en nuestro camino son los avances realizados en términos de *sistematización de prácticas* (Jara, 1994; Núñez Hurtado, 1986) y de la *investigación-acción-participativa*, las cuales resultan fundamentales para avanzar en las líneas antes propuestas. En este marco, la pluralidad de trayectorias formativas y ámbitos socio-laborales de inserción de los estudiantes y de los actores sociales con los que trabajamos, intenta ser recuperada en clave de aprendizajes, tanto en el aula como en el territorio, desde los espacios curriculares y las prácticas profesionalizantes.

En tercer lugar, dichas estrategias de formación-investigación-acción son realizadas desde un *diálogo de saberes*, que busca recuperar las experiencias vitales, comunitarias o étnicas aportadas por los participantes así como los saberes que de ellas se desprenden, de manera des-jerarquizada respecto de los conocimientos académicos formalizados. Esto es, una perspectiva de *ecología de saberes*<sup>36</sup>, en la que cobran voz diversos conocimientos que la modernidad occidental desterró, oscureció o subalternizó, incluyendo allí los enfoques dominantes del desarrollo. En esa ecología nos referimos a los saberes de los pueblos originarios (Delgado, 2013), pero también a los de las culturas populares, a los sentidos y saberes originados en la vida cotidiana de diversas comunidades. Entendemos que este diálogo de saberes y construcción compartida de aprendizajes, debe incluir decididamente los conocimientos *para la vida* y no sólo para la producción, desde las necesidades integrales de las personas y los vínculos interpersonales y colectivos, fundamentales para la construcción de cualquier organización social. Entendemos que la transformación vital, interpersonal y colectiva acontece cuando promovemos desde nuestra propia práctica académica la vocación y las acciones democráticas, solidarias, autogestivas y de construcción colectiva, haciendo aprendizaje desde las tensiones y dificultades que se generan en el propio proceso de formación-reflexión-acción territorial.

Tal como lo hemos planteado en este trabajo, pensar los procesos sociales y las experiencias de la ESS en su inserción en *territorios determinados* supone también introducir en los análisis y las estrategias de acción las dimensiones históricas y del poder, las correlaciones de fuerza, la consideración de los conflictos y las asimetrías de diverso tipo que existen entre actores, así como la interescalaridad que atraviesa a los diversos territorios

---

(36) Ver entre otros textos del autor, Boaventura de Sousa Santos (2006).

y las variables simbólicas que lo constituyen y lo definen, en procesos a su vez de reconfiguración y transformación.

Desde estos andamiajes conceptuales y de sentidos es que buscamos trabajar en el aula, en las prácticas territoriales y en la investigación-acción-participativa, no sólo desde el conocimiento racional sino también y fundamentalmente desde la reflexión-acción *sentipensante* propuesta por pensadores latinoamericanos de la talla de Fals Borda, Eduardo Galeano y Humberto Maturana.

## **Reflexiones finales**

Existe una dinámica compleja de interrelación entre las tres dimensiones fundamentales de la ESS que hemos mencionado: la empírica, la política y la simbólica. Las tres dimensiones son partes de un mismo proceso de retroalimentación y potenciamiento solidario. Por una parte, es el desarrollo de la dimensión empírica (es decir, el avance en las prácticas y experiencias concretas de la ESS) lo que nos da el material de base para reflexionar y crear conocimientos socialmente útiles desde la dimensión simbólica. Pero a su vez, son estas construcciones de sentido y de saberes las que, atravesadas por los deseos, creatividad y posicionamientos ético-políticos, nos permiten día a día re-significar las prácticas, darles nuevos horizontes y perspectivas emancipatorias, en tensión constante con los marcos conceptuales, emocionales y vitales hegemónicos de la sociedad, que nos atraviesan como personas y como colectivos. De este modo, las prácticas y las construcciones simbólicas de sentido se constituyen mutuamente, en articulación con la dimensión política de transformación social y construcción de sujetos colectivos, como desafío a la vez empírico, conceptual y político, para avanzar en senderos acumulativos de aprendizaje, fortalecimiento y expansión de la ESS.

En ese cuadro, un desafío metodológico significativo es profundizar la articulación, sinergia y enriquecimiento mutuo entre las prácticas académicas de extensión, formación e investigación en ESS, contribuyendo a forjar una propuesta universitaria pública y popular al servicio de la sociedad, la inclusión educativa y el desarrollo socioeconómico, cultural, subjetivo y colectivo de las personas, comunidades y territorios que la componen. Ello conlleva también repensar el sentido y rol estratégico de estas tres funciones universitarias sustantivas para contribuir a procesos de cambio y transformación social territorial. Por ejemplo, desde esta perspectiva es clave que los espacios de formación universitaria en ESS (tales como el Dosess,

la Tuess y la Egess), se conciben también como espacios de vinculación y reflexión, productores de conocimientos y generadores de iniciativas y proyectos de desarrollo territorial, con participación activa de diversos actores sociales e integrantes de la comunidad universitaria (estudiantes, graduados, docentes y demás trabajadores universitarios). La participación activa en nuestras carreras y proyectos de investigación y extensión de integrantes de emprendimientos y organizaciones sociales del territorio, constituye una situación propicia para generar este tipo de sinergias entre las funciones universitarias y las prácticas socioeconómicas, simbólicas y políticas ya comentadas, en un ida y vuelta con las mismas que nos permita conocer, investigar y proponer formas asociativas y solidarias de cooperación social que tiendan a mejorar las condiciones y calidad de vida, humana y no humana. Esto permite plantear la articulación universidad-organizaciones sociales desde una mirada recíproca, de interacción, valoración, respeto y enriquecimiento mutuo, tal como se propone en la comunidad de aprendizajes y de prácticas. Así, mientras los estudiantes-actores de la ESS desempeñan sus actividades en organizaciones ancladas en diversos territorios locales, mediante la investigación-acción participativa orientada a fortalecer la consolidación de la ESS en dinámicas territoriales concretas, éstas son puestas en clave de aprendizajes y acompañadas por prácticas profesionales en territorio, en articulación con las actividades de extensión y las de desarrollo, innovación e incubación socioeconómica.

## **Bibliografía**

- ALTSCHULER, B., “Territorio y desarrollo: aportes de la geografía y otras disciplinas para repensarlos”. *Revista Theomai*, N° 27-28, Segundo semestre 2013. [http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO\\_27-28/Index.htm](http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO_27-28/Index.htm)
- \_\_\_\_ “Desarrollo y territorio como ámbitos de disputa: economía social, concentración económica y modelos de acumulación”. *Anales del 7° Coloquio de Transformaciones Territoriales*. Editorial Esplendor, Curitiba, Brasil. 2008.
- \_\_\_\_ “El pensamiento de Raymond Williams en el análisis de la Economía Social”. *Revista Prácticas de Oficio*, N° 3, IDES. 2008.
- \_\_\_\_ “Municipios y Desarrollo Local. Un balance necesario”, en Villar, A. y Rofman, A. (comps.) *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*. Buenos Aires: Editorial Espacio. 2006.
- ALTSCHULER, B. y CHIROQUE SOLANO, H., “Oportunidades y Desafíos de la Formación Especializada en Economía Social y Solidaria bajo entornos

- virtuales. El caso de la Egeess de la UNQ”. En VI Seminario Internacional de Rueda. Mendoza. 2013. [http://www.uncu.edu.ar/seminario\\_rueda/upload/t155.pdf](http://www.uncu.edu.ar/seminario_rueda/upload/t155.pdf)
- ALTSCHULER, B.; CABANCHIK, P.; MARCIANO, N.; MENDY, G. y ROSAS, G., “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”. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini. 2012.
- BASTIDAS, DELGADO y RICHER, “Economía social y economía solidaria: Intento de definición”, *CAYAPA Revista Venezolana de Economía Social*, Año 1, N.º 1. Caracas, Venezuela. 2001.
- BOISIER, S., “Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?”, en *Estudios Sociales* N° 103, CPU. 2002.
- CATANI, A. D. (org.), *La otra economía*. Buenos Aires: UNGS-Altamira. 2004.
- CARDOSO, F. H. y FALETTTO, E., *Dependencia y Desarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI Editores. 1969.
- CAPUTO, O. y PIZZARRO, R., *Imperialismo, dependencia y relaciones económicas internacionales*. Buenos Aires: Amorrortu. 1975.
- CEPAL: *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*. Santiago de Chile: ECLAC. 1992.
- CHÁVES, R., “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. 2003.
- COLL, S. C., “Las comunidades de aprendizaje”. Universidad de Barcelona. 2004. En [www.tafor.net/psicoaula/campus/master/master/experto1/unidad16/images/ca.pdf](http://www.tafor.net/psicoaula/campus/master/master/experto1/unidad16/images/ca.pdf).
- CORAGGIO, J. L. (comp.), *La economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas*. Buenos Aires: UNGS-Altamira, 2007.
- \_\_\_\_\_, “Economía del trabajo: una alternativa racional a la incertidumbre”. En *Economía Social y Solidaria: el trabajo antes que el capital*. Quito: FLACSO. 2011.
- DANANI, C. (coord.) *Política Social y economía social. Debates fundamentales*. UNGS-Osde-Altamira, Buenos Aires.
- DELGADO, B. F., “La transdisciplina y la investigación participativa revalorizadora de una perspectiva de diálogo de saberes e intercientífico”. Centro Universitario de Agroecología -AGRUCO Bolivia- CLACSO. 2013.
- ESCOBAR, A., “Globalización, Desarrollo y Modernidad”. Medellín: Cooperación, ed. Planeación, Participación y Desarrollo. 2002.

- \_\_\_\_\_. *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá: Norma. 1996.
- FERNÁNDEZ, V. R. y VIGIL, J. I., “Clusters y Desarrollo Territorial. Revisión teórica y desafíos metodológicos para América Latina”, *Revista Economía, Sociedad y Territorio* N° 24, Colegio Mexiquense/ CONACYT, México, 2007.
- GALLO, M. y MENDY, G., “Articulando comunidades de aprendizajes. La transición entre el aula y el territorio en la formación en Economía Social y Solidaria”. En *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*, mayo 2013.
- GARCÍA, R., *Sistemas complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. Barcelona: Editorial Gedisa. 2007.
- GUERRA, P., “Economía de la Solidaridad: Consolidación de un concepto a veinte años de sus primeras elaboraciones”, en *Revista Oikos* N° 17, 2004, Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez, Santiago de Chile.
- HAESBAERT, R. (2002), *Territórios alternativos*. EDUFF, Niterói,
- \_\_\_\_\_. *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2004.
- Informe Argentina Trabaja, Programa Ingreso Social con Trabajo, como herramienta de la política social actual*, Ministerio de Desarrollo Social, disponible en <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/Ingreso%20Social%20con%20Trabajo.pdf> (visitado en mayo de 2014)
- Informe INAES, “Las Cooperativas y las Mutuales en la República Argentina”, Reempadronamiento Nacional y Censo Económico Sectorial de Cooperativas y Mutuales. Buenos Aires: INAES. 2008
- Informe Proyecto Crees, “Informe de actividades en economía social con impacto en desarrollo local”, mimeo, Proyecto Crees, UNQ. 2014.
- JARA, O., *Para Sistematizar Experiencias, una propuesta teórica y práctica*. Lima: Tarea. 1994.
- LAAVILLE, J. L. (comp.), *Economía social y solidaria. Una visión europea*. Buenos Aires: UNGS-Osde-Altamira. 2004.
- MARTÍNEZ, M. y SENA, S., “Desafíos de articulación: universidad, economía social y solidaria y salud mental”, en *Interdisciplina e inclusión social como ejes de intervención*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Salud Mental. Serie Conexiones. 2013.
- MORIN, E., *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: Editorial Gedisa. 1994.
- \_\_\_\_\_. *Ciencia con conciencia*. Barcelona: Editorial Anthropos. 1984.
- NÚÑEZ HURTADO, C., *Educación para transformar, transformar para educar*. Buenos Aires: Humanita. 1986.

- OBSTCHATKO, E., BASAÑES, C. y MARTINI, G., *Las cooperativas agropecuarias en la República Argentina. Diagnóstico y propuestas*. Buenos Aires: IICA - Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. 2011.
- ORTIZ, R., *Otro territorio. Ensayos sobre el mundo contemporáneo*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes. 1996.
- 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* Año 2, N° 18, primavera 2010, UNQ, Bernal.
- \_\_\_\_\_ (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., “Diálogo de saberes y formación universitaria integral para el desarrollo de la economía social y solidaria (ESS). Reflexiones desde una experiencia universitaria”. Ponencia presentada al IV Encuentro Internacional “La economía de los trabajadores” 9 al 12 de julio de 2013, João Pessoa, Brasil.
- PASTORE, R.; ALTSCHULER, B.; SENA, S. y SCHMALKO, N., “Formación para la Autogestión colectiva en articulación con políticas públicas de inclusión social”, en *La Economía Social y Solidaria: ¿un paradigma más actual que nunca?*, Grellier, Gago y Arando (Coord.). Ed. Mondragon Unibertsitatea, Colección BILDUMA. España. 2012.
- RAFFESTIN, C., *Por una geografía do poder*. São Paulo: Ática. 1993 (1980).
- RAZETO, L., *Los caminos de la economía de solidaridad*. Buenos Aires: Ediciones Lumen-Humanitas. 1997.
- ROFMAN, A., “La economía solidaria y los desafíos actuales”, en *Revista de Ciencias Sociales* Año 2, N° 18, primavera 2010, Bernal: UNQ.
- SANSÓN, D.; SEENA, S.; BERERÓN, S. y PETIT, L., “Prácticas en Economía Social y Solidaria. Complejizando Territorios”, en *Memorias del Simposium La agenda del psicólogo que trabaja en reducción en la segunda década del siglo XXI* (pp. 115- 124). Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba. 2013.
- SACHS, W. (ed.), *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*. Lima: Proyecto Andino de Tecnologías Campesinas (PRATEC). 1992.
- SACK, R., *Human Territoriality: Its theory and history*. Cambridge University Press, 1986.
- SENA, S. y MARCIANO, N., “La economía social y solidaria como constructora

- de una subjetividad bordeante”, en *Interdisciplina e inclusión social como ejes de intervención*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Salud Mental. Serie Conexiones. 2013.
- Sintonía Popular, Año 1, N° 1, *Revista del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación*, Buenos Aires. 2012.
- SOUSA SANTOS, B. de, *La universidad en el siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la universidad*. México: UNAM-CEIICH. 2005.
- \_\_\_\_\_. *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social*. Buenos Aires: CLACSO. 2006.
- LOPES DE SOUZA, M., “O território: sobre espaço e poder. Autonomia e Desenvolvimento”, en *Geografía: conceitos e temas*, Castro, Gómes, y Correa (orgs.). Rio de Janeiro: Bertrand. 2001.
- SUNKEL, O., *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica. 1991.
- TORRES, R. M., “Comunidad de aprendizaje. Repensando lo educativo desde el desarrollo local y desde el aprendizaje”. Simposio Internacional sobre CA. Barcelona. 2004.
- ULLOA, F., *Novela clínica psicoanalítica*. Buenos Aires: Editorial Paidós. 1995.
- VUOTTO, M., El cooperativismo de trabajo en la Argentina: contribuciones para el dialogo social. *Serie Documento de Trabajo 217*. Buenos Aires: OIT. 2011.
- \_\_\_\_\_. *La relación Estado- economía social: políticas públicas orientadas al sector*. UNSAM - Instituto de Capacitación Mutua de la Asociación Mutua de Protección Familiar. 2009.
- \_\_\_\_\_. (comp.), *Economía Social. Precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas*. Buenos Aires: UNGS-Altamira-Fundación OSDE. 2003.



## Capítulo 3

# La recentralización emergente en América Latina

Daniel Cravacuore<sup>1</sup>

En este capítulo sintetizaremos la evolución reciente de la descentralización en América Latina. Nuestra tesis es que presenciamos la emergencia de un ciclo centralizador, que revierte el empoderamiento municipal en las últimas tres décadas.

### 1. La diversidad municipal en América Latina

Cualquier análisis del municipalismo latinoamericano debe partir del reconocimiento de su heterogeneidad: en general se hace hincapié en las diferencias de forma<sup>2</sup> pero poco en la variedad competencial; en la multiplicidad de leyes regulatorias al nivel nacional, regional y local; en la diversidad presupuestaria; en la variedad de normas y prácticas electorales; y en la heterogeneidad de sus características territoriales, poblacionales, institucionales, fiscales, económicas y políticas. Debe hacerse un esfuerzo para unificar bajo el concepto de *municipio latinoamericano* esta diversidad de situaciones: algunos poseen suficiente autonomía para sancionar su propia carta orgánica y reglar su ejercicio competencial, su régimen electoral, sus instrumentos de participación ciudadana y sus normas de prestación de servicios públicos, mientras que otros se limitan a ejecutar acciones definidas por gobiernos de otro nivel. Una municipalidad gobierna a más de once millones de habitantes<sup>3</sup> y otra a menos de dos decenas

---

(1) Director de la Unidad de Gobiernos Locales del Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Quilmes. Investigador de la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Investigador asociado del Instituto Chileno de Estudios Municipales de la Universidad Autónoma de Chile.

(2) Existen cuatro países federales –Argentina, Brasil, México y Venezuela– y los restantes, unitarios.

(3) La municipalidad de Sao Paulo, en el estado homónimo, en Brasil.

de residentes<sup>4</sup>; un municipio mexicano cuenta con más de 51.000 km<sup>2</sup> de superficie<sup>5</sup> y uno argentino ejerce su jurisdicción sobre cinco viviendas; uno cuenta con un presupuesto anual de más de dieciocho mil millones de dólares estadounidenses y otros inferiores a los cincuenta mil. Algunos son gobernados por alcaldes sin posibilidad de reelección<sup>6</sup> y otros por mandatarios que han sido reelectos, sucesivamente, siete veces<sup>7</sup>. En algunos países las municipalidades ejecutan funciones complejas como la educación, la salud o la seguridad pública, mientras que en otras sólo desarrollan tareas de mantenimiento urbano básico. Unas poseen decenas de miles de trabajadores para ejecutar políticas, mientras que otras cuentan con menos de media decena<sup>8</sup>. Inclusive el fenómeno de las pequeñas municipalidades latinoamericanas es olvidado, considerando que un tercio tiene menos de cinco mil habitantes<sup>9</sup> (Eguino, 2010: 14).

---

(4) La comuna de Colonia Anita, en la provincia de Córdoba, Argentina.

(5) Como el de Ensenada, en Baja California, México, cuya superficie es mayor a la de países como Costa Rica, El Salvador o República Dominicana.

(6) Fue el caso de los alcaldes mexicanos hasta la reforma política aprobada en diciembre de 2013.

(7) Por ejemplo, los alcaldes de Benjamín Gould, Holmberg y Colonia Tirolesa, en la provincia de Córdoba, Argentina, cumplirán treinta y dos años continuos de gobierno en 2015.

(8) Comprobamos hace una década que una comisión municipal de la provincia de Santiago del Estero, Argentina, contaba con una autoridad electa y dos trabajadores, uno dedicado a tareas administrativas y otra a mantenimiento urbano.

(9) En líneas generales, la mitad de los gobiernos latinoamericanos tienen diez mil habitantes; y otro 40% tienen entre diez mil y cincuenta mil. Menos del 1% de los gobiernos locales tienen más de quinientos mil habitantes. Sin embargo, la mitad de los gobiernos locales lo reúnen sólo el 7% de la población; mientras que el 11% de las municipalidades concentra más de dos tercios de la población (Eguino, 2010: 14).

**CUADRO 1**  
**Gobiernos locales en América Latina**

<b>País</b>	<b>Población</b>	<b>Régimen</b>	<b>Estados / Provincias Regiones / Departamentos</b>	<b>Municipios / Otros tipos de gobierno local</b>
Argentina	40.117.069	Federal	23 provincias + 1 ciudad autónoma	1.129 + 1.262 otros tipos de gobierno local
Bolivia	10.517.000	Unitario	9 regiones + 112 provincias	328 municipios + 11 de pueblos originarios
Brasil	195.632.000	Federal	26 estados + 1 distrito especial	5.564
Chile	16.841.000	Unitario	15 regiones	345
Colombia	47.130.000	Unitario	32 departamentos	1.099 + 1 alcaldía mayor + 10 distritos + 710 territorios indígenas
Costa Rica	4.667.000	Unitario	7 provincias	81 cantones + 463 distritos
Cuba	11.163.000	Unitario	15 provincias	168 + 1 municipio especial
Ecuador	15.779.000	Unitario	7 regiones autónomas + 24 provincias	226 cantones + 1500 parroquias
El Salvador	6.635.000	Unitario	14 departamentos	262
Guatemala	15.440.000	Unitario	8 regiones + 22 departamentos	334
Honduras	8.578.000	Unitario	18 departamentos	298
México	118.419.000	Federal	31 estados + 1 distrito federal	2.439
Nicaragua	6.216.000	Unitario	15 departamentos + 2 regiones autónomas	152
Panamá	3.605.000	Unitario	9 provincias	75 municipios + 3 comarcas indígenas + 640 corregimientos
Paraguay	6.849.000	Unitario	17 departamentos	244
Perú	30.476.000	Unitario	25 regiones	195 municipios provinciales + 1841 municipios distritales
Rep. Dominicana	9.745.000	Unitario	31 provincias	152
Uruguay	3.297.000	Unitario	19 departamentos	89
Venezuela	29.760.000	Federal	23 estados + Distrito Municipal de Caracas	335

Fuente: Actualización propia (2013) en base a Rosales y Valencia Carmona (2008).

Observamos la variedad de situaciones en los distintos países de América Latina, tanto en los niveles intermedios como locales, pudiendo aplicarse a cualquier dimensión del sistema municipal. Paradójicamente, los procesos descentralizadores de las décadas de 1980 y 1990 fueron homogéneos (Victory, 1999) y nuestra perspectiva es que la recentralización en marcha también omite estas diferencias.

## **2. La descentralización en América Latina en perspectiva histórica**

Siguiendo a Cohen y Peterson (Cohen y Peterson, 1996), los países han explorado diferentes formas de descentralización: la espacial, la orientada hacia el mercado, la política y la administrativa. La primera busca limitar la concentración del desarrollo en pocos enclaves territoriales; la segunda, fomenta el traspaso hacia el sector privado de la prestación de servicios tradicionalmente a cargo del Estado; la descentralización política propone una redistribución del poder y una nueva legitimidad democrática en favor de las comunidades locales; y la administrativa supone la transferencia de competencias, de recursos y de capacidad decisionales hacia los gobiernos territoriales para la provisión de servicios públicos y sociales, y para la realización de obras públicas.

Genéricamente, en América Latina el término describe el proceso en sus dimensiones política y administrativa: se manifestó en reformas constitucionales y legislativas que promovieron la elección popular de las autoridades locales, que en muchos países eran nombradas hasta entonces por el gobierno central, así como el traspaso de competencias y recursos en favor de los entes locales, fortaleciendo la autonomía municipal, coincidiendo con la democratización que comenzó en la década del 1980. La descentralización se transformó desde entonces en un tópico de la agenda de los centros académicos y de los organismos internacionales, de los gobiernos nacionales y regionales, de los partidos políticos y de las organizaciones de la sociedad civil, extendiéndose, por distintas motivaciones, entre las fuerzas políticas de derecha y de izquierda, en los países pequeños y grandes, y su generalización se puede asemejar al interés suscitado entonces por la democracia, los derechos humanos, el medio ambiente y la cuestión del desarrollo (Carrión, 2003).

Si bien el proceso se gestó desde la segunda mitad del siglo XX<sup>10</sup>, en 1980, la primera elección directa de alcaldes y regidores en el Perú constituyó el antecedente de la democratización local<sup>11</sup>. Fue un tiempo de

normalización democrática<sup>12</sup> y efervescencia política, de confianza en las nacientes instituciones y de creencia en la participación ciudadana, generoso en reformas constitucionales<sup>13</sup> y legislativas<sup>14</sup> que, entre otras reformas, constituyeron la primera etapa de institucionalización de la descentralización.<sup>15</sup> Paralelamente, se fortaleció el movimiento comunal creándose una decena de asociaciones nacionales de municipalidades<sup>16</sup> (Flacma, 2005).

Casi simultáneamente, en 1979, el gobierno militar chileno inició la municipalización de la salud y, dos años más tarde, de la educación, siendo

---

(10) Un ejemplo de estos avances paulatinos lo muestra el caso colombiano: comenzó en la última parte de la década de 1960, cuando se instauró la transferencia automática de ingresos nacionales; se introdujo la figura de Área Metropolitana y se autorizó la constitución de Juntas Administradoras Locales en las municipalidades de gran tamaño; durante la década del 1970, se profundizó la descentralización administrativa y se propició la desconcentración económica; para comienzos de la década de 1980 se crearon los Consejos Regionales de Planificación Económica y Social, se expidió un código de régimen departamental y otro municipal, se hicieron esfuerzos por fortalecer los fiscos territoriales, se crearon fondos regionales de inversión; se aumentó la participación municipal sobre el impuesto al valor agregado, se concedió mayor autonomía a los concejos municipales y en 1986 se aprobó la elección popular de alcaldes y concejales. Todas estas reformas alcanzarían reconocimiento definitivo recién en la Constitución de 1991.

(11) Luego siguieron las primeras de elecciones directas para alcalde y parlamentarios locales en Colombia (1986), Bolivia (1987) y Ecuador (1988), que sumadas a los procesos de normalización democrática en Argentina (1983), Uruguay (1984) y Brasil (1985) motivaron que, para fines de esa década, buena parte de las autoridades locales latinoamericanas eran electas por el sufragio universal.

(12) En algo más de una década, recuperaron su democracia plena Ecuador (1979), Perú (1980), Honduras (1982), Bolivia (1982), Argentina (1983), El Salvador (1984), Nicaragua (1984), Uruguay (1984), Brasil (1985), Guatemala (1986), Panamá (1989), Paraguay (1989) y Chile (1990).

(13) Como las de Argentina (1994), Brasil (1988), Argentina (1994) y Bolivia (1995), reconociendo la autonomía municipal.

(14) Leyes de municipalidades como las de Bolivia (1985), Chile (1988 y 1992), Colombia (1994), El Salvador (1986), Guatemala (1988), Honduras (1990 y 1994), Nicaragua (1988), Paraguay (1987) y Venezuela (1991); de Participación Popular de Bolivia (1994); de Descentralización y Desarrollo Municipal de Honduras (1994); y de Descentralización de Venezuela (1991).

(15) Una segunda oleada descentralizadora se daría desde fines del siglo XX, con la puesta de marcha de procesos en los países más pequeños, como El Salvador (1999), Guatemala (2002), Panamá (2004) y República Dominicana (2003).

(16) Se trató de las asociaciones colombiana (1988), mexicanas (1989, 1995 y 1997), chilena (1993), boliviana (1995 y 1998), venezolana (1996), argentina (1997), dominicana (2000). Previa a ellas, existían asociaciones municipales en Ecuador (1941), Brasil (1946), Uruguay (1959), Paraguay (1964) y Perú (1965). La multiplicidad de fechas se asocia a que, en algunos países funcionan más de una asociación nacional como resultado de diferencias partidarias o de diferentes tipos de municipalidades.

el antecedente inmediato de la transferencia competencial que iniciarían otros países. Fue un tiempo cuando las reformas que catalizarían en el Consenso de Washington eran bien acogidas luego de la Década Pérdida de América Latina, caracterizada por el bajo crecimiento económico, la volatilidad del tipo de cambio y la alta inflación. Estas reformas fueron promovidas por los organismos internacionales, que incluyeron entre sus propuestas la transferencia competencial hacia las municipalidades, respondiendo al principio subsidiario<sup>17</sup> y proponiendo que la prestación de servicios públicos al nivel local permitiría hacerlo con más eficacia y eficiencia, y con mayor involucramientos de sus beneficiarios. Ello supuso crear nuevos mecanismos de transferencias intergubernamentales en favor de las municipalidades –y de los niveles intermedios–, como los que se legislaron en la década de 1980 en Argentina, Brasil, Colombia, Guatemala, México y Venezuela.

En síntesis, por los deseos de fortalecer las nacientes democracias mediante la participación ciudadana –que encontraba su escala óptima en el nivel municipal– y por la búsqueda de resolver de una manera innovadora parte de la crisis estatal, la descentralización encontró su impulso. Como ha señalado Pérez, asociada con una nueva estrategia de legitimación del Estado, para garantizar la gobernabilidad de la sociedad, asumiendo la necesidad de ampliar los espacios de representación y socialización del poder; como una estrategia para descargar al Estado central de sus responsabilidades y reducir al máximo su tamaño y su capacidad coercitiva sobre el capital; como medio para democratizar la sociedad; y como forma de aumentar la eficiencia estatal en la provisión de servicios por los gobiernos locales (Pérez, 2002).

Treinta años de descentralización latinoamericana permiten hacer un balance sobre sus logros. El primero fue la inclusión de lo municipal en la agenda pública: tres décadas atrás, el tema tenía baja inserción y lo local se reducía a iniciativas territoriales del Estado que, en forma directa o a través de sus empresas públicas, se ejecutaban. Las decisiones tomadas por la burocracia nacional en el territorio eran, muchas veces, de mayor valor político que las de los alcaldes, aún en aquellos países donde eran electos por el sufragio popular. Por el contrario, hoy los gobiernos locales son espacios de ejecución de políticas públicas propias, de elaboración de innovaciones, de construcción de nuevos liderazgos y de competencia electoral.

---

(17) No olvidemos que este principio que, en su definición más amplia, dispone que un asunto debe ser resuelto por la autoridad más próxima al objeto del problema encontró una amplia propagación política en esa época, en particular cuando fue incorporado al Tratado de Maastricht en 1992, que sustentó la creación de la Unión Europea.

Un segundo logro fue la ampliación de las competencias locales. Originalmente se concentraban en los servicios de mantenimiento urbano, como los acueductos, el alcantarillado, la pavimentación, la salubridad, el alumbrado de calles, el tránsito vehicular, la recolección de residuos, el mantenimiento de parques y cementerios y la habilitación de mercados. Luego se sumaron los servicios sociales, como la salud, la educación y las políticas de promoción comunitaria, y, últimamente, el cuidado del medio ambiente, la promoción del desarrollo económico y la seguridad ciudadana, que son ejecutadas desde una perspectiva ofrecidas por las políticas nacionales y regionales pero también desde la propia, en un proceso no exento de conflictos y contradicciones.

Un tercer logro fue el incremento de la gobernanza democrática al nivel local: el desarrollo del municipio como arena de debate político y de intersección de demandas ciudadanas y políticas públicas ha hecho que se fuerce una nueva modalidad de gobierno, más abierto y democrático. La intervención ciudadana en los asuntos públicos se incrementó en las últimas tres décadas, sea a través de mecanismos directos o indirectos, permitiendo reconocer experiencias positivas de participación ciudadana, incluyendo instrumentos originales como el presupuesto participativo.

Un cuarto beneficio fue la aparición de una nueva clase política con experiencia local. Si en el pasado la carrera de los honores políticos se asociaba fuertemente con los ámbitos legislativos, en los últimos años, el desarrollo de democracias más focalizadas en torno al Ejecutivo, hizo que el ejercicio de la alcaldía —en especial de ciudades de gran población— se haya mostrado como el inicio de una carrera pública importante, pudiéndose acreditar las virtudes de liderazgo. Inclusive en América Latina algunos presidentes nacionales han sido alcaldes<sup>18</sup>, siendo esto una novedad en la región.

Un quinto elemento fue el incremento de la descentralización fiscal, tanto al nivel subnacional como, específicamente, al municipal. Si bien este proceso se ha concentrado especialmente en algunos países, en tres décadas los gobiernos locales lograron contar con más recursos para el ejercicio competencial, aunque persisten grandes asimetrías:

---

(18) Como Néstor Kirchner (Argentina), Álvaro Uribe (Colombia), Armando Calderón Sol (El Salvador), Álvaro Arzú (Guatemala) y Tabaré Vázquez (Uruguay).

CUADRO 2

**Gasto subnacional y municipal sobre el total estatal, por países**

País	Gasto Municipal Sobre el total del Estado	Gasto subnacional Sobre el total del estado (2010)
Colombia	27,4 %	43,7 %
Ecuador	20,7 %	26,5 %
Brasil	18,9 %	45,9 %
Chile	18,0 %	18,0 %
Guatemala	15,3 %	15,3 %
Bolivia	14,9 %	29,5 %
Nicaragua	14,6 %	15,1 %
Perú	13,8 %	32,3 %
Honduras	13,6 %	13,6 %
Paraguay	9,8 %	12,6 %
Venezuela	9,5 %	24,8 %
El Salvador	9,1 %	9,1 %
México	8,8 %	41,3 %
Argentina	8,5 %	49,9 %
Costa Rica	5,9 %	5,9 %
Panamá	2,6 %	2,6 %
Uruguay	0,0 %	11,3 %

Fuente: Eguino (2010).

Un último resultado fue la emergencia de iniciativas innovadoras de gestión municipal, reconociéndose el desarrollo de experiencias innovadoras que merecieron el interés de gobiernos de otros continentes, de centros de estudio y de organismos internacionales<sup>19</sup>, como las de Porto Alegre (Brasil) y Medellín (Colombia), modelos mundiales para la construcción de una cultura urbana inclusiva y democrática.

Si los logros fueron significativos, aún es un proceso inconcluso: tecnócratas nacionales e internacionales remarcan que no se alcanzaron los resultados esperados, olvidando recordar que las reformas propuestas ni siquiera fueron desplegadas en su totalidad y mostrando que se apeló a

(19) Sugerimos una revisión de experiencias en el Observatorio Latinoamericana de la Innovación Pública Local. Ver en: [www.innovacionlocal.org](http://www.innovacionlocal.org).

ellas más por razones coyunturales o de presión internacional que por un convencimiento en las ventajas emergentes. Cuatro son los debates a partir de esta percepción del fracaso: en algunos países unitarios –Chile, Colombia y Perú– se discute el empoderamiento de los niveles intermedios de gobierno, ya ejecutado en Bolivia y programado en Ecuador. El segundo, en los países gobernados por líderes del socialismo del siglo XXI se discuten cambios más radicales en el sistema municipal: en Bolivia, ya se permite la elección de autoridades por usos y costumbres indígenas<sup>20</sup>; en Ecuador, el gobierno propuso una reforma del sistema nacional de planificación superpuesta sobre la división político-administrativa constitucional; y en Venezuela, un partido oficialista propuso la eliminación de las municipalidades y su reemplazo por nuevo sistema comunal. Con sus matices, estas propuestas encubren el deseo de construir una nueva organización estatal, impulsada en buena parte porque los gobiernos locales originan los liderazgos democráticos opositores.

Un tercer debate es por el destino de las regalías originadas en la explotación de recursos naturales. Su importancia ha crecido esta última década por el incremento de los precios internacionales de las exportaciones mineras y petroleras, beneficiando a las municipalidades donde se localizan los yacimientos. Dado que existen dificultades para encaminar provechosamente estas regalías –no olvidemos que estos gobiernos locales se encuentran en territorios con mínimas capacidades institucionales–, se propone la necesidad de limitar –o suprimir– su capacidad para definir su destino. Por otro, se debate la asimetría que generan respecto de otros territorios que, contando con otros recursos, no cuentan con beneficios equivalentes<sup>21</sup>.

Una cuestión final es la reducción de los recursos destinados regularmente a las municipalidades y su reemplazo por transferencias discrecionales del Estado o de empresas estatales, que buscan limitar la autonomía local, condicionando la voluntad de definir prioridades y asignar recursos.

---

(20) Son once sobre 339 municipalidades. Un sistema equivalente es el estatuto especial de las municipalidades del Estado de Oaxaca (México), vigente desde 1995, que incluye a 418 de sus 570 gobiernos locales.

(21) Un ejemplo es la discusión planteada en la Argentina en las municipalidades rurales, que han propuesto el pago de regalías por el deterioro de suelo que supone el monocultivo de la soja.

### 3. La recentralización emergente en América Latina

Como anticipamos, nuestra tesis es que, más allá de los matices nacionales, presenciamos la emergencia de un proceso caracterizado por la reversión de la descentralización administrativa y su consecuente impacto sobre la política<sup>22</sup>.

La ley uruguaya de Descentralización Municipal y Participación Ciudadana, sancionada en 2010 para crear un tercer nivel de gobierno de menor escala que los históricos departamentos, fue la última norma reformista. En los países unitarios, la descentralización parece haberse reenfocado, en un parsimonioso proceso no carente de dudas y contramarchas, hacia los gobiernos intermedios, de importancia relativa hasta el presente: es el caso de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú; en los grandes países federales –Argentina, Brasil, México– el proceso se detuvo sin perspectivas transformadoras. En este marco, algunos proponen la recuperación de competencias traspasadas en un marco de abandono de la utopía descentralizadora por los organismos internacionales, los partidos políticos y las propias organizaciones municipales. Sobre estas últimas, atraviesan una crisis caracterizada por el bajo nivel de participación de los alcaldes, conflictos con los gobiernos nacionales –cuando no han sido cooptadas por ellos– y hasta su división por razones coyunturales, definiendo un municipalismo inerte que se consume en gestos estériles.

La reducción de las transferencias presupuestarias regulares hacia los gobiernos locales es conocida. Sin embargo, el incremento de los presupuestos nacionales –básicamente por el aumento del valor de las exportaciones de materias primas– hace que los estados cuenten con más fondos para

---

(22) Este fenómeno no alcanza sólo a nuestro continente: en España son incontables las denuncias políticas por la recentralización encarada por el primer ministro conservador Mariano Rajoy, manifiesta en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local sancionada en diciembre de 2013; y en Francia, el primer ministro socialista François Hollande señaló la necesidad de acabar con los solapamientos y duplicaciones entre las municipalidades, las comunidades urbanas, los departamentos y las regiones, con el fin de reducir el gasto público. Adicionalmente, colegas han estudiado los casos de recentralización municipal en Malasia (Phang Siew Nooi (2008), “Decentralisation or Recentralisation? Trends in Local Government in Malaysia”, *Commonwealth Journal of Local Governance*, Issue 1: May 2008), Vietnam (Edmund Malesky and Cuong Nguyen and Anh Tran (2013), “The Impact of Recentralization on Public Services: A Difference-in-Differences Analysis of the Abolition of Elected Councils in Vietnam” MPRA Paper No. 54187, posted 7. March 2014), Lituania (Egle Gaule (2010), “Re-centralization during Decentralization Reforms: the Case of Lithuania”, *33th Conference of the European Group for Public Administration*, Bucarest) y Uganda (Lazarus Nabaho (2013), “Recentralization of Local Government Chief Administrative Officers Appointments in Uganda: Implications for Downward Accountability”, *Commonwealth Journal of Local Governance* Issue 13/14: November 2013).

transferir recursos extraordinarios, sea bajo el formato de decisiones discrecionales –en la búsqueda de disciplina política de los alcaldes– o de contratos-proyecto. Tampoco es un dato menor la limitación concreta al ejercicio de la participación ciudadana; existen profusas normas y experiencias virtuosas, pero los intentos de mejorar la gobernanza local chocan contra los estilos de gestión tradicionales, las prácticas políticas históricas y las conductas autoritarias de muchos dirigentes políticos. Por ello, la recentralización no encontraría mayores obstáculos en limitar la descentralización política y limitar con ello la democracia local, dejándola limitada a la rutina de los procesos electorales.

Parte de esta recentralización se justifica en el alivio que proporciona a las gestiones municipales más débiles, indicando que busca quitárseles lastre para su mejor desempeño. Este argumento resulta tan engañoso como la búsqueda de la equidad territorial y de una protección uniforme de derechos resultante de que el Estado central retome competencias, como si la mera acción centralizada las garantizara. En resumen, dos son las posiciones básicas que sostienen este proceso: por un lado, una posición ideológica, que responde a una obsesión por la recentralización del Estado; por otra, una posición ideológica que hace hincapié en el costo fiscal de la descentralización basada en el sostenimiento del sistema municipal. Tal como la descentralización de las décadas de 1980 y 1990 fue favorecida por sectores progresistas y neoliberales, hoy la recentralización es propulsada por ambos.

El punto inicial de la recentralización fue el fallo de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela que, en 2001, sostuvo que la legislación nacional tiene primacía en la regulación de la organización municipal en relación con las leyes estatales. Hasta entonces, las señales del gobierno de Hugo Chávez eran descentralizadoras<sup>23</sup> pero, desde entonces, comenzó una regular política de sometimiento de la autonomía local. Este proceso se da en un contexto caracterizado por un falso consenso sobre el municipio: los actores públicos de mayor relevancia –dirigentes políticos, empresarios, académicos– no dudan en asignar discursivamente al gobierno local magnánima importancia en el desarrollo, que acaba cuando de transferencia de competencias o recursos se trata. Esto agravado porque, habitualmente, los dirigentes comunales –alcaldes, concejales, regidores, dirigentes de asociaciones

---

(23) La Constitución venezolana de 1999 definió en su Preámbulo al Estado como “federal y descentralizado” e impuso en su artículo 158 “La descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales”.

municipales— demuestran desapego e indolencia en confrontar frente a las restricciones autonómicas, como resultado de considerar que el gobierno local es sólo un mojón en la construcción de sus trayectorias políticas.

#### **4. Las realidades nacionales en la recentralización**

Como todo proceso emergente, aún no se manifiesta en plenitud. Por ello, sólo presentaremos con carácter demostrativo algunos casos nacionales<sup>24</sup>.

En la República Argentina, el gobierno iniciado en 2003 privilegió la relación con las municipalidades en términos de la cooptación de los alcaldes, primero de las comunas más pobladas y luego de otras de menor población, transfiriendo discrecionalmente fondos para la ejecución de obras públicas. Simultáneamente, las políticas sociales nacionales, que otrora fueron ejecutadas al nivel municipal, fueron concentradas en organismos estatales como la Administración Nacional de la Seguridad Social o en organizaciones sociales vinculadas al oficialismo. Prácticas equivalentes se reproducen al nivel provincial: tres no reconocen la autonomía municipal<sup>25</sup>, vulnerando el propio mandato constitucional; algunas practican retenciones a gobiernos locales para el sostenimiento de servicios propios<sup>26</sup>, mientras que otras ejecutan una recentralización disimulada en acuerdos inter-jurisdiccionales<sup>27</sup>. En términos de descentralización política, se respetan enteramente los resultados de las elecciones locales pero el uso ilimitado del aparato estatal en favor de los candidatos oficialistas conspira contra la construcción de una adecuada gobernanza.

En el Estado Plurinacional de Bolivia, el gobierno del presidente Evo Morales comenzó apoyando la descentralización y en la reforma constitucional

---

(24) Un análisis más exhaustivo para la totalidad de gobiernos locales de la región lo estamos desarrollando en el marco del proyecto de investigación “Sistemas Municipales Comparados en América Latina”.

(25) Son las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza, donde reside el 51% de la población del país (Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda del año 2010).

(26) En la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, Argentina, se intentó quitar el 30% de la coparticipación municipal para el sostenimiento del sistema educativo provincial, aduciendo el cumplimiento de la ley provincial N° 648. Finalmente, las municipalidades terminaron aceptando un recorte cercano al 10%.

(27) Como la imposición de estrategias provinciales de residuos sólidos urbanos —como en las provincias de Misiones o Tucumán—, obligando a las municipalidades a renunciar a sus competencias; o en la provincialización de la recaudación tributaria aduciendo la limitada capacidad municipal.

de 2009 quedaron planteados audaces cambios como el reconocimiento a las autonomías departamental, regional, municipal e indígena<sup>28</sup>. Sin embargo, el gobierno obstaculizó su implementación por su propia concepción del Estado<sup>29</sup> y, en marzo de 2011, impulsó que los cambios en los presupuestos autonómicos estén sujetos a la aprobación de la Asamblea Legislativa Plurinacional, pese a que ello no forma parte de sus competencias. También obstaculizó el control de constitucionalidad de las cartas orgánicas municipales; retardó la distribución de recursos a gobiernos locales, coartó la capacidad crediticia municipal<sup>30</sup> y disminuyó la transferencia regular de recursos. Simultáneamente, el gobierno abusó de los cuantiosos recursos que le ha deparado el incremento del valor de las exportaciones mineras para incrementar tanto las transferencias discrecionales como la ejecución centralizada de políticas sociales. También la Asociación de Municipalidades de Bolivia ha censurado la Ley de Regularización del Derecho de Propiedad sobre Bienes Inmuebles Urbanos porque habilita la intervención departamental en la planificación y el ordenamiento territorial, competencias exclusivas de las municipalidades.

En la República de Chile, quizás la más centralizada de América Latina, durante la campaña presidencial de 2013 se planteó la discusión sobre la elección popular de los intendentes regionales y, recientemente, el gobierno de Michelle Bachelet creó una Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y Desarrollo Regional, para proponer reformas al nivel regional y municipal. Sin embargo, la Presidenta ha insistido en la desmunicipalización educativa, que supone quitar a las comunas una de sus principales competencias. El argumento es que ello permitirá garantizar la equidad territorial y la garantía uniforme de derechos; más allá de la falaz argumentación, los alcaldes han planteado, con matices, su apoyo, en la búsqueda del alivio a sus presupuestos. Previamente, durante la administración de Sebastián Piñera, el gobierno suspendió su reevaluación de las

---

(28) Ha habido cinco grandes avances: el tránsito de un modelo de estado unitario a otro descentralizado; la autonomía municipal fue reconocida a un nivel jerárquico similar al del resto de las autonomías; se crearon las autonomías indígenas; se generaron mecanismos de democracia asociativa en las asambleas legislativas nacionales y departamentales, a partir del reconocimiento de curules indígenas permanentes, en los que la elección de representantes sigue los códigos propios de los pueblos indígenas existentes; y se inició la apertura de las autonomías regionales –un espacio entre el departamento y el municipio–.

(29) No olvidemos que el presidente Morales y su partido abrevan de la tradición del nacionalismo revolucionario surgido en la Revolución de 1952 y el sindicalismo revolucionario de la Confederación Obrera Boliviana, ambas coincidentes en la concentración del poder en un Estado central fuerte. A ello se suman influencias marxistas heterodoxas e indigenistas.

(30) Por ejemplo, un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo para el gobierno municipal de La Paz, cuyo aval fue denegado por el Ministerio de Finanzas.

contribuciones territoriales, principal fuente de la recaudación comunal, y los hizo más dependientes de los aportes gubernamentales<sup>31</sup>.

La República de Colombia también muestra esta tendencia. Desde fines del siglo pasado, el deterioro de las cuentas nacionales se atribuyó a la descentralización promovida por la reforma constitucional de 1991<sup>32</sup> y comenzaron sucesivos ajustes normativos para acotarla en temas como las declaratorias de zonas francas, la construcción de grandes proyectos de vivienda y proyectos viales y el tendido de poliductos. La recentralización también se afianzó apelando al cumplimiento de políticas como la de atención a la población desplazada<sup>33</sup>. El gobierno de Juan Manuel Santos centralizó el sistema general de regalías, quitándolas de las municipalidades petroleras y mineras y repartiéndolas en todo el país –adicionalmente, una parte se destinó a un fondo de estabilización administrado por el Banco de la República de Colombia– y condicionando su asignación a la decisión de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión<sup>34</sup>, en los que las municipalidades se encuentran en minoría. También ha sido polémica la decisión de la Procuraduría General de la Nación de destituir al actual Alcalde Mayor de Bogotá<sup>35</sup>, acusándolo de improvisar en el manejo del servicio de residuos sólidos urbanos.

En la República de Honduras, en 2013 las transferencias nacionales a municipalidades se redujeron y se volvieron irregulares<sup>36</sup>. Recientemente, técnicos gubernamentales propusieron la creación de un Fondo de Inversión

---

(31) Valenzuela, E. (2013), [www.elmostrador.cl/opinion/2013/12/23/el-populismo-pinerista-y-el-silencio-de-los-alcaldes/](http://www.elmostrador.cl/opinion/2013/12/23/el-populismo-pinerista-y-el-silencio-de-los-alcaldes/)

(32) El déficit del gobierno central pasó de 0,3 por ciento del PIB en 1990 a 7,6 por ciento en 1999, mientras que el de los gobiernos subnacionales pasó de 0,3 a 0,6 por ciento; la deuda del gobierno central creció de 16,5 por ciento del PIB en 1990 a 40 por ciento en 2000; la deuda departamental de 0,4 por ciento a 1,3 por ciento. La deuda municipal de 0,7 a 2 por ciento.

(33) Cuya orientación depende del nivel central que condiciona el diseño de políticas locales, al tiempo que se reserva un amplio margen político y presupuestal para interferir en la política social local, con el argumento de atender las sentencias judiciales.

(34) Son órganos sin personería jurídica que son los responsables de definir los proyectos de inversión sometidos a su consideración que se financiarán con recursos del Sistema General de Regalías, así como evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiarlos. El gobierno central tiene uno de tres votos para aprobar cómo se gastan esos recursos: los otros dos votos los tienen un delegado de los alcaldes y otro de los gobernadores. A simple mayoría, se aprueban los proyectos presentados por las regiones.

(35) Es el segundo que, consecutivamente, es desplazado por la Procuraduría General; el anterior, por una causa de corrupción.

(36) En abril de 2013 Asociación de Municipios de Honduras presentó un recurso de reposición ante la Secretaría de Finanzas, por incumplimiento de deuda en las transferencias municipales 37,5 millones de dólares correspondientes al año 2012; 20,5 millones de dólares al 2013 y 58 millones de dólares el año 2014.

Municipal, que tomaría el 55% del gasto municipal hondureño y lo distribuiría mediante nuevos requisitos, quedando el restante 45% según las normas vigentes; posteriormente, el presidente Juan Orlando Hernández desechó la iniciativa ante el rechazo manifestado por los alcaldes.

En los Estados Unidos Mexicanos, el fenómeno fue denunciado por sectores políticos y académicos<sup>37</sup>. El sistema municipal azteca, a semejanza del argentino, se rige por normas de nivel intermedio –los Estados– que explica la diversidad de situaciones: entre las centralizaciones recientes, en Chihuahua se legisló sobre la necesidad del acuerdo estadual para el nombramiento de los jefes policiales municipales; en Tlaxcala, el gobernador puede elegir a los miembros de los registros civiles y se le ha quitado a las municipalidades el cobro de sus tasas; y en Zacatecas, el Estado ha impulsado un sistema electrónico de emisión de actas de nacimiento, paralelo al existente. En el gobierno de Enrique Peña Nieto se aprobaron seis reformas estructurales<sup>38</sup>, que incluyeron la centralización de competencias de los Estados en materia electoral, educativa, sanitaria y financiera<sup>39</sup>: esta última limitó la colocación de deuda municipal y transfirió la recaudación del impuesto predial a los Estados, afectando el espíritu del artículo 115 Constitucional que asignó esta responsabilidad a las municipalidades.

En la República de Nicaragua, el debate sobre la descentralización se cerró en 2006<sup>40</sup>: el gobierno de Daniel Ortega suspendió el funcionamiento la Comisión Nacional de Descentralización y creó, bajo control del Frente Sandinista de Liberación Nacional, los Comités de Poder Ciudadano en el nivel municipal. Estos canalizaron recursos de programas de gobierno y generaron una disputa con la institucionalidad vigente, tanto los alcaldes como los Comités de Desarrollo Municipal. Tras las

---

(37) El VIII Congreso Internacional de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, desarrollado en Guadalajara en septiembre de 2013 tuvo por título “Los municipios mexicanos hoy: ¿autonomía o centralización?”.

(38) Las reformas energética, de telecomunicaciones, financiera, fiscal, electoral y educativa.

(39) Por ejemplo, la nacionalización del pago de la nómina de trabajadores de la educación; o la compra nacional de medicamentos.

(40) Entre 1995 y 2006, se sancionó la ley de Municipios; se introdujo el principio de subsidiariedad del Estado en la Constitución; se crearon los consejos nacionales de Desarrollo Sostenible y de Planificación Económica y Social; se aprobó la ley orgánica del Instituto de Fomento Municipal; se dictó la ley de Presupuesto Municipal; se regló la ley de Transferencias Municipales; se aprobó la ley de Participación Ciudadana; se creó la Comisión Sectorial de Descentralización; se normó la ley de Carrera Municipal; se presentó el Programa Nacional de Desarrollo y Desarrollo Local; y se publicó la Estrategia Nacional de Desarrollo, Descentralización y Desarrollo Local.

elecciones municipales de 2008, sospechadas de fraude, que dieron un triunfo masivo al oficialismo, las municipalidades continuaron ejerciendo sus competencias pero dentro una estructura jerárquica y centralizada por el gubernamental Instituto de Fomento Municipal. Más recientemente, alcaldes que se han rebelado a las directivas nacionales fueron destituidos.

En el Perú, el gobierno de Ollanta Humala detuvo la descentralización y concentró recursos en el gobierno central en desmedro de los gobiernos locales, aunque los compensó con transferencias discrecionales de los programas del Ministerio de Desarrollo e inclusión Social, así como del Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales, de los ingresos del Gravamen Minero y del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local.

En la República Dominicana, en el último año una ley del Congreso despojó a la comuna capitalina de la gestión de sus mercados; se debatió un proyecto sobre tránsito y transporte terrestre que quita atribuciones a las municipalidades. También la gestión del relleno sanitario del norte capitalino se quiso subsanar con una propuesta de intervención del gobierno central. Adicionalmente, el gobierno dominicano continúa incumpliendo la obligatoriedad de la transferencia a las municipalidades el 10% de sus ingresos fiscales, remitiendo sólo el 3,9%. Pese a perder quinientos millones de dólares anuales, las tres asociaciones municipales<sup>41</sup> no demandaron al gobierno de Danilo Medina por ello ni por otros incumplimientos de las leyes de descentralización.

En la República Bolivariana de Venezuela, donde comenzó el proceso recentralizador, los avances sobre la descentralización ha sido constantes durante lo que va del siglo. Los académicos de ese país denominan este proceso como de involución de la descentralización (Delfino, 2008) o recentralización (Mascareño, 2005), que se combinó con un autoritarismo fuertemente personalista. El funcionamiento del Consejo Federal de Gobierno, creado por la Constitución de 1999 con el propósito de planificar y coordinar las políticas descentralizadoras, nunca fue reglamentado. Los ingresos extraordinarios derivados de la renta petrolera se transfirieron exclusivamente al gobierno central en desmedro de los gobiernos estatales y locales, que los utilizó discrecionalmente. Las leyes de Tránsito Terrestre, Aviación Civil, Puertos, Licitaciones y Administración Pública subordinaron a las directrices nacionales la actuación de niveles estadual y municipal. Otra

---

(41) La Federación Dominicana de Municipalidades, la Asociación Dominicana de Regidores y la Asociación Dominicana de Distritos Municipales.

política centralizadora han sido las “misiones”, creadas con el propósito de atender problemas urgentes de la población más desfavorecida a través de fondos directamente manejados por la presidencia bolivariana, sin ninguna intermediación. También la empresa estatal Petróleos de Venezuela S.A., propietaria de ingentes ganancias por el incremento del valor internacional del petróleo, ha sido utilizada para intervenir directamente en los territorios en ámbitos alejados de su competencia, obviando a las autoridades locales.

Los Consejos Comunales constituyen una de las expresiones bolivarianas de la descentralización: creados para ser instancias de participación, concluyeron ejecutando políticas públicas territoriales con absoluto desconocimiento de autoridades locales, aunque dependiendo jerárquica y presupuestariamente de la Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular, que orienta, coordina y evalúa su comportamiento. La otra fue la creación por ley habilitante del sistema de planificación centralizada, que subordinó a todos los organismos públicos, incluidas las municipalidades, a desarrollar sus actividades de acuerdo a los objetivos fijados por el Estado para la construcción del socialismo. Esta misma norma autorizó la designación por el presidente de la República de autoridades regionales, con amplias funciones en lo atinente a la planificación, ejecución, seguimiento y control de las políticas, planes y proyectos de ordenación y desarrollo del territorio. Recientemente, el gobierno bolivariano creó tres Corporaciones de Desarrollo Integral del Pueblo, cada una de ellas a cargo de un “protector”, en aquellos Estados donde el oficialismo fue derrotado. En algunas municipalidades se tomó la decisión de nacionalizar espacios específicos<sup>42</sup> o quitar competencias<sup>43</sup> o proponer modificaciones en los ejidos municipales, con el fin de afectar a alcaldes opositores. También el gobierno, en las recientes protestas de 2014, avanzó en el encarcelamiento y destitución de alcaldes<sup>44</sup>, y otros veintitrés –de los setenta y seis alcaldes opositores– se encuentran con procesos judiciales abiertos tres meses después de haber tomado posesión de sus cargos<sup>45</sup>.

En otros países también ha habido recentralizaciones. En la República del Ecuador, durante el gobierno de Rafael Correa, inmerso en la ejecución de las reformas impulsadas por la reforma constitucional de 2008,

---

(42) Como el Parque Recreacional Sur, la plaza Monumental y el Teatro Municipal de la ciudad de Valencia, en el Estado de Carabobo.

(43) En el Distrito Mayor de Caracas, en 2008.

(44) El alcalde de San Cristóbal, en el Estado de Carabobo, y su homólogo del municipio de San Diego, en el Estado de Táchira.

(45) Esto fue denunciado recientemente por la opositora Asociación de Alcaldes por Venezuela.

algunas municipalidades han denunciado verse afectadas por la transferencia de atribuciones decidida por el Consejo Nacional de Competencias, como en el caso de la forestación y reforestación: el fin del proceso aún está nutrido de interrogantes. En la República de Panamá, el presidente Ricardo Martinelli refrendó una ley creando la Secretaría de la Cadena de Frío, que nacionalizó los mercados públicos y centros de abastos municipales, incluyendo los bienes inmuebles, violando el régimen municipal vigente; luego esta repartición fue reemplazada por la empresa estatal Mercados Nacionales de Cadena de Frío S.A., que funciona bajo el derecho privado. En síntesis, un proceso que no conoce de sesgos ideológicos de sus gobernantes.

## **5. Consecuencias posibles de la recentralización**

Este capítulo ha tratado de demostrar, de modo indiciario, la emergencia de un ciclo centralizador en América Latina, que revierte el empoderamiento municipal de las últimas tres décadas. Iniciado a comienzos del siglo, parece transformarse en una tendencia que sobrepasa las diferencias ideológicas. Quizás se manifiesta más radicalmente en algunos de los gobiernos del socialismo del siglo XXI, dado que en ellos la recentralización busca la subordinación de los poderes territoriales locales dentro de lógicas jerárquicas y acotar la expresión de la oposición democrática. En otros gobiernos, si bien plenamente respetuosos de la voluntad popular, la recentralización viene justificada en la ineficiencia de los gobiernos locales, en la corrupción –como si tal fenómeno fuera patrimonio de este nivel de gobierno<sup>46</sup>– y, como un argumento más elaborado, la búsqueda de equidad territorial y una protección uniforme de derechos.

La centralización no supone volver a una situación preexistente hace tres décadas; con los elementos analizados en este capítulo, podemos conjeturar que afectará más la dimensión administrativa –con excepción de la República Bolivariana de Venezuela, donde está en peligro la democracia local–. Sin embargo, el recorte competencial y la creciente discrecionalidad en las transferencias presupuestarias tendrán su correlato en la descentralización política, pues limitan el papel de líderes locales de los alcaldes, transformándolos en meros administradores. La participación ciudadana, que pudiera erigirse en un contrapeso, es aún débil y choca contra estilos de gestión tradicionales, prácticas políticas históricas y conductas auto-

---

(46) Este argumento ha sido utilizado en países como Guatemala y México.

ritarias. Tampoco se encuentra vocación de los alcaldes o de las propias organizaciones municipales de confrontar frente a las restricciones autonómicas, por lo que el futuro de la democracia local en América Latina no resulta venturoso.

## Bibliografía

- CARRION, F., “La descentralización en América Latina: una perspectiva comparada”, en *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*. Quito: FLACSO Ecuador–Organización de Estados Americanos – Parlamento Andino. 2003, pp. 15-45.
- COHEN, J., PETERSON, S., *Methodological Issues in the Analysis of Decentralization*. 24, Cambridge, Harvard Institute for International Development. 1996.
- DELFINO, M. A.; RACHADELL, M., *Descentralización y Centralización del Poder en Venezuela*, Fundación Manuel García-Pelayo. 2009.
- EGUINO, E.; PORTO, A.; PINEDA, C.; GARRIGA, M.; ROSALES, M., *Estudio de las Características Estructurales del Sector Municipal en América Latina*, Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. 2010.
- FLACMA, *El asociativismo municipal en América Latina. Asociaciones de gobiernos locales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela*. Quito: FLACMA-GTZ. 2005.
- FINOT, I., *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago: ILPES/CEPAL. 2001.
- GÓMEZ SABAINI, J. C. y JIMÉNEZ, J. P., *El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: un análisis de casos*. Santiago: CEPAL-GTZ. 2011.
- MASCAREÑO QUINTANA, C., “El federalismo venezolano re-centralizado”, *Provincia* N° 7, enero-junio 2007.
- MOSCOVICH, L. (2014), “Decentralization and Local Government in Latin America”, en *Latin American Democracy: Emerging Reality or Endangered Species?*, Millett, Holmes y Pérez (comps). Routledge, Forthcoming. 2014.
- PÍREZ, P., “Descentralización y gobierno local”, VI Congreso Iberoamericano de Municipalistas, Unión Iberoamericana de Municipalistas. 2002.
- ROSALES, M., *Descentralización del Estado y Finanzas Municipales en América Latina. Síntesis actualizada de los informes regionales sobre Descentralización en América Latina*. Santiago: Editorial Universidad Bolivariana-FLACMA-CGLU. 2012.

ROSALES, M. y VALENCIA CARMONA, S., “América Latina”, en *La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer Informe Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos*. Barcelona: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. 2008.

VICTORY, C., “Gobiernos municipales y desarrollo local en Iberoamérica”, *Revista Cidob D’Afers Internacionals* 47, Barcelona. 1999.

## Capítulo 4

# Conflictividad social, territorialidad y modos de acumulación. Una primera aproximación teórica

Guido Galafassi<sup>1</sup>, Diego Pérez Roig<sup>2</sup> y Oriana Cosso<sup>3</sup>

### Introducción

Las ciencias sociales han tenido en la problemática de la conflictividad siempre un eje a partir del cual intentar entender y explicar los procesos centrales que dan estructura a las sociedades modernas. La construcción de la territorialidad no ha escapado a esta ecuación de tal manera que la dinámica y la cristalización de situaciones espaciales es también el fruto y la consecuencia de diferentes procesos de conflicto. Será importante, entonces, intentar interpretar y explicar las distintas fases del conflicto social de los movimientos y organizaciones colectivas en tanto relación dialéctica con el modo de acumulación dominante, la determinación espacio-territorial y la construcción ideológico-cultural inherente al momento histórico en cuestión; analizando al mismo tiempo el rol que juegan los antagonismos entre sectores y clases sumado a identificaciones socio-culturales y políticas en la diferente sucesión y tipología de conflictos y su expresión territorial<sup>4</sup>. Esto no implica minimizar o dar por superada la contradicción capital/trabajo, sino abrir la consideración de la serie diversa de contradicciones que se expresan a través de luchas y protestas sustentadas en

---

(1) UNQ y Conicet.

(2) UNQ y Conicet.

(3) UNQ y CIC-BA.

(4) Esto implica dejar de lado todo monismo teórico-metodológico que conllevaría darle una prioridad ontológica casi absoluta a la estructura o el agente, el sistema o el actor, lo colectivo o lo individual; para en cambio adoptar una perspectiva más compleja de estas interacciones, tal como lo intentaron Marx, Braudel, Elias (1988), Polanyi (1989), Foucault y Bourdieu (2005).

antagonismos de otra índole (género, etnia, cultura, política) interpellando permanentemente al proceso de construcción de identidades colectivas y conciencia social, que complejizan y enriquecen el análisis de la ecuación estructural.

Las interpretaciones mayoritarias sobre el conflicto social como desajustes del sistema, a principios del siglo XX, dieron lugar a su concepción como “funcional” primero (Coser, 1954) y como “expresión”, luego, de la natural puja entre intereses individuales (*rational choice*, movilización de recursos, etc.). De esta manera, el sujeto colectivo y su construcción de identidad y organización devinieron fenómenos a ser explicados e interpretados por sí mismos, por cuanto en la base siempre se considera al individuo (sea más o menos egoísta) como la unidad de todo proceso social. La variable territorial siempre ha quedado afuera de estas líneas de explicación.

Es nuestra intención aproximarnos al fenómeno del conflicto social para ofrecer una explicación alternativa, que a partir del carácter dialéctico del proceso social trate de interpretar los conflictos y la aparición de diferentes movimientos y organizaciones sociales en relación con el modo de acumulación en el cual se gestan y emergen, fundamentalmente como expresión de un proceso histórico-espacial que se interpenetra con las dimensiones y dinámicas del sujeto social particular, en los correlacionados procesos de producción de subjetividades. Las configuraciones espacio-territoriales en correlación con las formas productivas y sociales condicionarán la conflictividad emergente determinando posibilidades y formas de expresión del conflicto en base a los sujetos dominantes de esa conjunción histórico-espacial. Se puede observar, por ejemplo, una correlación entre la centralidad de la clase obrera en los momentos y en los espacios de fuerte desarrollo industrial potenciando la formación de una conciencia clasista a través de la experiencia (Thompson, 1963). También se observa el desarrollo de conflictos agrarios y campesinos, con sus identidades particulares, en aquellos espacios poco o nada industrializados; o, en cambio, podemos encontrar movimientos de desocupados, tan característicos de la reciente transición secular en Argentina, justamente cuando la tasa de industrialización y empleo bajan drásticamente. Finalmente, James O’Connor (2001) vincula movimientos ambientales y urbanos en relación con la descomposición de las condiciones de la producción en los países industrializados, razón por la cual cobran fuerza en los años 60 a pesar de haber existido en germen desde mucho antes, al ser un momento histórico en que confluyen matrices de ideas antisistémicas y contraculturales.

## Acumulación y comportamiento colectivo

El estructural-funcionalismo de Talcott Parsons y seguidores constituye un esquema de análisis social que se preocupa más por el carácter disruptivo del conflicto, desde el momento en que lo considera como simples “tensiones” generadas por el desarrollo desigual de los subsistemas de acción. Parsons sostiene una mirada macrosociológica de la sociedad moderna altamente diferenciada, que estudia y legitima en sus escritos hasta el punto de afirmar que los Estados Unidos representan la “sociedad de plomo” que culmina el proceso evolutivo (Parsons, 1971)<sup>5</sup>. La llamada Escuela de Chicago, en cambio, despoja al conflicto y al comportamiento colectivo de toda caracterización disfuncional. Ezra Park (1946) es el primero que define al comportamiento colectivo como “la conducta de los individuos bajo la influencia de un impulso que es común y colectivo, un impulso, en otras palabras, que es el resultado de la interacción social”.

A la clásica interpretación en tanto disfunción sistémica o tensión estructural funcionalista, el interaccionismo simbólico opone una explicación alternativa. Herbert Blumer (1934) termina por definir las diferencias con el estructural funcionalismo respecto a las características y papel del conflicto en la sociedad. Bajo la premisa de la interacción social, el significado particular que cada actor otorga a cada objeto y hecho de la realidad, junto a la asociación como construcción consciente, evaluada e interpretada por cada uno de los sujetos, el conflicto no aparece ya como algo dado, como una tensión preestablecida o deducible de las disfunciones estructurales. Por el contrario, el conflicto y los movimientos sociales son dinámicos, libres de cualquier sobredeterminación conceptual, sólo el resultado de la interacción social de ese tiempo y espacio particular. Se trata de la reafirmación del individualismo metodológico como esquema interpretativo de lo social frente al estructural funcionalismo y la posibilidad de encontrar estructuras fijas y determinaciones del proceso histórico. Esta discusión también lo enfrenta con el materialismo histórico y su premisa básica acerca de hombres y mujeres en tanto seres sociales

---

(5) “(La sociedad norteamericana) sintetiza en un alto grado la igualdad de oportunidades subrayadas por el socialismo. Presupone un sistema de mercado, un orden legal robusto, relativamente independiente del gobierno, y un estado nación emancipado del control de la religión y la etnia. La revolución educativa ha sido considerada como una innovación crucial, especialmente respecto al énfasis en el modelo asociativo, así como a la apertura de oportunidades. Sobre todo, la sociedad norteamericana ha ido más lejos que cualquier sociedad de tamaño parecido en su disociación de las viejas desigualdades adscriptivas y en la institucionalización de un modelo básicamente igualitario” (Parsons, 1971: 114).

(...) que hacen su propia historia, pero no la hacen a su libre arbitrio, bajo circunstancias elegidas por ellos mismos, sino bajo aquellas circunstancias con que se encuentran directamente, que existen y les han sido legadas por el pasado (Marx, 1981: 404).

Al considerar la relación dialéctica entre conflicto social y modo de acumulación, sin embargo, el problema se complejiza y nos obliga a involucrar nuevas categorías de análisis. Implica abordar la articulación entre un determinado modo de producción y proceso de desarrollo territorial/tecnológico, y correlaciones de fuerza entre clases y fracciones de clases, que también producen aspectos legales, culturales y normativos que les sirven como marco. Entonces, a partir de la ley general de la acumulación capitalista, podemos diferenciar períodos históricos o recortes espaciales en donde la acumulación adquiere características específicas, según la articulación que proponemos (Marx, 2004; Mandel, 1980; Luxemburg, 1988). Es esta especificidad la que intentamos conceptualizar como modo de acumulación<sup>6</sup>.

Individualismo jurídico, libertad contractual e igualdad de oportunidades, todo normativamente establecido, constituyen el componente político de la acumulación de capital en mercados competitivos donde el trabajo es una mercancía más, una vez que el trabajador fue separado de sus medios de producción y de vida. El Estado, a la vez que facilitador de los mecanismos de mercado es el garante de las condiciones de “paz, propiedad e igualdad” (Luxemburg, 1988, 2007) para que la acumulación se lleve adelante bajo formas regladas. En la llamada acumulación primitiva, está fuertemente presente la estrategia de la apropiación por la fuerza tanto de las vidas humanas, así como del territorio y sus recursos, con la consiguiente destrucción de lazos comunitarios –y que en sus formas más clásicas se situaría en un supuesto “estado originario” (Marx, 2004) o en todo caso como algo “externo” al sistema capitalista (Luxemburg, 2007).

Las tierras y pasturas comunales mantenían vivo en la comunidad un vigoroso espíritu cooperativo; los cercamientos lo hambrearon. Históricamente, los campesinos tenían que trabajar juntos amigablemente, para acordar la rotación de cultivos, la utilización de pasturas comunes, el mantenimiento y la mejora de sus pastos y prados, la limpieza de las zanjas, el cercado de las tierras. Trabajaban intensamente codo a codo, y caminaban

---

(6) Trabajar con modo de acumulación implicará discutir las diferentes apreciaciones teóricas elaboradas, tanto desde la escuela regulacionista (Boyer, 1989; Lipietz, 1992) como desde variantes posteriores (Jessop, 1990 y 1996; Hirsch 1992) o críticas desde el marxismo abierto (Bonefeld, 1992; entre otros).

juntos del campo al pueblo, de la granja al brezal, en la mañana, la tarde y la noche. Todos dependían de los recursos comunes para obtener su combustible, su ropa de cama, y forraje para su ganado, y poniendo en común muchas de las necesidades de subsistencia, eran disciplinados desde la primera juventud para someterse a las reglas y costumbres de la comunidad. Luego de los cercamientos, cuando cada hombre pudo apropiarse de una porción de la tierra y expulsar a sus vecinos, se perdió la disciplina de compartir las cosas con los vecinos, y cada hogar se convirtió en una isla en sí misma (Thirsk, 1967).

Sin embargo, al considerar las transformaciones globales del modo de acumulación desde mediados de la década de 1970, diversos autores sostienen hoy la pervivencia de varios de los mecanismos de la llamada acumulación originaria, tanto en las áreas periféricas como en las economías capitalistas “desarrolladas” y los conceptualizan como “nuevos cercamientos” (Midnight Notes Collective, 1990; De Angelis, 2012; Bonefeld, 2012; Perelman, 2012) o “acumulación por desposesión o despojo” (Harvey, 2004; Roux, 2007). La continuidad de varios de los componentes de la acumulación originaria nos obliga entonces a establecer ciertos puntos centrales que nos permitan identificar y al mismo tiempo diferenciar procesos, para de esta manera poder establecer correlaciones con tipologías de conflictos, sujetos y demandas. Tanto en la reproducción ampliada (acumulación propiamente dicha) como en la llamada acumulación originaria se (re)produce la separación entre productores y medios de producción, pero mientras la primera implica la reproducción (continua) a escala ampliada de dicha separación, en la acumulación originaria podemos hablar de la creación ex novo de dicha separación (De Angelis, 2012: 20-24). A su vez, mientras en la reproducción ampliada esta separación se da y se mantiene “naturalmente” en base al juego conjunto consenso-coerción impuesto por las relaciones económico-políticas, en la acumulación originaria la separación es creada, principalmente, por fuerza directa extraeconómica (que se complementa y/o transforma en indirecta, por vía político-legal, en la continuidad de los mecanismos de este modo de acumulación, como veremos más adelante). Y por último, podríamos establecer también que mientras en la reproducción ampliada lo que predomina son los mecanismos de explotación/extracción de plusvalía, en la acumulación originaria sería el mecanismo de expropiación (vía la fuerza) el predominante. La continuidad de los mecanismos de la acumulación originaria<sup>7</sup> hace que ésta conviva

---

(7) Michael Perelman (2012) sostiene la idea de que el carácter continuo de la acumulación primitiva ya está presente en Marx a pesar que por razones políticas más que teóricas enfatizó siempre sobre la “silenciosa compulsión del mercado”.

actualmente con los procesos de la reproducción ampliada, manifestándose una serie diversa de contradicciones y antagonismos además del neurálgico capital-trabajo. Es entonces posible identificar estas contradicciones y antagonismos en la conflictividad social, más allá de una simple tipología de sujetos (nuevos o viejos movimientos sociales, por ejemplo). Esta continuidad hace que en el presente, la aparición de procesos y componentes de la acumulación originaria respondan a una estrategia del capital con la intención de avanzar sobre aquellas áreas de las relaciones sociales todavía no del todo incorporadas al mercado en lugar de su papel “primitivo” en la fundación del capitalismo. Así, los mecanismos de la acumulación originaria representan en el presente no ya aquello que ocurre antes de la emergencia del modo de producción capitalista, sino más bien la base y la precondition para que la reproducción ampliada (o acumulación propiamente dicha) pueda llevarse a cabo con mayor amplitud. De Angelis apela al concepto de “doble movimiento” de Karl Polanyi (1989), en el sentido de resistencia por parte de las instituciones sociales de protección ante el continuo embate del mercado por avasallar aquello todavía no mercantilizado –o no mediado pura y exclusivamente por el dinero. De esta manera, el proceso de cercamiento propio de la acumulación originaria puede ser identificado en todas las políticas neoliberales –tanto en la periferia como en los países centrales– que embistieron contra las áreas de protección en términos de derechos comunes creadas tanto por el Estado de Bienestar europeo, como por los programas populares-reformistas de la periferia. Entonces, los conflictos y procesos de movilización social de la década de 1990 en esta última región y los actuales conflictos en Europa pueden ser entendidos, en parte, como un movimiento de resistencia ante la pérdida de aquellos “bienes comunes” que se habían logrado mantener, análogo al de la resistencia campesina a los cercamientos de tierras durante la transición del feudalismo al capitalismo.

Esta distinción dentro del proceso de acumulación nos permite una primera correlación diferencial entre acumulación y conflicto social, en lo que algunos autores distinguen como un nuevo ciclo de conflictos a lo largo de todo el mundo basados en la desposesión, que más adelante discutiremos (Riker, 1990; Federici, 1990; Levidow, 1990; Harvey, 2004).

Modo de acumulación y conflictos sociales constituyen una unidad dialéctica, una correlación procesual en tiempo y espacio. Así, sin excluir la subjetividad del análisis, es necesario, empero, tener en cuenta las relaciones dialécticas con los procesos sociales e históricos en los cuales los conflictos se inscriben, entendiendo que no pueden explicarse cabalmente por sí mismos, ni en referencia única al sujeto que los encarna. Dependerá

de la tipología del conflicto, la mayor o menor importancia de cada uno de los factores (estructurales, económico-productivos, políticos, simbólicos, ideológicos, culturales, subjetivos, etcétera), pero necesariamente la correlación dialéctica acumulación-conflicto estará presente en una explicación de mayor profundidad y complejidad, en tanto fenómeno que remite siempre a una totalidad concreta (Kosik, 1967). En lo sucesivo, intentaremos explicitar esta relación a partir de un recorte de dos momentos en la trayectoria de la economía-mundo capitalista.

## **Conflictos sociales en la era del fordismo-keynesianismo**

### **Notas sobre el modo de acumulación**

El keynesianismo, al menos desde la perspectiva de su teórico fundacional, buscó estabilizar el capitalismo evitando la represión abierta, la irracionalidad, el militarismo y el chauvinismo propios del fascismo y el nazismo. La reconstrucción capitalista debía tener en cuenta e incorporar en su análisis a la lucha de clases y el status autónomo que la clase trabajadora había adquirido a partir de 1917. En otras palabras, la ciencia y la política debían ser capaces de contener y absorber la constante amenaza de que la clase trabajadora se saliera de la relación social capitalista (Negri, 1994). Debían controlarse los factores dinámicos del crecimiento, de manera que se mantuviese inalterada la correlación de fuerzas. Este problema, sin embargo, no se resolvió sino con posterioridad a 1945. Recién en este momento el fordismo pudo imponer la producción en masa y el consumo masivo, otra forma de reproducción, control y dirección de la fuerza de trabajo, y una nueva estética y psicología. En primer lugar, porque en los años de entreguerras, la correlación de fuerzas entre clases y fracciones de clase había dificultado la imposición generalizada de un sistema de producción basado en el trabajo repetitivo durante varias horas, que excluía al trabajador de cualquier tipo de participación en su diseño, ritmo y programación. “Hizo falta una revolución mayor en las relaciones de clase (...) para que el fordismo pudiera difundirse en Europa” (Harvey, 2008: 151). En segundo término, porque aquella correlación también había impedido el diseño y la implementación de nuevas modalidades y mecanismos de intervención estatal, que se correspondieran con las exigencias de la producción fordista y logran resolver las incapacidades crónicas del capitalismo para garantizar las condiciones básicas de su propia reproducción.

Hubo, entonces, nuevos compromisos y reposicionamientos de los actores fundamentales del proceso de desarrollo capitalista. Desde el punto de vista de los trabajadores, la derrota que sufrieron los movimientos obreros radicales en el momento inmediatamente posterior a la Guerra, permitió la implementación de nuevos controles sobre la fuerza de trabajo y los compromisos que posibilitaron el fordismo. Si bien la subordinación y el acostumbramiento del trabajador nunca pueden completarse de manera absoluta, en general los sindicatos se vieron obligados a negociar aumentos salariales por un mayor disciplinamiento de la fuerza de trabajo y mejoras en la productividad.

La clave para la renovación de la acumulación capitalista fue el cambio en las relaciones del trabajo. La nueva disciplina impuesta sobre el trabajo a través de la recesión, la experiencia del fascismo en algunos países y la experiencia de la guerra en casi todos, combinó con las innovaciones administrativas asociadas con el fordismo y con las nuevas tecnologías para aumentar enormemente la tasa de explotación (Holloway, 2003: 77).

El poder corporativo se dirigió a inversiones que incrementaran la productividad, garantizaran el crecimiento económico y elevaran los niveles de vida, “mientras se afianzaba una base estable para la obtención de beneficios” (Harvey, 2008: 157). Por obra de la competencia y de las grandes inversiones requeridas en capital fijo, hubo una agudización de la tendencia a la concentración y centralización de capitales, y por lo tanto, de prácticas oligopólicas y monopólicas. Las corporaciones, sin embargo, debieron aceptar la convivencia con los sindicatos, e intercambiar mejoras en la productividad por beneficios salariales.

El Estado operó como garante de las condiciones de demanda relativamente estables necesarias para que dichas inversiones en capital fijo resultasen rentables. Fue necesario entonces dominar los ciclos de negocios a partir de diversas políticas fiscales y monetarias, regular los acuerdos salariales y los derechos de los trabajadores en el proceso de producción, y realizar importantes desembolsos en materia de seguridad social, salud, educación y vivienda. El rol asumido por los estados nacionales dentro del sistema global de regulación social hizo que gobiernos de muy diferentes características ideológicas –gaullistas en Francia, Partido Laborista en Gran Bretaña, Democracia Cristiana en Alemania Occidental– se comprometieran con un crecimiento económico estable,

aumentos de los niveles de vida materiales, control de las variables económicas y las relaciones salariales, etcétera.

De esta manera,

(...) el fordismo de la posguerra puede considerarse menos como un mero sistema de producción en masa y más como una forma de vida total. La producción en masa significaba uniformidad del producto así como consumo masivo; y eso significaba una nueva estética y una mercantilización de la cultura (...) El fordismo también se construyó sobre la estética del modernismo y contribuyó a ella (...) de manera explícita, mientras que las formas de intervencionismo estatal (...) y la configuración del poder político que daba coherencia al sistema descansaban en las concepciones de una democracia económica de masas soldada por un equilibrio de fuerzas entre distintos intereses (Harvey, 2008: 159).

El “éxito” del fordismo, no obstante, excluyó a muchos sectores de sus beneficios. Los cambios en el régimen de acumulación abrieron múltiples focos de conflicto dialécticamente relacionados con éste. Las negociaciones salariales y la mejora general del nivel de vida de los trabajadores se restringieron a determinados sectores de la economía y estados nacionales. La división entre mercados laborales “monopólicos” (integrados por fuerza de trabajo blanca, masculina y sindicalizada) y “competitivos” (mucho más heterogéneos y sin una cobertura de privilegios) generó tensiones sociales y procesos de movilización por parte de los sectores excluidos –movimiento de derechos civiles, feministas, etcétera– que desbordaron las capacidades de contención de los sindicatos. Asimismo, la legitimación del poder estatal dependía cada vez más de su capacidad de extender los beneficios del fordismo, y de ampliar servicios como salud, educación, vivienda, a escala masiva. Y la única respuesta posible ante esta necesidad era una continua aceleración de la productividad laboral en el sector corporativo de la economía. Desde el punto de vista cultural, además, comenzó a manifestarse un creciente descontento respecto de la estética funcionalista austera, fundada en una racionalidad burocrática despersonalizada.

## Los nuevos movimientos sociales

Estos años representaron para el mundo entero una década de rebeliones, protestas y revoluciones en más de un sentido, no sólo político y económico, sino también, y sobre todo, cultural-ideológico, subjetivo y simbólico. Si como dice Marshall Berman (1998), en la modernidad “todo lo sólido se desvanece en el aire”<sup>8</sup>, en esos años la modernidad pareció potenciarse y acelerar el desvanecimiento de sus propios supuestos.

Las revueltas en Europa eran comunes desde hacía ya varios siglos –ya fueran de matriz burguesa o anticapitalista–, pero en los años 60 y 70 tuvieron una impronta particular, por cuanto no sólo tendieron a impugnar al capitalismo, sino también a todo el estilo productivista-consumista en el que se había convertido el territorio hiper-desarrollado del Primer Mundo. A pesar de la integración de la clase trabajadora al pacto fordista y la pérdida de objetivos revolucionarios en la mayor parte de sus filas, en Estados Unidos se produjeron procesos de movilización y conflicto de diversa índole que marcaron parte de la tónica del período. Las protestas por los derechos civiles en los estados sureños de la unión; la resistencia frente a la invasión norteamericana sobre el territorio vietnamita; importantes y masivas revueltas estudiantiles en las universidades; el *hippismo* y el movimiento *beatnik* denunciando el materialismo consumista moderno justamente en su lugar de máxima expresión; y hasta la llamada nueva izquierda o liberalismo radicalizado, que se animaba a avanzar sobre los tradicionales tópicos políticos del limitado juego de la democracia norteamericana.

La generalización de este tipo de conflictos en los países centrales dio origen a lo que el individualismo metodológico denominó “nuevos movimientos sociales” (NMS). En la sociología, los estudios sobre la estratificación y las clases que decretaron el fin de la lucha de clases (desde perspectivas funcionalistas e interpretativistas), fueron el prolegómeno para buscar la definición de otros sujetos en tanto participantes de un conflicto de intereses en una sociedad equilibradamente competitiva. Estas interpretaciones se asentaron sobre los cambios en el modo de acumulación señalados, que reconfiguraron los procesos de hegemonía, dominación y

---

(8) Frase resumida que remite a la cita textual del Manifiesto Comunista, tal como sigue: “Todas las relaciones fijas y herrumbadas, con su séquito de representaciones y opiniones ancestralmente veneradas, son disueltas; todas las relaciones recientemente formadas envejecen antes de poder osificarse. Todo lo establecido y estable se evapora, todo lo santo es profanado, y los hombres se ven, por fin, obligados a contemplar con una mirada sobria su opinión en la vida, sus relaciones recíprocas”.

resistencia, sin los cuales no es posible entender la renovación de los conflictos y de las identidades participantes.

El pacto capital-trabajo en el que ingresaron las organizaciones sindicales tradicionales de los países centrales generó un paulatino abandono general de los objetivos revolucionarios, al que se le opusieron demandas de des-burocratización de la izquierda, reivindicaciones clasistas y autónomas de la clase obrera, y la movilización radicalizada de los estudiantes –que dieron origen, por ejemplo, al Mayo Francés y al Otoño Caliente Italiano (Tronti, 1966; Negri, 1972). Al mismo tiempo, también crecieron y se fortalecieron una gran diversidad de organizaciones y movimientos ecologistas y ambientalistas –que habían sentado sus bases décadas atrás (cfr. Galafassi, 2006)–, junto a una revitalización del feminismo, y se produjo el surgimiento de movimientos pacifistas en respuesta a la amenaza nuclear.

Si bien estos movimientos se encontraban fuertemente interrelacionados e imbuidos de una crítica a la concepción sesgadamente material de la existencia, muchos la hacían sobre una base no clasista. En general, se focalizaron en la órbita de la politización de la vida cotidiana para intentar dar respuesta a la colonización del mundo de la vida en tanto dinámica de extensión mercantilista a todos los aspectos de la existencia. Y en algunos casos esto implicó denunciar y desafiar el pacto capital-trabajo que dejaba incólumes las relaciones de desigualdad de género o división sexual del trabajo, así como la instrumentalización mercantilista del hábitat humano y de la naturaleza en su conjunto, la división internacional del trabajo y el militarismo, o la anátomo-política de la sociedad disciplinaria (Foucault, 1980). Se trató de una vuelta reflexiva sobre la construcción y resignificación de los valores culturales y la propia subjetividad que implicó también focalizar en las relaciones de dominación y reproducción ideológica, dentro de una pugna por un concepto extendido de ciudadanía que incorporara derechos ecológicos; la defensa de las identidades elegidas contra la estandarización y alienación; y la promoción de la desmercantilización de ciertos consumos esenciales de tal manera de frenar la invasión de la esfera privada por las relaciones sociales de producción de mercado (Piqueras, 2002). Esta rica serie de movilizaciones de los años 60 y 70 expresó un renovado intento de resistencia y protesta frente a la sociedad disciplinaria –presente tanto desde el primer al tercer mundo– que había incubado las tragedias del siglo XX.

# Acumulación y conflicto en América Latina

## La integración regional en el mercado mundial

A lo largo de toda su geografía histórica, la economía de mercado ha organizado su funcionamiento a partir de 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. Mientras que las zonas que constituyen los polos más dinámicos de la acumulación absorben un mayor porcentaje de los beneficios generados a nivel mundial, las zonas semiperiféricas y 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 descarado. 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 como un todo integrado, que se configura como un mercado mundial y una división internacional del trabajo a partir de un ordenamiento interestatal jerarquizado (Wallerstein, 2010), con la transferencia de valor desde las periferias a los centros como uno de los elementos decisivos de esta construcción asimétrica (Amin, 1975).

De modo que, tal cual lo enuncia la larga bibliografía sobre el tema, 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 distribución, definida sobre la base de relaciones de dominación de unos países sobre otros. Ambos polos de la ecuación son el resultado de un único proceso histórico, donde los países “desarrollados” del mundo, así como también las áreas “modernas” dentro de cada contexto nacional, progresan a costa de la persistencia del “subdesarrollo” y la dependencia en los países “periféricos” y zonas “tradicionales” de cada territorio, respectivamente (Beigel, 2006).

Es en este marco que la bibliografía entiende la dependencia histórico-estructural latinoamericana, que se remonta a la conquista de América en el siglo XVI, y permanece vigente –bajo diversas formas– hasta nuestros días. Con la conquista del “nuevo” continente se inaugura la modernidad y, paralelamente, como su complemento oculto y necesario, el proceso colonial

que se impone por sobre todos los procesos civilizatorios alternativos. Como resultado de este desarrollo colonizador, el capitalismo se genera y expande a escala global, con Europa –y luego EEUU– como centro hegemónico de poder, y América (Latina) como la primera periferia del sistema-mundo en gestación (Quijano, 2000 y 2007). El colonialismo clásico se transformará, posteriormente, en “colonialismo interno” y “neocolonialismo”, sobre el sustrato siempre presente de la colonialidad del poder, en tanto eje articulador del patrón universal del capitalismo eurocéntrico hasta nuestros días.

Al mismo tiempo, la incorporación de los bienes naturales de la región al sistema-mundo como mero recurso a ser explotado, es parte sustantiva de la lógica de la modernidad/colonialidad. Ecosistemas enteros fueron apenas concebidos como plataforma de tierras disponibles e incorporadas al espacio hegemónico europeo por su enorme rentabilidad. De esta manera, la génesis del subdesarrollo se encuentra en la colonización que introduce el mercado desde el exterior en las sociedades latinoamericanas, y en la división internacional del trabajo a partir de la cual esas economías son integradas al sistema mundial. En este sentido, desde el siglo XVI, pero muy especialmente a partir del siglo XIX, la región fue especializándose esencialmente en la producción de alimentos y materias primas, en función de las necesidades que el desarrollo de la gran industria manufacturera y el crecimiento de la clase obrera imponía a los países centrales. De modo que, mediante su incorporación al mercado mundial como proveedora de bienes-salario, América Latina, tal como lo ha explicado largamente la teoría de la dependencia, contribuirá a reducir el valor real de la fuerza de trabajo en los países industriales, permitiendo que los incrementos en la productividad se transformen en cuotas de plusvalía relativa cada vez más elevadas para dichas economías (Marini, 2007). En paralelo, los países del subcontinente irán convirtiéndose en los importadores privilegiados de aquellas manufacturas, siendo el progresivo deterioro de los términos de intercambio la base de una relación económica desigual.

### **Conflictos sociales entre la reproducción ampliada y la acumulación originaria**

Podemos ver entonces que, en América Latina los mecanismos de la acumulación originaria interactúan en un juego permanente con las definiciones de la reproducción ampliada dominante, conformando así una compleja trama de conflictos sociales. El moderno proceso socio-histórico de producción/reproducción explota más que ningún otro al trabajo humano (y su subjetivación), a la naturaleza en forma de recursos naturales, y al

territorio, en tanto sostén complejo de todas las actividades de extracción, producción, intercambio y reproducción de la vida social y también simbólica. Tal como conceptualizaron los pensadores frankfurtianos, especialmente Horkheimer y Adorno (1969), ha sido esta racionalidad instrumental la que ha guiado el desarrollo moderno (Galafassi, 2002 y 2006). Es la propia “lucha civilizatoria” la que se despliega en la construcción y uso de este “territorio moderno”, que necesariamente se estrella con una definición mecanicista que privilegie sólo el espacio físico desplegado como soporte inmanente de las actividades. Así, espacio material y espacio simbólico son dialécticamente sostén y creación de la historia y la cultura, al mismo tiempo que de ellos emana también el proceso de construcción de utopías colectivas y alternativas societales, de las cuales América Latina constituye un ámbito de objetivación.

Reproducción ampliada y pervivencia de mecanismos de la acumulación originaria –como caras de una misma moneda– han definido la historia americana como proceso de reconfiguración de los ritmos de vida de los sujetos y de alteración permanente del paisaje, insertos en un patrón de desarrollo marcado por los grandes centros de concentración mundial. Actúan así los territorios periféricos como soporte complejo del proceso extractivo-productivo de insumos para las economías de alto nivel de consumo. Al mismo tiempo protagonistas de un proceso periférico de reproducción ampliada tanto para sostener/complementar el proceso extractivo, los territorios aparecen configurados como resultado de fuerzas internas que promovieron la industrialización, en permanente conflicto entre variantes del modelo de acumulación en el Tercer Mundo.

Al encontrarse en América Latina y toda la periferia mucho más frecuentemente con formaciones económico-sociales en las cuales si bien predomina el capitalismo como forma socio-productiva, coexisten subsumidas y/o entrelazados otros modos de producir y socializar, es entonces posible observar tipologías de conflictos y de sujetos sociales de una mayor variedad y de una más amplia trayectoria histórica. Reproducción ampliada y mecanismos de la acumulación originaria coexisten generando por lo tanto una amplia diversidad de conflictos en correlación con esta complejidad en los modos de acumulación.

No puede entonces pensarse la historia del desarrollo socio-territorial latinoamericano sin tener en cuenta primariamente la ecuación mercado-recursos naturales, por cuanto emergió al mundo moderno con el papel predominante de proveer materias primas, ya sea recursos minerales o agropecuarios (Rupar, 2012). La particular conjunción entre tecnología, trabajo y territorio constituye un eje clave de la actual competencia in-

ternacional a la vez que pilar fundamental en el proceso de construcción de hegemonía. Las disputas internas al mercado, disputas por el grado de participación en la distribución de los beneficios, se expresan cada vez más fuertemente, tanto por el desarrollo tecnológico como en la carrera por la búsqueda de espacios, ya sea para la extracción de los recursos-insumos como para la construcción de mercados de consumo, por cuanto expansión/globalización es inherente a toda sociedad bajo las riendas del capital.

Si la propia acumulación originaria se basó en el proceso de apropiación de tierras y recursos para convertirlos en la matriz esencial de arranque del sistema capitalista de producción, su evolución posterior no estuvo tampoco ajena a esta ecuación expropiatoria. Es que la acumulación basada en esta apropiación original constituye una de las claves del desarrollo moderno que permite expandir en un crecimiento incesante el espacio del mercado moderno (vía la privatización de lo que alguna vez fueran bienes comunes, naturales o sociales) de tal manera de avanzar en el proceso de mundialización. Esta acumulación en un sector (clase social y territorio), mediada por la desposesión de otro, adquiere entonces en la actualidad una evidente visibilidad, cuando el agotamiento de muchos recursos está llamando la atención incluso al propio poder económico. Todo el tercer mundo entonces, América Latina en particular, continúa su trayectoria en tanto región oferente de espacios y territorios naturales y rurales para la extracción de hidrocarburos, minerales, biodiversidad y alimentos (Villamil, 2012; Pérez Roig, 2012; Acsebrud, 2012) al mismo tiempo que comparte su protagonismo con los diversos intentos de industrialización parcial en franca desventaja histórica con aquellas regiones que fueron pioneras en la producción de manufacturas.

Bajo estas circunstancias, encontrarse cotidianamente en el presente con conflictos en donde la disputa por el territorio y los recursos son su eje fundamental, no debería sorprendernos. Podemos advertir la correlación tanto entre predominancia de modo de acumulación con tipología de conflictos y sujetos participantes de los mismos, como entre conflictos y paradigma socio-político, dentro de los matices que ofrecen las diversas posiciones subjetivas. La particular configuración socio-histórica determinará en cada caso la cadena de tesis y antítesis, mientras el modo de acumulación aparece como el sustrato básico que definirá cuanto menos la variedad de sujetos y procesos productivos y reproductivos, a partir de la cual se configurará la diversidad de procesos identitarios.

## La ligazón orgánica entre las formas de acumulación

De lo argumentado podemos concluir que la diferenciación taxativa de la serie compleja de conflictos del siglo XX y el que está comenzando, al intentar vincularlos a la reproducción ampliada por un lado o a los mecanismos de acumulación originaria del otro, aparece como una tarea ficticia de la que no hemos de esperar resultados esclarecedores. Salvo algunos procesos de luchas obreras que acompañaron la formación de los partidos socialistas y comunistas, y las organizaciones anarquistas en el nacimiento y consolidación del marxismo en la Europa occidental del siglo XIX con una mayor impronta de luchas en el marco de la reproducción ampliada, el resto de las grandes revoluciones posteriores han oscilado entre ambas posibilidades. Esto no quita que casi todas estas se llevaran a cabo en décadas en donde el marxismo y toda la intelectualidad crítica planteaban mayoritariamente el debate en torno a la contradicción capital-trabajo. En la actualidad en cambio, frente a la revalorización y recategorización de la vigencia de mecanismos de la acumulación originaria, se pueden identificar muchos conflictos contemporáneos como más cercanos a este proceso, dada la persistencia de este tipo de acumulación y con una distancia relativa de otros conflictos en relación más directa con los derrotados de la reproducción ampliada. Las actuales luchas ambientalistas, de campesinos y de pueblos originarios caen, según muchos interpretes contemporáneos, en el esquema que las asocia con lo “nuevo”, distanciándose así de las luchas de la clase obrera que habrían quedado en otra etapa o formarían parte de otra discusión.

Pensar, en cambio, los conflictos como un juego permanente entre luchas en el marco de la acumulación de capital “en general” –que entrelaza orgánicamente reproducción ampliada y mecanismos de acumulación originaria– constituye no sólo un desafío intelectual importante sino que además obliga a repensar ciertos supuestos para situarnos en un esquema un tanto más complejo. Aquí la definición deberá tener necesariamente en cuenta los modos de acumulación predominantes en cada tiempo y lugar (en correlación con la complejidad de formaciones económico-sociales); las características de los conflictos en tanto causas, demandas, perfil ideológico; la tipología de sujetos involucrados; el entramado político-económico y por último (en un listado sólo indicativo y nunca exhaustivo) las identidades y subjetividades en pugna.

Si pensamos América Latina en particular, quizás resulte más fácil no caer en esta opción dicotomizante. Como dijimos, en este territorio se cruzan, a lo largo de toda su historia, los debates entre desarrollo y subdesarro-

llo; dependencia y liberación; indigenismo y occidentalismo; imperialismo y nacionalismo, industrialismo y producción agraria; entre capitalismo y socialismo. América Latina fue y sigue siendo un campo de disputa entre la imposición y la resistencia a modelos de apropiación de recursos naturales y humanos. La rica y compleja diversidad cultural y política se entrecruza permanentemente con este esquema dialéctico otorgándole a cada situación histórica tendencias diferenciales que mal nos pueden llevar a hablar de procesos equivalentes y homogéneos más allá de ciertas determinaciones básicas conjuntas.

Podemos apreciar, por ejemplo, que mientras la Revolución Mexicana fue una lucha antioligárquica en donde se superponían clases burguesas y movimientos subalternos de base campesina en pos de un proyecto modernizador para los primeros y liberador para los segundos, la Revolución Boliviana de 1952 fue un movimiento insurreccional fuertemente obrero, imbuido de ideales bolcheviques en extraña paradoja –al tratarse de un país eminentemente campesino e indígena– que resultó finalmente en un proyecto reformista que se deshizo del componente proletario primero, para corromperse luego (durante el neoliberalismo). Resurge, finalmente en nuestros días con la emergencia insurreccional del componente mayoritario campesino-indígena, que había tenido escasa presencia en las luchas de mediados de los años 50. La Revolución Cubana, que por sus cualidades desafía cualquier esquema rígido de interpretación, inauguró una década de fuerte rebelión (no sólo política, sino teórica y cultural) en toda América Latina, que sólo se clausuró por la acción de sangrientas dictaduras que impusieron modelos socioeconómicos y políticos neoliberales e ideológico-culturales neoconservadores, para destruir redes de solidaridades históricas. Así, vemos que siempre ha operado un modo de acumulación concentrado, que conjuga reproducción ampliada y acumulación originaria, contra las estrategias de liberación y construcción de modos alternativos. Proceso complejo que fue variando a lo largo del tiempo y el espacio, no sólo gracias al momento histórico y los proyectos emancipatorios vigentes, sino también a la estructura social y política, a la construcción cultural ideológica, y a la lectura que ésta haga de la primera según las características de las clases involucradas en los procesos de conflicto.

Pero lo que definimos como la permanencia en nuestros días de procesos característicos de la acumulación originaria, rara vez tiene lugar fuera de la correlación dialéctica con los procesos de la reproducción ampliada, incluso si median entre ambas relaciones de mayor continuidad o de mayor discontinuidad. En este sentido lo que podemos identificar son tendencias, predomios de procesos que oscilan entre ambas moda-

lidades de acumulación. Los conflictos sociales se encuentran entrelazados dialécticamente con estas tendencias. Es esperable que la insurgencia obrera no se desarrolle o no sea predominante en espacios o momentos cuyo desarrollo industrial sea limitado; y, en el mismo sentido, en aquellos momentos o espacios en donde lo que prime sea la producción agraria o extractiva, es lógico que se produzcan conflictos con vinculación más directa con los procesos identificados con la pervivencia de los mecanismos de la acumulación originaria, en donde el despojo material (de recursos, tierras y formas de vida) sea más explícito y los sujetos sociales y las clases y fracciones de clases tiendan a una mayor dispersión identitaria que aquella que, en el modo clásico de concebir la opresión, enfrentaba al obrero con el capitalista industrial.

Las movilizaciones de campesinos y de pueblos originarios que se vienen gestando a lo largo de toda América Latina desde el mismo momento de la conquista, así como los más recientes movimientos para oponerse a los proyectos megamineros, intentaron e intentan poner un freno al “saqueo” del territorio que afecta de modo directo la continuidad de la vida de cientos o miles de comunidades. Se posicionan tomando a la naturaleza y al territorio como un bien común, adoptando de esta manera el papel histórico más tradicional en la argumentación sobre los fenómenos de despojo por la fuerza, vinculado a los procesos de la clásica acumulación originaria. Territorio y naturaleza en tanto bienes comunes remiten directamente a los postulados de Marx y Luxemburgo, pero también al tratamiento que hiciera el ecologismo de los años 60 sobre el tema, con los planteos referidos a la tragedia de los comunes (Hardin, 1968) o los planteos actuales que recuperan la discusión sobre la pervivencia de los mecanismos ligados a la acumulación originaria (Composto, 2012; Cosso, 2012)<sup>9</sup>.

Bienes comunes naturales y sociales comparten posiciones y condiciones en la historia de la civilización y así también intentan hacerlo todas aquellas organizaciones y movimientos que se inscriben en esta lucha, por cuanto la lucha contra cualquier forma de saqueo implica también –aunque muchas veces no esté asumido de manera consciente– la lucha contra la atomización mercantilista de lo humano en la racionalidad instrumental. Tanto los pueblos originarios y campesinos que oponen su organización

---

(9) Ver Revista *Theomai* 25 y 26 dedicadas íntegramente a tratar esta problemática. <http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO%2025/Index.htm> (25: Modos de acumulación, recursos naturales y dominio colonial en América Latina); <http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO%2026/Index.htm> (26: Trazos de sangre y fuego: ¿continuidad de la acumulación originaria en nuestra época?).

comunitaria y su uso común de la tierra y los recursos<sup>10</sup>, como el movimiento Neozapatista, el Movimiento sin Tierra, las tesis del Buen Vivir, las asambleas que se oponen al saqueo ambiental del presente, junto a la histórica organización comunitaria y cooperativa de la clase obrera en tanto “clase para sí”, o las más recientes prácticas organizativas y productivas de movimientos de desocupados, asambleas ciudadanas u organizaciones de fábricas recuperadas, comparten varias premisas que rescatan la idea de bien común, amenazada por los cercamientos y la privatización (ya sea temprana o tardía), tanto por los mecanismos de la acumulación originaria como por los mecanismos de la reproducción ampliada.

## Consideraciones finales

Al constituir América Latina un conjunto de regiones en donde el nuevo modo de producción de la modernidad fue impuesto sobre las culturas originarias (con formas productivas, políticas y sociales bien diferentes del capitalismo y a su vez diferentes entre sí), conforma una compleja trama de superposición/complementación entre el capitalismo y otros modos productivos dando lugar a formaciones sociales sumamente complejas. Los conflictos emergen de esta complejidad y, por esta razón, en lugar de importar los modelos intelectuales de interpretación de los conflictos del capitalismo avanzado, debemos generar modelos de interpretación que puedan dar cuenta de ella.

Podemos pensar, así, que los denominados “nuevos movimientos sociales”, al descentrar las demandas emergentes de la contradicción básica capital-trabajo hacia la contradicción capital-condiciones de producción, han hecho emerger las formas que asume la alienación cultural y la problemática de los bienes comunes más allá de la cuestión de clase (Galafassi, 2012). Como tratamos más arriba, con la consolidación, en los países centrales, del pacto keynesiano entre capital-trabajo, se desplegó toda una serie de luchas fragmentadas, que continúa ampliándose hasta nuestros días, por reivindicaciones que exceden el estricto campo material de la remuneración salarial (alienación cultural, simbólica, ideológica, cotidiana, ambiental, etcétera); que desbordan las perspectivas sobre la contradicción capital-trabajo que tienden a reconocer sólo a la clase obrera como sujeto válido en los antagonismos de las sociedades modernas. Así, la lucha por

---

(10) Problemática que Mariátegui (1928) en sus *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana* lo dejó claramente planteado hace ya muchas décadas.

la “desmercantilización” de las esferas de la vida entraña la intención de reconstruir un espacio de bienes comunes más allá de la reproducción ampliada del capital, aunque en muchos casos los propios involucrados en el conflicto no lo argumenten en este marco de totalidad. Los movimientos antiglobalización de los años 90, por ejemplo, sitúan más explícitamente la problemática de los bienes comunes, así como las numerosas protestas de campesinos y pueblos originarios en América Latina y otras regiones del mundo “subdesarrollado”, vuelven a situar la cuestión de la tierra y el territorio como un aspecto insoslayable de los procesos de acumulación. La democracia deliberativa de los muy diversos movimientos asamblearios a lo largo del mundo ha vuelto a aparecer, en tanto un bien común organizativo propio de todo movimiento antisistema, como forma de resistir la burocratización y dogmatismo de la izquierda y los sindicatos.

Los conflictos y las luchas deben entenderse entonces en el marco de este movimiento, siempre dialéctico, que puede asumir las características arquetípicas de la reproducción ampliada (conflictos del mundo del trabajo, clase obrera, salarios, desocupación, etcétera) o de la persistencia de los mecanismos y componentes de la acumulación originaria (privatización de bienes comunes), pero también de las diversas combinaciones complejas entre ambos. Sin embargo, los conflictos son a su vez construidos socialmente desde su significación y su legitimación identitaria y simbólica, en las estrategias de protesta y de lucha. Así se produce la variación histórica en la conformación tanto de las formas y características en que se dan los modos de protesta y lucha, como en las razones más específicas que motivan los conflictos. Es muy distinta la conflictividad social en un contexto político-ideológico-cultural que potencia la construcción colectiva de herramientas de cambio, de cuando priman la competencia e individualización. Así la legitimación de la protesta se construye en la interacción entre el entramado complejo de las relaciones de producción y los posicionamientos subjetivos en la construcción de sentidos. En esta diversidad de situaciones, sin embargo, las condiciones del modo de acumulación constituyen el componente a reconocer en su interacción dialéctica con los antagonismos en disputa. Constituye, cuanto menos, el tejido de relaciones materiales, políticas y socioculturales que definen las coacciones sociales en las que se asumen decisiones individuales. Esta condición dinámica hace que la novedad sea permanente, sucesiva y recurrente.

Los conflictos sociales entonces sólo podrán entenderse en este entramado complejo y dialéctico, y en razón de sus procesos de construcción sociohistóricos. Esto significa abandonar definitivamente cualquier intento de monismo teórico-metodológico para ser reemplazado por la

visibilización de las relaciones, siempre dialécticas, que no se agotan en una simple trama de relaciones sistémicas sin jerarquías. Sólo un proceso de conocimiento basado en la comprensión y explicación de las relaciones dialécticas asentadas en la presencia de antagonismos nos permitirá superar los reduccionismos dominantes.

## Bibliografía

- ACSEBRUD, E., “Espacios particulares de acumulación en relación la megaminería metalífera a cielo abierto”. *Revista Theomai* N° 25, pp. 102-112; [http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO%2025/contenido\\_25.htm](http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO%2025/contenido_25.htm)
- AMIN, S., “O comercio internacional e os fluxos internacionais de capitais”, en Emmanuel Arghiri *et. al. Imperialismo e comercio internacional* (a troca desigual). México D. F.: Siglo XXI. 1981.
- \_\_\_\_\_. *La acumulación en escala mundial*. Buenos Aires: Siglo XXI. 1975.
- \_\_\_\_\_. *Más allá del capitalismo senil. Por un siglo XXI no-americano*. Madrid: El Viejo Topo. 2003.
- BEIGEL, F., “Vida, muerte y resurrección de las ‘teorías de la dependencia’”, en *VVAA Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano*. Buenos Aires: CLACSO. 2006.
- BERMAN, M., *Todo lo sólido se desvanece en el aire. La experiencia de la modernidad*. Madrid: Siglo XXI. 1998.
- BLUMER, H., *Outline of Collective Behaviour*. 1934.
- BONEFELD, W., “La permanencia de la acumulación primitiva: fetichismo de la mercancía y constitución social”. *Revista Theomai* N° 26, segundo semestre de 2012, pp. 56-68.
- \_\_\_\_\_. “La reformulación de la teoría del estado”, en *Los estudios sobre el Estado y la reestructuración capitalista*, Hirsch, J. Buenos Aires: Tierra del Fuego. 1992.
- BOURDIEU, P. y WACQUANT, L., *Una invitación a la sociología reflexiva*. Buenos Aires: Siglo XXI. 2005.
- BOYER, R., *La teoría de la regulación: un análisis crítico*. Buenos Aires: Humanitas. 1989.
- COMPOSTO, C. y NAVARRO, M. L., “Estados, transnacionales extractivas y comunidades movilizadas: dominación y resistencias en torno a la minería a gran escala en América Latina”, en *Revista Theomai* N° 25, 2012, pp. 58-78; [http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO%2025/contenido\\_25.htm](http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO%2025/contenido_25.htm)

- COSER, L., *The functions of Social Conflicts*. New York: The Free Press. 1954.
- COSSO, O., “Resistencias territoriales a la minería contaminante: ‘Civilización versus Barbarie’ en la ideología del desarrollo”, en *Revista Theomai* N° 25, 2012, pp. 79-86; [http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO%2025/contenido\\_25.htm](http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO%2025/contenido_25.htm)
- DE ANGELIS, M., “Marx y la acumulación primitiva: el carácter continuo de los cercamientos capitalistas”, en *Revista Theomai* N° 26, segundo semestre de 2012; pp. 16-35.
- EZRA PARK, R., *An Outline of the Principles of Sociology*. New York: Barnes & Noble. 1946.
- FEDERICI, S., “The debt crisis, Africa and the New Enclosures”, en *Midnight Notes* N° 10, pp. 10-17. New York. 1990.
- FOUCAULT, M., *Microfísica del poder*. Barcelona: La Piqueta Ediciones. 1980.
- GALAFASSI, G., *Naturaleza, Sociedad y Alienación. Ciencia y proceso social en la modernidad*. Montevideo: Nordan-Comunidad. 2006.
- \_\_\_\_\_, “¿Qué hay de nuevo, viejo? Procesos de movilización y conflictos socioambientales”. *Conflicto Social* Año 5, n° 8, diciembre 2012, pp. 8-40. [http://webiigg.sociales.uba.ar/conflictosocial/revista/08/04\\_galafassi.pdf](http://webiigg.sociales.uba.ar/conflictosocial/revista/08/04_galafassi.pdf)
- \_\_\_\_\_, “Cuando el árbol no deja ver el bosque. Neofuncionalismo y posmodernidad en los estudios sobre movimientos sociales”. *Revista Theomai* N° 14, segundo semestre 2006, pp. 37-58, <http://revista-theomai.unq.edu.ar>
- \_\_\_\_\_, “La teoría crítica de la Escuela de Frankfurt y la crisis de la idea de razón en la modernidad”, *Contribuciones desde Coatepec*, enero-junio 2002, N° 2, pp. 4-21
- HARDIN, G., “The Tragedy of Commons”, en *Science*, V. 162, pp. 1243-1248. 1968.
- HARVEY, D., *El nuevo imperialismo*. Madrid: Akal. 2004.
- \_\_\_\_\_, *La condición de la posmodernidad*. Buenos Aires: Amorrortu Editores. 2008.
- HIRSCH, J., *Los estudios sobre el Estado y la reestructuración capitalista*. Buenos Aires: Tierra del Fuego. 1992.
- HOLLOWAY, J., “Surgimiento y caída del keynesianismo: se abre el abismo”, en *Keynesianismo, una peligrosa ilusión*. Buenos Aires: Herramienta Ediciones. 2003 (1994).
- HORKHEIMER, M. y ADORNO, T., *Dialéctica del Iluminismo*. Buenos Aires: Sudamericana. 1969.
- JESSOP, B., “Osos polares y lucha de clases”, en *Cuadernos del Sur*, N° 21, mayo 1996. Buenos Aires: Tierra del Fuego. 1996.

- \_\_\_\_\_. “Teorías recientes sobre el estado capitalista”, en *Críticas de la Economía Política* N° 16/17. México: El caballito. 1980.
- KOSIK, K., *Dialéctica de lo concreto*. México: Grijalbo. 1967.
- LEVIDOW, L., “Holding the Green Line, Israeli Ecological Imperialism”, en *Midnight Notes* N° 10, pp. 23-27, New York, 1990.
- LIPIETZ, A., *Towards a New Economic Order. Postfordism, Ecology and Democracy*. Cambridge: Polity Press. 1992.
- LUXEMBURG, R., *La acumulación del Capital*. Terramar: La Plata. 2007.
- \_\_\_\_\_. *Introducción a la economía política*. México: Siglo XXI. 1988.
- MANDEL, E., *Tratado de economía marxista*. México: Era. 1980.
- MARCUSE, H., *El hombre unidimensional*. Barcelona: Seix Barral. 1968.
- MARIATEGUI, J. C., *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Varias ediciones, 1928.
- MARINI, R. M., “Dialéctica de la dependencia”, en *América Latina. Dependencia y globalización*, MARTINS, C. E. (comp.). Buenos Aires: CLACSO/Prometeo. 2007.
- MARX, K., *El Capital, tomo I, vol. 3, El proceso de producción del capital*. Buenos Aires: Siglo XXI. 2004.
- MARX, K., *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*. Moscú: Editorial Progreso. 1981.
- MIDNIGHT NOTES COLLECTIVE, “Los nuevos cercamientos”. *Revista Theomai* N° 26, segundo semestre de 2012; pp. 1-15.
- NEGRI, A., “Keynes and the capitalist theory of the State”, en *Labor of Dionysus*, Negri y Hardt. Minneapolis: University of Minnesota Press. 1994 (1967).
- \_\_\_\_\_. *Los libros de la autonomía obrera*. Madrid: Akal. 2004 (1972).
- O’CONNOR, J., *Causas naturales. Ensayos de marxismo ecológico*. México: Siglo XXI. 2001.
- PARSONS, T., *The system of Modern Societies*. Englewood Cliffs: Prentice Hall. 1971.
- PERELMAN, M., “La historia secreta de la acumulación primitiva y la economía política clásica”. *Revista Theomai* N° 26, 2012, pp. 36-55.
- PEREZ ROIG, D. “Los hidrocarburos no convencionales en el escenario energético argentino”. *Revista Theomai* N° 25, pp. 113-127; [http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO%2025/contenido\\_25.htm](http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO%2025/contenido_25.htm)
- PIQUERAS, A., *Movimientos sociales y capitalismo. Historia de una mutua influencia*. Valencia: Ed. Germaia. 2002.

- POLANYI, K., *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*. Madrid: Ediciones de la Piqueta. 1989.
- QUIJANO, A., “Colonialidad del poder y clasificación social”, en *El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*, en CASTRO GÓMEZ y GROSFUGUEL (eds.). Bogotá: Universidad Javeriana/Universidad Central/Siglo del Hombre. 2007.
- \_\_\_\_\_ “Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina”, en *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*, Lander, E. (comp.). Buenos Aires: CLACSO. 2000.
- RIKER, D., “The struggle against enclosures in Jay, Maine”, *Midnight Notes* N° 10, pp. 42-53. New York. 1990.
- ROUX, R., “Marx y la cuestión del despojo. Claves teórica para iluminar un cambio de época”, en *Herramienta*, N° 38, junio 2007, pp. 61-74. Buenos Aires.
- RUPAR, B., “Notas para un abordaje histórico de la explotación de los recursos naturales en Argentina”, *Revista Theomai* N° 25, pp. 37-45; [http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO%2025/contenido\\_25.htm](http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO%2025/contenido_25.htm)
- THIRSK, J., *The agrarian history of England and Wales 1967*. Cambridge University Press. 1967.
- THOMPSON, E. P., *La formación de la clase obrera en Inglaterra*. Madrid: Capital Swing. 2012 (1963).
- TRONTI, M., *Obreros y Capital*. Madrid: Akal. 2001 (1966).
- VILLAMIL VELASQUEZ, J. F. “Consolidación de la gran minería transnacional en Latinoamérica”, en *Revista Theomai* N° 25, pp. 46-57; [http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO%2025/contenido\\_25.htm](http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO%2025/contenido_25.htm)
- WALLERSTEIN, I., *El capitalismo histórico*. México D.F.: Siglo XXI. 2010.
- \_\_\_\_\_ *El moderno sistema mundial*. México D.F.: Siglo XXI. 2007.

## Capítulo 5

# Injusticia ambiental y Territorios Vulnerables

Miguel Lacabana, Cristina Carballo, Clara Bressano<sup>1</sup>

### Introducción

Este artículo forma parte de los avances 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). Centrado originalmente en el tema del acceso social al agua en sentido complejo, fue derivando hacia una dimensión más amplia que lo incluye: las condiciones de injusticia ambiental en que se encuentran los barrios seleccionados como objeto de estudio. Partimos entonces de una revisión crítica que impone la inequidad espacial y sus interacciones ambientales como socio territoriales en términos de justicia social.

En este sentido, la noción de justicia ambiental permite avanzar conjuntamente con la noción de segregación espacial en el análisis propuesto. En relación a esta segregación, Brain, Cubillos y Sabatini (2007) plantean que los factores urbanos como la carencia de servicios e infraestructura de calidad se suman los problemas de accesibilidad, mientras que en términos sociales se manifiesta en una creciente desintegración social (deserción escolar, desempleo, crimen, droga). A esta situación se le superpone, la mayor de las veces, un entorno de intensa contaminación ambiental que precariza aún más las condiciones de vida de los sectores populares de la periferia urbana. La segregación espacial que puede verse como aislamiento físico de esos sectores, invisibiliza su situación socioambiental y los conflictos socioambientales que de ella se derivan. Si bien los principios de justicia ambiental no están presentes explícitamente, pueden reconocerse en la lucha de estos sectores por mejorar sus condiciones de vida.

---

(1) Director del Piidisa e investigador del CDT y del Dpto. de Economía UNQ; Investigadora del CDT y Dpto. de Ciencias Sociales UNQ; Investigadora del Piidisa UNQ; respectivamente.

Aunque el artículo refiere fundamentalmente a los aspectos conceptuales metodológicos del abordaje del tema bajo estudio, se beneficia de las reflexiones llevadas adelante con la puesta en marcha del trabajo de campo y el análisis de sus resultados. La imbricación de ambas dimensiones, teórica y empírica, será producto de un segundo artículo donde expondremos los resultados de la investigación en curso. En esta oportunidad avanzamos sobre una revisión intencional de la justicia ambiental como marco interpretativo de la manifestación visible de los procesos urbanos que hacen a la diferenciación social. En este sentido, la repercusión social y los efectos ambientales son las coordenadas del enfoque conceptual, la mirada de la justicia ambiental, y no estrictamente la discusión del derecho positivo, que bien lo realizan los especialistas del campo<sup>2</sup>.

En la primera parte trata sobre la evolución de la noción de justicia ambiental, su nacimiento en los Estados Unidos ligado a la lucha por los derechos ciudadanos y la relación con los territorios sociales. En la segunda, se avanza sobre la noción de justicia ambiental en Argentina y la pertinencia para abordar la situación de vulnerabilidad social y ambiental del conurbano sur de Buenos Aires. Las reflexiones finales dejan abierta la puerta para el avance de la interacción entre los saberes académicos y populares, como forma de abordar la intervención socioambiental del territorio.

## **1. Justicia ambiental**

Por el origen del término, la justicia ambiental se encuentra inextricablemente asociada a las luchas de una heterogeneidad de movimientos sociales cuyo rasgo característico es la defensa de sus lugares de residencia frente a la amenaza o denuncia de los efectos nocivos de la contaminación ambiental, producida por la instalación de fábricas, vertederos, etcétera.

### **1.1. Los orígenes: el movimiento de justicia ambiental en Estados Unidos**

El movimiento social que dio origen al término surgió en 1982 en Estados Unidos a partir de la manifestación de los habitantes de Warren Country en Carolina del Norte, quienes se movilizaron contra la instalación de

---

(2) Sobre el campo del Derecho Ambiental y la Justicia Ambiental existen numerosos trabajos, entre ellos Amusquiba, G. (2006), *Justicia Ambiental local y global. Un análisis desde el Derecho Argentino*.

un depósito de PBC (bifenilos policlorados). La movilización implicó el arresto de más de 500 personas incluido un congresal de distrito de Columbia, Sr. Fautroy y el Dr. Chavis Jr., director ejecutivo de la UCC (United Church of Christ) de la Comisión por la Justicia Racial, organización que adquirirá una relevancia fundamental en la vinculación entre el movimiento –que luego se denominará justicia ambiental– y el ámbito académico, y las investigaciones que proveyeron datos empíricos para la denuncia pública de la injusticia ambiental.

A lo largo de esa década en Estados Unidos fueron extendiéndose las protestas y gestándose distintas organizaciones locales, que denunciaron y evidenciaron cómo las comunidades predominantemente negras e hispanas de bajos recursos soportaban la mayor carga de los riesgos de contaminación producto de la instalación, en la cercanía de sus localidades, de plantas de tratamiento, almacenamiento y eliminación de desechos peligrosos como vertederos e incineradores<sup>3</sup> (Dorsey, 1997; Lui, 2000).

La articulación de distintas organizaciones comunitarias, religiosas, de trabajadores y de derechos civiles se consolida como un movimiento con identidad y demandas específicas en contra de las injusticias ambientales en el año 1991, luego de la sanción de los 17 principios acordados en la conferencia *First National People of Color Environmental Leadership Summit* realizada en Washington. A partir de allí, la idea de justicia ambiental se instituye como demanda por nuevos derechos de ciudadanía entre los que se contemplan el derecho a “vivir y trabajar en un ambiente saludable” así como el “derecho a un ambiente urbano sano”.

La primera investigación desde la perspectiva de justicia ambiental la realizó US General Accounting Office en 1983 a raíz de las protestas de Warren. La investigación tuvo como objetivo determinar la relación existente entre el emplazamiento de los vertederos de residuos peligrosos y las características socio-económicas y raciales de las comunidades que

---

(3) En Los Ángeles se conformó en 1983 Concerned Citizens of South-Central Los Angeles (Ccsla) y en 1984 población latina se agrupó alrededor de Mothers of East Los Angeles (MELA) quienes se movilizaron contra la instalación de incineradores. En Chicago comunidades principalmente latinas y afroamericanas fundan People for Community Recovery. Vecinos del barrio de Harlem, Nueva York, se organizaron en torno a West Harlem Environmental Action (Wheact) para movilizar y concientizar a los ciudadanos sobre los problemas medioambientales del barrio. En el año 1990 en Albuquerque, Nuevo México, se conformó la asociación Southwest Network for Economic and Environmental Justice (Sneej). En Louisiana comunidades multiraciales, organizaciones de derechos civiles y religiosas pertenecientes al corredor industrial del Mississippi, zona denominada Cancer Alley organizaron un gran marcha, en 1999, para denunciar la contaminación de las grandes industrias y sus consecuencias nocivas en la salud de los habitantes.

residían en las proximidades. El estudio demostró que los vertederos de desechos tóxicos existentes en ocho estados del sur, un 75% se encontraban ubicados en localidades habitadas por población mayoritariamente afroamericana (Usgao, 1983: 2).

Por otro lado, esta evidencia fue corroborada también por un segundo estudio que se realizó a nivel nacional. Realizado en 1987 por la UCC, el trabajo titulado *Toxic Wastes and Race in the United States* comprobó que una gran parte de las instalaciones tóxicas se localizaban en las proximidades de poblaciones mayoritariamente afroamericanas y latinas. Una de las conclusiones fundamentales de este estudio fue que la raza, antes que la pobreza o el valor de los terrenos y de la vivienda (UCC, 1987: XIII), constituía una de las variables más significativas y determinantes en la ubicación de estas plantas contaminantes. De esta forma, el estudio concluía que casi 40% de los vertederos de los Estados Unidos se encontraban cercanos a los barrios habitados por afroamericanos. El “racismo ambiental” denunciaba, por tanto, la instalación deliberada de instalaciones tóxicas en las inmediaciones de los barrios y localidades con población afroamericana<sup>4</sup>.

Posteriormente, distintos estudios pusieron en entredicho la prevalencia de variables como raza o nivel de ingresos de la población como factor explicativo del emplazamiento de instalaciones tóxicas. Así, mientras que algunos estudios enfatizaron que la variable predominante era la raza, otros pudieron establecer que era la condición de pobreza. Sin embargo, como sostiene Maantay (2002), para el caso de los Estados Unidos el tratamiento de estas variables de forma autónoma puede dar resultados engañosos.

## **1.2. Justicia ambiental y territorios vulnerables**

Desde la perspectiva de la justicia ambiental el ambiente deja de ser pensado como un factor natural, independiente del ser humano, para constituirse en un espacio determinado, social y culturalmente. Es por ello que los problemas ambientales de un territorio se vinculan a cuestiones como la desinversión urbana, situación de clase de los habitantes de los barrios con mayor carga ambiental negativa, a las condiciones de acceso a la vivienda, los puestos de trabajo, la traza de barrios y el asentamiento de

---

(4) Otro de los estudios que corroboró la fuerte correlación entre la localización de instalaciones industriales contaminantes y la desigualdad social y segregación racial en Estados Unidos fue el realizado por Bullard en 1983. Esta investigación concluyó que 21 de las 25 instalaciones de residuos en Houston se encontraban ubicados en barrios en donde predominaba población afroamericana (ídem: 12).

comunidades, etc. Por lo que toda investigación desde esta perspectiva requiere de un análisis necesariamente interdisciplinario.

Por otro lado, el problema de la justicia no solo adquiere relevancia en términos del derecho que toda comunidad tiene de acceder y disfrutar de un ambiente saludable. Como principio de investigación orienta los interrogantes sobre las condiciones que permiten la distribución desigual de los riesgos ambientales. En este sentido, el problema de la justicia no se agota en la presuposición de modelos en donde la distribución de los riesgos podría mejorarse sino en comprender las condiciones sociales, culturales, simbólicas e institucionales que subyacen en la injusta distribución de esos daños (Schlosberg, 2007).

Como afirma Bullard (2004), la justicia ambiental se estructura en base a tres categorías y criterios para dimensionar la equidad en las decisiones sobre política ambiental. Por un lado, la equidad de procedimientos supone que las reglamentaciones, criterios de evaluación y el cumplimiento de las leyes sean aplicados indistintamente en todas las regiones de modo no discriminatorio. Por otro, la equidad geográfica permite contemplar la localización y configuración espacial de las comunidades y su proximidad con distintas fuentes de riesgos ambientales, instalaciones tóxicas y el uso del suelo no deseados localmente. Y, por último, la equidad social sirve como criterio para evaluar cómo influyen factores sociológicos tales como la raza, la etnia, clase, estilos de vida colectiva, poder político, etc., en el proceso de toma de decisiones ambientales (Bullard, 2004: 47). Comprender estas tres dimensiones permite develar los presupuestos subyacentes en las decisiones políticas que pueden conllevar la exposición diferencial a riesgos ambientales y protecciones desiguales en la población.

Estos territorios, social y ambientalmente vulnerables son el lugar de las carencias y el riesgo pero, a su vez, son también el lugar de conflictos ambientales y urbanos (Lacabana y Carballo, 2012). Estos conflictos, cuando emergen, alertan sobre la vulnerabilidad socio-territorial al tiempo que pueden desencadenar procesos que inspiran nuevas formas de concebir y abordar la planificación y las políticas. Esta planificación conflictual o planificación insurgente toma conceptual y metodológicamente la conflictividad ambiental y urbana como fundamento, información y dinámica sobre la cual y a partir de un nuevo sujeto planificador –colectivos sociales– se construyen las políticas y los proyectos (Vainer, 2010).

En este sentido, abordar el análisis de los problemas ambientales requiere recuperar las dimensiones sociales, económicas y políticas que permean la cuestión ambiental a partir del despliegue y desarrollo de

metodologías que tengan como referencia estratégica la investigación y evaluación territorializada. En palabras de Machado Freitas:

(...) la territorialización de las investigaciones y evaluaciones de los problemas ambientales debe permitir la definición de prioridades en términos de los problemas de los grupos sociales y poblacionales, permitiendo acceder a diagnósticos integrados (2004: 150).

Dado que los problemas ambientales son problemas complejos en tanto interactúan múltiples factores y procesos, tanto de orden natural como social, se trata de reflexionar sobre complejidad e interdisciplinariedad para abordar estos problemas (García, 1994).

Al estudiar el ambiente nos enfrentamos a *situaciones complejas* donde están involucrados la producción, la tecnología, la organización social, la economía y el medio físico y diversas instituciones incluyendo las universidades. El debate ha señalado diferentes aspectos teóricos y éticos, pero se ha perdido la visión integral de lo que significa seguir con el despojo de recursos naturales sin dar respuesta social a este tipo de apropiación de las condiciones ambientales de la población, es decir se ha dejado de lado a los sectores sociales más vulnerables. El concepto de David Harvey (2004) sobre la *acumulación mediante la desposesión*, nos ayuda a discutir y reflexionar sobre otros tipos de relación sociedad-naturaleza que permitan romper, desde el conocimiento y la participación, con el círculo vicioso de pobreza y vulnerabilidad ambiental (Lacabana y Carballo, 2012).

Bosque Sendra et al (2002) plantean desde una óptica del análisis espacial de la problemática ambiental la necesidad de reflexionar sobre la justicia espacial y la relación con la justicia ambiental. En las regiones metropolitanas diferenciadas por su función y por sus componentes sociales, la búsqueda de localizaciones para las actividades ambientalmente conflictivas como la basura, por ejemplo, se convirtió en una compleja tarea en la que, a los criterios físicos clásicos, hay que unir aquéllos que eviten situaciones de desigualdad social y/o territorial. De allí que el autor repiensa el principio de justicia espacial, y plantea la distribución de los costes ambientales desde el objetivo de su reparto igualitario en el territorio. De esta manera la justicia ambiental pretende evitar el impacto desigual de las amenazas ambientales sobre los grupos de población en desventaja y, por tanto, más vulnerables.

## 2. Justicia ambiental en Argentina

Si bien la noción de justicia ambiental ha adquirido trascendencia mundial, en América Latina tiene rasgos distintos al movimiento surgido en Estado Unidos. Si bien los grupos medioambientalistas en América Latina enfrentan y denuncian situaciones de injusticia ambiental éstos no se han constituido en un movimiento que incorpore sus demandas en términos de ampliación de los derechos civiles como sí aconteció en los Estados Unidos (Carruthers, 2008: 4). Por otro lado, salvo en países como Brasil o Chile los grupos ambientalistas no han articulado sus demandas bajo las mismas premisas e hipótesis que las articuladas por el movimiento de justicia ambiental aunque, como afirma Ascelar (2004), pueden reconocerse en los reclamos de esas luchas los mismos principios del movimiento norteamericano.

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

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

Consideramos que la perspectiva de análisis propuesta por el movimiento que dio origen al término justicia ambiental es fructífera, en tanto modificó la perspectiva clásica de análisis sobre el problema de la degradación ambiental al establecer como principal interrogante, no tanto las “causas” que producen tal degradación sino el cómo se encuentran distribuidas socialmente las cargas nocivas de la polución.

Como sugiere Carruthers (2008), en América Latina los riesgos industriales parecieran distribuirse ampliamente a lo largo de las zonas

metropolitanas o suburbanas, por lo que los emplazamientos de industrias contaminantes pueden hallarse dispersos en distintos barrios con características socio-demográficas distintas. Si bien esta explicación no contradice el principio por el cual la mayor carga de los problemas ambientales recaen en los sectores de menores recursos, permite mediatizar las explicaciones que sostienen la imposición deliberada de instalaciones contaminantes en comunidades o barrios en donde predominan grupos poblacionales minoritarios o en condiciones de pobreza.

## **2.1. Conurbano sur de Buenos Aires: territorio de vulnerabilidad e injusticia ambiental**

La incorporación de Argentina en la senda del progreso implicó aceptar –política, social y culturalmente– durante años cierto nivel de contaminación como signo de vigorización industrial. Así, la expansión industrial hacia la periferia, con el consiguiente desplazamiento residencial –facilitado por el transporte público– de los sectores de menores ingresos y obreros asalariados de la industria sustitutiva de importaciones hacia los suburbios, fue el motor de la suburbanización y la consiguiente consolidación de la primera y segunda corona del Gran Buenos Aires, entre 1940 y 1960 (Di Virgilio y Vio, 2009: 4).

Las transformaciones territoriales del conurbano sur bonaerense de fines del siglo XX han dejado un pasivo ambiental en términos de abandono de infraestructura urbana y de contaminación. Para materializar este proceso basta con tomar el eje del conocido Camino General Belgrano, que conecta con el partido de Lanús y atraviesa Avellaneda hasta el partido de Quilmes, ex zona industrial por excelencia. Esta arteria fue sin duda un eje fabril de alto dinamismo durante el modelo de sustitución de importaciones, que hizo eco en las décadas subsiguientes en la consolidación de un espacio altamente especializado.

El mapa de ocupación y valorización industrial la comparten tanto la primera como la segunda corona del área metropolitana sur, con algunas singularidades que hacen al tipo de desarrollo industrial y el momento de consolidación de la trama urbana. Entre ellas la actividad industrial y las políticas públicas incentivaron la ocupación de un suelo urbano muchas veces por debajo de la cota de inundación en zonas atravesadas por arroyos, vertederos naturales de los efluentes industriales, al tiempo que se incentivó la instalación de fábricas como usinas de desarrollo económico y empleo local, a costa de bajos controles en las emisiones de sustancias

tóxicas y degradación ambiental. La cuestión ambiental no era una preocupación social. Por el contrario, este modelo productivo de la actividad industrial fue ampliamente legitimado bajo la imagen de progreso y movilidad social (Carballo, 2000).

Según Plot y Andrade (2012), hoy en el partido de Quilmes unas 100.000 personas habitan en villas y asentamientos en condiciones de irregularidad y de exposición a la inundación, es decir el 19,2% del total de su población. La zona con mayor densificación de estas urbanizaciones populares abarca las cuencas de los arroyos Santo Domingo, Las Piedras y San Francisco, áreas que constituían antes de su ocupación un reservorio para los excesos hídricos de la zona. En una inevitable reducción de ideas, por un lado pre existen los patrones de crecimiento industrial primigenio, el crecimiento urbano asociado y las recientes tendencias de pauperización del hábitat que conllevan a la conformación de sistemas complejos de riesgo ambiental como productos y procesos, en términos de semiótica territorial.

El proceso de industrialización desregulado y la falta de planificación urbana que consolidaron las dos primeras coronas del Gran Buenos Aires, dan una percepción del conurbano bonaerense como un territorio con características homogéneas. Sin embargo, comprender cómo ciertas zonas del conurbano se constituyeron en áreas ambientalmente degradadas implica analizar a los distintos municipios que lo conforman como un espacio heterogéneo y extremadamente diferenciado (Torres y Marques, 2001: 65).

De esta forma, en un mismo municipio como en el Partido de Quilmes coexisten zonas en donde la falta de regulación y planificación pública consolidan “zonas de sacrificio” en donde las industrias contaminantes y las empresas avanzan sobre poblaciones, política y económicamente empobrecidas (Bullard, 2004: 48), junto a zonas segregadas donde se combinan condiciones de extrema pauperización, precarias condiciones materiales de vida y exposición acumulativa a diversos tipos de peligro ambiental denominadas “hiperperiferias” por Torres y Marques (2001) como la Villa Itatí.

En este sentido, tomar como punto de partida para el análisis la distribución social y espacial de la degradación ambiental conlleva tener en cuenta una dimensión histórica de la conformación de los territorios. Esta perspectiva de análisis aplicada a la Región Metropolitana de Buenos Aires, específicamente a su primer cordón, requiere trazar el vínculo entre emplazamiento industrial, migración y urbanización.

Comprender y trazar la especificidad de este vínculo en los territorios analizados no sólo permite dimensionar la heterogeneidad territorial de un

municipio. La indagación y reconstrucción de esa cronología puede darnos el indicio de cómo el proceso de degradación socio-ambiental se torna, muchas veces, imperceptible para los habitantes más antiguos de estos barrios como lo demuestra Auyero y Swistun (2008) para el caso de Villa Inflamable en el conurbano sur de Buenos Aires. A partir de esta denuncia tanto académica como popular, se producirá un quiebre en la reciente historia ambiental de nuestro país que tiene como escenario la compleja trama urbana de la cuenca Riachuelo-Matanza con el fallo de la Corte Suprema del 8 de julio de 2008 y la creación como implementación de Acumar<sup>5</sup>.

En síntesis, se ha planteado otro concepto relacionado con la justicia y la distribución en el espacio de instalaciones no deseables o de impactos no esperados, el de (in) justicia ambiental. Las experiencias internacionales destacan justamente que las instalaciones que producen daños y peligros potenciales en su entorno se encuentren situados de manera concentrada en los lugares donde residen grupos étnicos y sociales empobrecidos y con menos posibilidades de presión social y económica. En alguna medida este concepto es una profundización y desarrollo de la justicia espacial, que permite la perspectiva territorial y la relación con la necesidad de un crecimiento urbano más equitativo en términos de hábitat y calidad de vida. Lo interesante de destacar es que si bien los más vulnerables están expuestos a la multiplicidad de procesos de riesgo ambiental (contaminación, inundación, basura, entre otros), el tratamiento alegre de la ocupación del suelo urbano en el aglomerado metropolitano de Buenos Aires cobra cada vez más nuevas víctimas sin distinción de lugar social.

---

(5) La Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (Acumar) es un organismo público que se desempeña como la máxima autoridad en materia ambiental en la región. Es un ente autónomo, autárquico e interjurisdiccional que conjuga el trabajo con los tres gobiernos que tienen competencia en el territorio: Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Acumar fue creada en 2006 e intimada por la Corte Suprema de Justicia en 2008 a implementar un plan de saneamiento (Causa Mendoza-Vecinos de Villa Inflamable).

## Reflexiones finales

Las discusiones tradicionales en materia ambiental de los inicios de los noventa, se centraban en los límites del crecimiento haciendo hincapié en el límite de los recursos. En palabras de Googland (1998: 14) la experiencia ha demostrado sin embargo que son todavía más rigurosos los imperiosos límites que nos imponen los residuos que producimos. El uso abusivo que de ellas hacemos es menos corregible por efecto de los ajustes automáticos del mercado. En esta línea, no sólo los residuos que producimos sino lo que construimos en el territorio, a modo de intersticios no resueltos de desarrollos inconclusos, producen el actual mapa de vulnerabilidad ambiental metropolitana. El mercado inmobiliario y las políticas del estado han tenido que ver, y mucho, con los pasivos ambientales generados por la industria metropolitana y los actuales paisajes de injusticia hídrica y de contaminación del agua como procesos de acumulación social del riesgo. Todos ellos son caras de una misma moneda.

Una posible aproximación al por qué la distribución territorial desigual de los riesgos ambientales responde a un patrón de crecimiento que dio lugar al asentamiento de hogares cerca de las fábricas contaminantes. Así, los riesgos industriales parecieran distribuirse ampliamente a lo largo de las zonas metropolitanas o suburbanas. Si bien esta explicación no contradice el principio explicativo de la justicia ambiental que sostiene que la mayor carga de los problemas ambientales recae en los sectores de menores recursos, permite mediatizar las explicaciones que sostienen la imposición deliberada de instalaciones contaminantes en comunidades o barrios en donde predominan grupos poblacionales minoritarios o en condiciones de pobreza. Y además, permite entender la complejidad procesual como espacial de estos modelos industriales y su impacto en la construcción social y colectiva de la trama urbana, no como un proceso estático sino en continua redefinición social. Desde este marco de ideas provisorio, se instaló un profuso trabajo de campo en el que no sólo se cruza la información ambiental, sino que centralmente se incorpora la representación y el imaginario de los vecinos. En otras palabras, se le pone voz a la lectura de los conflictos ambientales del conurbano sur, resultados que se desarrollarán en el próximo volumen.

## Bibliografía

- ACSELRAD, H., *Justiça ambiental e Cidadania*, Rio de Janeiro: Relume Dumará. 2004.
- ARRIAGA LEGARDA, A. y PARDO BUENDÍA, M., “Justicia ambiental: el estado de la cuestión”, en *Ris*, Vol. 69, N°3, septiembre-diciembre 2011, pp.627-648.
- ASCELAR, H., “Justiça ambiental – ação colectiva e estratégias argumentativas”, en *Justiça ambiental e Cidadania*, Acselrad, H. Rio de Janeiro: Relume Dumará. 2004.
- AUYERO, J. y SWISTUN, D., *Inflamable. Estudio del sufrimiento ambiental*. Buenos Aires, Paidós. 2008.
- BOSQUE SENDRA, J., “De la justicia espacial a la justicia ambiental en la política de localización de instalaciones para la gestión de residuos en la comunidad de Madrid”, en *Boletín de la Real Sociedad Geográfica*, T. CXXXVII-CXXXVIII, 2001-2002, pp. 89-114.
- BRAIN, I., CUBILLOS, G., SABATINI, F., “Integración social urbana en la nueva política habitacional”. *Temas de la Agenda Pública* Año 2, N° 7, junio 2007. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- BULLARD, R., “Environmental Justice: It’s More Than Waste Facility Siting” en *Social Science Quarterly*, n° 77(3): 493–499. 1996.
- \_\_\_\_\_, “Enfrentando o racismo ambiental no século XXI”, en *Justiça ambiental e Cidadania*, Acselrad, H. Rio de Janeiro: Relume Dumará. 2004.
- CARBALLO, C., “Inundación, degradación urbana y construcción social del riesgo”, en *Estudios Socioterritoriales* Año 1 N° 1. Octubre 2000. Tandil: CIG-FCH-UNCPBA.
- CARRUTHERS, D. (ed.), *Environmental justice in Latin America. Problems, Promise and practice*. Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology. 2008.
- DI VIRGILIO, M. M. y VIO, M., “La geografía del proceso de formación de la Región Metropolitana de Buenos Aires”. 2009. En línea: <http://www.lahn.utexas.org/Case%20Study%20Cities/Innerburb/BA/UrbanizacionAMBA.pdf>
- DORSEY, M. K., “El movimiento por la Justicia ambiental en EE.UU. Una breve historia”, en *Ecología Política*, N°14, pp.23-32. 1997.
- Environmental Protection Agency (EPA). *Guidance for Incorporating Environmental Justice in EPA’s NEPA Compliance Analysis*. Washington, DC: EPA. 1998.
- GARCÍA, R., “Interdisciplinariedad y sistemas complejos”, en *Ciencias Sociales y Formación Ambiental*, LEFF, E. (comp.). Barcelona: UNAM-Ed. Gedisa. 1994.
- HARVEY, D., “El ‘nuevo’ imperialismo: acumulación por desposesión”, en *Socialist register* (2004). CLACSO. 2005, pp.99-129.

- ISCH, E., “La contaminación del agua como proceso de acumulación”, en *Justicia Hídrica*, Vélez Galeano, H. Bogotá: CENSAT Agua Viva, Amigos de la Tierra Colombia. 2010, pp.107-120.
- LACABANA, M. y CARBALLO, C., “Territorios vulnerables: el acceso social al agua”, III Encontro do Laboratório Etern Globalização, Políticas territoriais, Meio ambiente e Conflicto social, Río de Janeiro, 15 a 18 de abril de 2012.
- LUI, F., *Environmental justice analysis: theories, methods and practice*. New York: CRC Press. 2000.
- AMUSQUIBA, G., “Justicia Ambiental local y global. Un análisis desde el Derecho Argentino”. 2006. Disponible en: <http://www.caei.com.ar/working-paper/justicia-ambiental-local-y-global-un-an%C3%A1lisis-desde-el-derecho-argentino>
- MACHADO DE FREITAS, C., “Ciência para a sustentabilidade e a justiça ambiental”, en *Justiça ambiental e Cidadania*, Acsegrad, H. Rio de Janeiro: Relume Dumará. 2004.
- MAANTAY, J., “Mapping Environmental Injustices: Pitfalls and Potential of Geographic Information Systems in Assessing Environmental Health and Equity”, *Environmental Health Perspectives*, Vol. 110, Supplement 2, abril 2002.
- MERLINSKY, G., *Política, derechos y justicia ambiental. El conflicto del Riachuelo*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. 2013.
- MORENO JIMÉNEZ, A., “Hacia la evaluación de la justicia ambiental mediante sistemas de información geográfica”, en *Geografía y sistemas de información geográfica. Aspectos conceptuales y aplicaciones*, BUZAI, G. (ed.). Luján, Argentina, Grupo de Estudios sobre Geografía y Análisis Espacial con SIG, Programa de Estudios Geográficos. Universidad Nacional de Luján, p. 101-126.
- PLOT, B. y ANDRADE, M. I., “Justicia ambiental global: Una mirada desde la transformación del territorio”, XI INTI International Conference, 17 al 20 de octubre 2012, La Plata, Argentina. Inteligencia territorial y globalización: Tensiones, transición y transformación, en *Memoria Académica*. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.2678/ev.2678.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.2678/ev.2678.pdf)
- SCHLOSBERG, D., *Defining environmental justice. Theories, movements, and nature*. New York: Oxford University Press. 2007.
- TORRES, H. y MARQUES, E., “Reflexões sobre a hiperperiferia: novas e velhas faces da pobreza no entorno municipal”, en *Estudos urbanos e regionais*, N° 4, mayo 2001.
- United Church of Christ Commission for Racial Justice (UCC), *Toxic Wastes and Race in the United States*. New York: United Church of Christ Commission for Racial Justice. 1987.

United States General Accounting Office (USGAO). *Siting of Hazardous Waste Landfills and their Correlation with Racial and Economic Status of Surrounding Communities*. Washington DC: GPO. 1983.

VAINER, C., *Red de Conflictos Urbanos en América Latina. Presentación*. Río de Janeiro: IPPUR-Universidad Federal de Rio de Janeiro. 2010.

## Capítulo 6

# Jóvenes y desigualdades desde las nociones de capital cultural, trabajo y espacio social

Beatriz Irene Wehle<sup>1</sup> y Hernán Lamela<sup>2</sup>

### Introducción

En el presente trabajo intentamos problematizar las diversas relaciones de los jóvenes en el espacio social, en un contexto de amplias desigualdades sociales. Para esto debatimos desde diversas perspectivas el carácter multidimensional de las desigualdades, considerando las transformaciones estructurales que operaron como causas de dichas desigualdades y cómo éstas han impactado, fragmentando y heterogeneizando a los jóvenes en sus posibilidades de acceso al mundo del trabajo.

Partiendo de una mirada global sobre las transformaciones socio-económicas y culturales que fueron afirmándose en la Argentina de fines del siglo pasado y comienzos del siglo XXI, observamos que se han roto ciertos patrones de integración social característicos del mapa de la estratificación social, que en los años 1960 describiera el sociólogo Gino Germani. En la sociedad argentina de la década de los años 90, se fue operando una transformación del espacio social, que implicará el empobrecimiento de amplios sectores de la sociedad, incluida una gran parte de las clases medias<sup>3</sup>.

Esos cambios también se vieron reflejados en el plano cultural y en el desencantamiento en las posibilidades de integración social, con la consecuente transformación de las pautas de movilidad social para los jóvenes de las clases populares.

---

(1) Profesora titular y Directora de investigación del Proyecto “Los agentes judiciales y su trabajo en un contexto de exclusión social”. Universidad Nacional de Quilmes.

(2) Investigador del Proyecto “Los agentes judiciales y su trabajo en un contexto de exclusión social”.

(3) De estas transformaciones, las clases medias verificarán procesos sociales mixtos, arrojando como resultado los fenómenos de fragmentación y polarización (Svampa, 2005).

El carácter estructural y sistémico de las dificultades que tienen los jóvenes de las clases populares para insertarse laboralmente nos lleva a reflexionar sobre la incidencia que tiene la reproducción de las desigualdades sociales sobre la movilidad social ascendente que había caracterizado la sociedad argentina de mediados del siglo XX.

## **1. La transformación del mapa de la estratificación social en la Argentina y el aumento de la desigualdad social**

Hasta fines de los años 1960, el canal de ascenso social para los jóvenes de las clases medias y bajas era la educación. En efecto, analizando el mapa de la estratificación social en la Argentina sobre fines del siglo XIX a los años 1960, Gino Germani señala un:

(...) proceso generalizado de ascenso social, que puede considerarse entre los más elevados, incluso en comparación con países de más alto desarrollo económico, (...) [estimando que] entre dos terceras y tres cuartas partes de los individuos y las familias pertenecientes a los estratos medios tenía origen de clase obrera, ya sea dentro de la misma carrera individual del individuo, ya sea con relación a la situación ocupacional del padre<sup>4</sup> (Germani, 2010: 235-236).

La distribución del ingreso en la Argentina a mediados de los años 60 se acercaba más al de los países europeos y los Estados Unidos, que al resto de los países Latinoamérica<sup>5</sup>. Germani consideraba que la Argentina de los años 60, dado su desarrollo económico agrícola e industrial más temprano, a diferencia del resto de América Latina, tuvo una absorción más elevada del sector marginal. Sin embargo, desde la década de 1970 hasta la crisis de 2001, esta tendencia de la Argentina respecto del coeficiente de concentración del ingreso cambió y ello alumbró como consecuencia, un nuevo mapa de la estratificación social. En ese contexto en el año 1980, en Argentina, los pobres por ingreso representaban el 3,2% de la población.

---

(4) “Así en 1960-1961 en la zona metropolitana de Buenos Aires (un tercio del país), el 36,5% de los hijos de padres de ocupación obrera había ascendido a los estratos medios y altos (31.8% a los estratos medios, y 4.7% a los estratos altos)” (Germani, 2010: 235-236).

(5) Germani sostiene que en 1965, “... el coeficiente de concentración del ingreso, que para América Latina en su conjunto (excepto Cuba), era de 0.57, alcanzaba en la Argentina a 0.48, siendo así inferior al de todos los demás países de la región (pero igual al de Colombia), e inferior al de Francia (0.52). En comparación, países con distribución más igualitaria, como Noruega y Reino Unido registraban un índice de 0.40” (Germani, 2010: 230-232).

Sin embargo, a fines de la década del 90, el 26,7% de la población –reunida en el 18,9% de los hogares según cifras del Indec– no percibían ingresos suficientes para acceder a la canasta básica de bienes y servicios. En los partidos del Gran Buenos Aires, donde residen aproximadamente 8 millones de personas, la pobreza creció en un 67%, porcentaje dentro del cual se sitúan los ex integrantes de las clases medias, esto es, los llamados nuevos pobres, que en esos años se incrementaron en un 338% (Kessler y Di Virgilio, 2003; citados en Svampa, 2005: 141-142).

En lo que respecta a la clase media<sup>6</sup>, Svampa señala que en los sectores medios los procesos consistieron, básicamente, en un doble movimiento. Una parte minoritaria logró un movimiento “hacia arriba” estableciendo diversos grados de integración con los sectores altos, constituyéndose como un grupo de sectores medios y medios altos, consolidados o en ascenso. Estos sectores son representados fundamentalmente por personal altamente calificado: profesionales, gerentes, empresarios y asociados al ámbito privado, en gran parte vinculados a los nuevos servicios. Por otro lado, los procesos de movilidad social descendente que han caracterizado al denominado modelo neoliberal, han arrojado a amplios sectores medios al campo de los “perdedores”, desmontando el anterior modelo de integración social del denominado Estado de Bienestar. Este desarrollo ha sido padecido tanto por empleados públicos o profesionales como por trabajadores autónomos, comerciantes e incluso pequeños empresarios que no pudieron afrontar los efectos de la reconversión estructural neoliberal, llevando a su vez a diversas fracturas o fragmentaciones entre sectores sociales y al interior de los mismos. Un ejemplo de esto es la fragmentación que sufren los devenidos “nuevos pobres”, tanto con los ganadores como con los pobres estructurales, así como también los sufridos por los denominados “ganadores” respecto a esos “nuevos pobres” y a los sectores altos a los que se intentan vincular, fundamentalmente en urbanizaciones privadas (Svampa, 2000). En perspectiva histórica, Svampa señala que “lo que primero impacta es la dimensión colectiva del proceso de movilidad social descendente, que arrojó del lado de los “perdedores” a vastos grupos sociales. De esta manera, la entrada en una sociedad excluyente reformuló la dialéctica entre estructura y estrategias en el seno de las clases medias. Por un lado, al trastocarse sus condiciones objetivas de existencia, las clases medias empobrecidas debieron desarrollar nuevas estrategias de sobrevivencia, basadas en la utilización de competencias culturales y sociales preexistentes, para volver a vincularse con el mundo social. Por otro lado, para un sector de las clases medias consolidadas y en ascenso, las

---

(6) Por tratarse en el caso argentino de un sector con importante peso social.

estrategias de inclusión en el nuevo modelo apuntaron a una búsqueda de la distancia, no sólo respecto de los sectores populares, sino de las propias clases medias empobrecidas, mediante el consumo suntuario y los nuevos estilos de vida basados en la seguridad privada (Svampa, 2005: 138-139).

Dado el peso que ha tomado el crecimiento de éstas y otras situaciones que caracterizan a la estratificación social argentina, se ha generado no sólo un aumento de la desigualdad social, producto de fuertes desequilibrios de ingresos, sino que, por otra parte, se ha hecho más complejo su estudio. A pesar que el derecho a un salario decente, a la ayuda social, a la vivienda y a la educación, son derechos incluidos en las leyes de la Argentina, con las restricciones de la política económica de la década de los años noventa, la precarización laboral, la disminución de los salarios y los recortes en la seguridad social han tenido consecuencias sobre la población, afectando, particularmente, a los sectores sociales más débiles y entre ellos a los jóvenes (Wehle, 1998: 176).

El aumento del desempleo, el crecimiento del trabajo precario, las dificultades de inserción profesional, la ruptura de los lazos familiares fueron produciendo situaciones de exclusión que afectaron a los grupos de población más vulnerables: jóvenes, mujeres, niños, ancianos y personas solas, así como a los trabajadores menos calificados y los inmigrantes de países limítrofes. En un contexto de escasez de oferta de trabajo, Beccaria y otros (2005) señalan que

(...) se incrementó la desigualdad entre los trabajadores: las remuneraciones se polarizaron y la desocupación, el empleo en negro y la movilidad laboral afectaron a los trabajadores con menor calificación. La caída en la demanda laboral trajo consigo un empeoramiento en la calidad del empleo. La mayor parte de los puestos de trabajo caídos se correspondieron con los que poseían seguridad social. A su vez la subocupación horaria en el empleo total creció de 28,9% a 33,6%. También disminuyó en un promedio del 10% el ingreso medio real (Beccaria y otros, 2005).

Esta situación arrojó como resultado un panorama social en donde la pobreza se presentaba bajo diferentes configuraciones, que autores como Maristella Svampa señalan como una “heterogeneidad de las pobrezas”<sup>7</sup>.

El mapa de la estratificación social de los años 60, que había estudia-

---

(7) En efecto, las estadísticas indican que los ingresos de todas las categorías ocupacionales cayeron de manera sensible. Por último, dentro de cada categoría se incrementó la distancia entre los ingresos más elevados y los más cercanos al piso salarial. “Por ende, la nueva pobreza fue asomando como un universo heterogéneo que reuniría a los ‘perdedores’ de cada categoría profesional” (Kessler y Di Virgilio, 2003; citados en Svampa, 2005: 140).

do Gino Germani, cambió sustantivamente y algunas antiguas formas de pobreza se ensamblaron con un proceso de exclusión social, enhebrando lazos de creciente heterogeneidad. Los indicadores de pobreza llegaron a niveles inéditos en el país como consecuencia de la importante caída de las remuneraciones reales.

En septiembre de 2002 cerca del 45% de los hogares –17 puntos porcentuales más que un año atrás– tenían ingresos inferiores a la línea de pobreza (en ellos vivía el 58% de la población urbana). Por su parte, el 20% de los hogares (28% de la población) se caracterizaba como indigente (Beccaria y otros, 2005).

Estas nuevas formas de exclusión estuvieron vinculadas con procesos de tipo estructural en la Argentina, tales como la débil demanda agregada de empleo orientada al mercado interno, la baja calidad del empleo generado, la caída en los ingresos reales de las familias, el deterioro de la seguridad social y el fuerte incremento en los niveles de concentración del ingreso.

Estas condiciones produjeron, a su vez, un estallido de nuevas desigualdades, cristalizadas en una estructura social más empobrecida y fragmentada. Ello junto a una mayor heterogeneidad de la estructura productiva y una más marcada segmentación del mercado de trabajo, que devino también en una mayor debilidad del sistema social y político-institucional (Schuster y Pereyra, 2001; Svampa, 2003, 2004; Battistini, 2002; citados en Salvia, 2005).

Después de la crisis del año 2001-2002 se observó una rápida reactivación económica con creación de empleos, permitiendo una reducción de los indicadores de desempleo, pobreza e indigencia que contrasta con los niveles anteriores a la crisis, pero que se relativizan cuando la comparamos con los indicadores de mediados de los 90. Respecto al empleo, si bien después de la crisis del 2002 se fueron creando nuevos puestos de trabajo, ello no ha redundado en una mejor calidad de acceso al empleo. El empleo precario se ha mantenido en niveles históricamente altos alcanzando en el conurbano bonaerense, un 34,8% de los asalariados para el segundo semestre de 2011 (EPH-Indec, segundo trimestre del 2011).

Respecto a los niveles de pobreza existentes para 2013 las mediciones varían, entre las del Observatorio de la Deuda Social que ubica la tasa de pobreza alrededor del 27% de la población<sup>8</sup>, las que ubican el nivel de pobreza en torno al 17% de la población<sup>9</sup> y las más bajas del Indec. Tomando

---

(8) Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina.

(9) Informe de Coyuntura N° 16. Centro de investigación y formación de la República Argentina. Cifra/CTA.

cualquiera de los dos niveles de pobreza señalados, observamos una baja sustancial en torno al peor momento de la crisis de 2002, cuando la pobreza afectaba al 58% de la población, pero esa mejora se relativiza cuando la comparamos con el 26,7% observado a fines de los años 90. Al respecto, Salvia sostiene que

(...) el supuesto teórico central que se sigue poniendo a prueba es que la heterogeneidad estructural, la segmentación de los mercados y la emergencia de sectores económicamente marginales al modelo de acumulación, lejos de disiparse, continúan siendo patrones relativamente invariables en la actual etapa económica post-devaluación (Salvia, 2013: 2).

Por lo tanto, si bien es cierto que este modelo ha propiciado una caída de la tasa de desocupación y una relativa mejora de las condiciones laborales para ciertos sectores sociales, no es menos cierto que no ha alterado sustantivamente ni la heterogeneidad sectorial, la segmentación laboral ni la emergencia de sectores marginales a las relaciones sociales de producción dominantes (Salvia, 2007).

## **2. La relevancia explicativa de las nociones de espacio social, capital cultural y *hábitus***

Las nociones de espacio social, capital cultural y *hábitus* nos permiten un marco general para el análisis y cobran relevancia explicativa si vamos a tomar en cuenta la doble estructuración social que implica la problemática de las desigualdades en la percepción del mundo de los jóvenes. Bourdieu señala que la percepción del mundo es el producto de una doble estructuración social. Así, por un lado, podría considerarse objetiva en función de las propiedades y posiciones de los jóvenes, y por el otro, a partir de los esquemas internalizados de percepción y apreciación disponibles por los jóvenes en un momento dado, la estructuración social puede considerarse subjetiva. A su vez, la doble estructuración social es la resultante de luchas simbólicas anteriores y expresa un determinado estado de las relaciones de fuerzas (Bourdieu, 1998).

Otro concepto de carácter amplio que tomamos de Bourdieu para analizar las desigualdades en función de las diferentes posiciones relacionales de los jóvenes, es el de espacio social, el cual puede ser pensado como un “mapa social” construido desde un punto de vista sociológico. El espacio social es definido como el conjunto global de relaciones sociales estructuradas y estructurantes entre individuos que presentan diferentes posiciones relacionales. Esta distinción relacional entre posiciones diferenciadas

está basada en la desigual distribución de recursos específicos con los que los individuos cuentan para llevar adelante sus prácticas cotidianas.

Estos recursos en definitiva son formas de distribución del poder, entendido como la capacidad de poder “disponer de” y por lo tanto de poder “imponer a” de forma legítima. Estos poderes son acumulables mediante las competencias entre los individuos involucrados. Esta idea de luchas o competencias por la acumulación de poder le permiten a Bourdieu entender a esas formas de poder como capitales. Lo que estructura al espacio social es, entonces, la desigual distribución de capitales, acumulados mediante la competencia o lucha entre distintos individuos que ocupan posiciones diferentes, desiguales y distinguidas.

El concepto de capital en Bourdieu, como estructurante del espacio social, deviene un recurso que está desigualmente distribuido entre los diferentes individuos determinando sus posicionamientos sociales. Ese recurso que permite disponer e imponer y es acumulable a través de la competencia entre los diferentes integrantes del espacio social. Por lo que la división entre los individuos no está planteada en términos de posesión o desposesión del capital, sino de diferentes grados de posesión.

Bourdieu reconoce la existencia de diferentes tipos de capital a los que denomina económico, cultural y social y que constituyen globalmente el “capital simbólico”. Por lo tanto, las distinciones entre posiciones van a estar determinadas tanto, por el volumen de capital global que dichas posiciones presenten, como también por la estructura o composición de ese capital global, pudiendo tener preeminencia un tipo de capital por sobre otros.

Para Bourdieu:

(...) es posible construir un espacio cuyas tres dimensiones fundamentales estarían definidas tanto por el volumen del capital, como por su estructura y la evolución en el tiempo de estas dos propiedades (puestas de manifiesto en la trayectoria pasada y potencial en el espacio social) (Bourdieu, 1998: 113).

Distinguiendo las clases sociales en relación a sus respectivos capitales, Bourdieu señala dos tipos de diferencias:

Las diferencias primarias, aquellas que distinguen las grandes clases de condiciones de existencia, encuentran su principio en el volumen global del capital como conjunto de recursos y poderes efectivamente utilizables, capital económico, capital cultural, y también capital social: las diferentes clases (y fracciones de clase) se distribuyen así desde las que están mejor provistas simultáneamente de capital económico y de capital

cultural hasta las que están más desprovistas en estos dos aspectos (Bourdieu, 1998: 113).

A su vez, a esta diferenciación primaria basada en desiguales distribuciones de capital global la complementa una segunda distinción basada en:

(...) las diferencias secundarias que, dentro de cada una de las clases definidas por el volumen global de su capital, separan distintas fracciones de clase, definidas por unas estructuras patrimoniales diferentes, es decir, por unas formas diferentes de distribución de su capital global entre las distintas especies de capital (Bourdieu, 1998: 114).

Las desigualdades sociales son relativas, relacionales y, si bien la desigual distribución de los recursos económicos tiene una relevancia central para entender la problemática, debemos añadir otras formas de desigualdades. En este punto cobra especial importancia la noción de “capital cultural”.

Bourdieu sostiene que las sociedades modernas están estructuradas fundamentalmente por el capital económico y el capital cultural. Las desigualdades sociales se explican principalmente por la desigual apropiación de estos capitales. De esta manera el capital cultural, ya sea en su condición de capital incorporado, objetivado o institucionalizado, pasa a ser considerado por Bourdieu como “el otro gran principio estructurador estructurante”.

La desigual acumulación de estos recursos genera posiciones sociales diferentes, desiguales y distintivas, a partir de las cuales se establecen principios de visión y división que determinan objetivamente las condiciones y los estilos de vida de los individuos. A su vez, estas determinaciones objetivas se internalizan, tornándose subjetivas a través de mecanismos de traducción que Bourdieu denomina *hábitus*. Estos mecanismos se constituyen en esquemas de disposiciones para la acción (durables y transferibles), que operan como una “estructura estructurada” y a la vez como “estructura estructurante”. Los *hábitus* se constituyen en principios generadores de prácticas y representaciones, que permiten suturar la distancia entre el posicionamiento social y la percepción del individuo (Bourdieu, 1998). Por lo tanto:

(...) a cada clase de posición corresponde una clase de *hábitus* y a través de éstos *hábitus* y de sus capacidades generativas, un conjunto sistemático de bienes y de propiedades, unidos entre sí por una afinidad de estilo. El *hábitus* es ese principio generador y unificador que retraduce las características intrínsecas y relacionales de una posición en un estilo de vida unitario, es decir un conjunto unitario de elección de personas, de bienes y de prácticas (Bourdieu, 1997: 19).

Por lo tanto, los estilos de vida son productos sistemáticos de los *hábitus* distintivos que “percibidos en sus mutuas relaciones según los esquemas del *hábitus*”, devienen sistemas de signos socialmente calificados (como “distinguidos”, “vulgares”, etc.) (Bourdieu, 1998: 172).

De esta forma las desigualdades sociales son el resultado no sólo de las condiciones objetivas, sino también de las perspectivas subjetivas que operan como principios de visión y división, reduciendo de esa manera lo posible a lo probable y hasta a lo deseable, estableciendo distinciones relacionales que permiten sostener y reproducir las desigualdades en las prácticas sociales cotidianas.

### **3. ¿Una “nueva cuestión juvenil”?**

A partir de las fuertes transformaciones del mundo del trabajo y el incremento de las desigualdades socioterritoriales, podemos hablar de una “nueva cuestión juvenil” que añade nuevas problemáticas al ya de por sí difícil tránsito a la vida adulta y que surge sobre “la crisis de dos de los principales sostenes de transmisión de la cultura adulta legítima: la educación y el empleo” (Miranda, 2007: 40).

Sin embargo, esta transmisión y transición no es homogénea sino que está determinada por las desiguales posiciones sociales en las que se transita la juventud. Retomando a Bourdieu, si a las diferentes posiciones sociales corresponden diferentes *hábitus* distinguibles y si a su vez las desigualdades han operado fragmentando y heterogeneizando el espacio social, es esperable que esos procesos hayan contribuido al mismo tiempo a heterogeneizar y desigualar aún más a los jóvenes, operando de forma disruptiva sobre la supuesta homogeneidad de “la juventud”.

En este sentido es interesante el aporte de Margulis (2009), al sostener que el concepto de juventud:

(...) alude a la identidad social de los involucrados. Toda identificación es relacional, por lo tanto hace referencia a un sistema de relaciones. En este caso a las identidades de ciertas clases de sujetos en el interior de sistemas de relaciones articuladas (aunque no exentas de antagonismos) en diferentes marcos institucionales (familia, escuela, fábrica, partido político, etc.) (Margulis, 2009: 105).

En este marco, resulta difícil pensar a la juventud en un sentido singular, como dotada de uniformidad y convendría considerar que “no hay juventud, sino juventudes”. Se trata más bien de una construcción socio-histórica que

depende de diferentes variables más allá de la edad y el sexo (la diferenciación social y la generación entre otras). Margulis prosigue sosteniendo que

Existen distintas maneras de ser joven en el marco de la intensa heterogeneidad que se observa en el plano económico, social y cultural. No existe una única juventud, sino que en la ciudad moderna las juventudes son múltiples, variando en relación con características de clase, el lugar donde viven, la generación a la que pertenecen, y la diversidad y pluralismo que han sido consecuencia de los estallidos culturales de las últimas décadas, abarcando sus comportamientos, referencias identitarias, lenguajes y formas de sociabilidad (Margulis, 2009: 106).

Esto tiene vital importancia a la hora de analizar la entrada de estos jóvenes a las diferentes dimensiones de la vida adulta, en particular al mundo del trabajo en las condiciones de desigualdad existentes, presentándose el futuro, en la mayoría de los casos, como sumamente incierto y carente de modelos e incluso de sentidos. Las pautas seguidas por generaciones anteriores, los caminos hacia el futuro que perduran en los imaginarios familiares ya no se presentan eficaces en un contexto sumamente distinto (Margulis, 2009).

#### **4. Los vínculos desiguales de los jóvenes con el mundo del trabajo**

Aquel modelo societal analizado por Germani, donde existía una configuración social que permitió a varias generaciones de jóvenes un cierto grado de movilidad social, se ha ido erosionando en el tiempo, dando lugar a una sociedad que fue perdiendo homogeneidad y estabilidad a partir de la integración educativa y laboral. Las nuevas generaciones de jóvenes, aun teniendo mayores credenciales educativas promedio, no acceden a oportunidades de acceso plenas ni a condiciones de estabilidad laboral, lo que se profundiza a partir de los niveles de desigualdad existentes en el caso de los sectores juveniles más postergados (Salvia y Tuñón, 2012).

Desde mediados de los años 70, el mundo del trabajo sufrió profundas mutaciones y la lógica del empleo estable que había caracterizado a los mercados en la época de la estandarización y la producción de masa fue perdiendo terreno (Wehle, 1999). En ese contexto, aparecieron nuevas desigualdades con una estructura social más empobrecida y fragmentada a partir de dos economías diferenciadas en el seno de la sociedad argentina: a) un polo económico dinámico integrado a mercados mundiales e internos de elevada renta; y b) una economía informal heterogénea e inestable

apoyada en reglas de reciprocidad y obligada a estrategias de subsistencia (Salvia, 2005).

El trabajo informal y las ocupaciones marginales junto con los contratos de trabajo precarios y no declarados fueron segmentando el mundo del trabajo. Los procesos de descomposición del mundo del trabajo profundizaron el clivaje entre los jóvenes, generando múltiples, heterogéneas y desiguales juventudes.

En efecto, el empeoramiento de los mercados de trabajo y de las condiciones laborales ha repercutido profunda pero desigualmente en las múltiples juventudes, siendo los jóvenes el segmento social que presenta mayores niveles de desocupación, salarios más bajos y/o inserciones laborales sumamente precarizadas. Entre los jóvenes se hicieron visibles las diferencias en las oportunidades de acceso a la educación y al empleo, los diversos grados de calidad de esos accesos y las diferentes oportunidades de sostenerlo en el tiempo (Jacinto, 2008).

En síntesis, el impacto que tienen las diversas formas de la desigualdad sobre la heterogeneidad juvenil y sus inserciones laborales desiguales, ejerce una influencia central en las oportunidades diferenciales de acceso al empleo y en la posibilidad de mejorar dicho acceso o por lo menos conservarlo. Jacinto (2010) sostiene al respecto que esto se constituye en un problema que las ciencias sociales deben abordar, ya que en tiempos de pleno empleo el paso de la educación al trabajo era exactamente eso, solo un paso, la inserción no era un problema.

El pasaje de la juventud a la adultez se caracterizaba como la salida del hogar de origen y la asunción de responsabilidades laborales. Pero, mientras una parte minoritaria de los hogares logró, en los años 90, consolidar sus posiciones privilegiadas o constituirse en “nuevos ganadores”, según lo señala Svampa (2010), otra parte mayoritaria se ha visto despojada de sus recursos y posibilidades, teniendo serias dificultades para sostener sus posiciones sociales o viéndolas degradadas y fragmentadas.

Al crecer la presencia de grupos sociales que han sido marginados socialmente, se fueron perdiendo tanto la reproducción como la movilidad social, que funcionaban a través de las mediaciones de socialización e integración social (Jacinto, 2010).

Así, como resultado del desempleo de las últimas dos décadas del siglo XX, en aquellos hogares donde aumentaron las situaciones de marginación social de las generaciones anteriores, se vieron profundamente afectadas las formas tradicionales de la reproducción familiar vía el mercado laboral y la integración social de los jóvenes de esos hogares.

Esos sectores que han sido excluidos y marginados socialmente fueron constituyendo lo que José Nun conceptualizó como “masa marginal” al considerar que estamos en presencia de grupos sociales que han sido marginados del sistema a causa del propio capitalismo, más allá de sus voluntades. José Nun contrapone a estos sectores marginales y segregados que conforman dicha masa marginal con aquellos que conformaban lo que Marx denominó como “ejército industrial de reserva”. Dado que el ejército industrial de reserva está “dentro” del sistema, que es superpoblación relativa que cumple funciones específicas, y que tiene ciclos de flujo y reflujo (que están determinados por los ciclos del capital), en el caso de la masa marginal estaríamos en presencia de población sobrante, que no cumple función alguna, que no produce ni consume, que tampoco actúa sobre el flujo y reflujo ni sobre los niveles salariales, siendo considerada ya no como superpoblación relativa sino como superpoblación en términos absolutos, exceso de población que literalmente le “sobra” a este sistema (Nun, 1969).

La reproducción de la segmentación existente en el mundo del trabajo se tradujo en una ampliación de las distancias sociales entre las diferentes posiciones y sus correspondientes *hábitus*, lo que retroalimenta a su vez la desigualdad de oportunidades o posibilidades de acumulación de capitales como sostiene Bourdieu.

En ese contexto de desigualdades en el espacio social, los jóvenes se encuentran en diferentes situaciones laborales. A modo ilustrativo señalamos cinco grupos que marcan diferentes espacios sociales. El primero incluye al grupo de los jóvenes con trabajo y un ingreso regular que en general provienen de las clases altas y medias altas. En otra situación podemos ubicar a los jóvenes de clase media con trabajo y un ingreso regular, pero que no les permite alcanzar un mejor nivel de vida. Los sistemas de protección social no los protegen totalmente de los riesgos de caer en la pobreza como consecuencia de la pérdida del empleo, divorcio, problema de salud o fallecimiento. El tercer grupo concierne a los jóvenes con empleo precario y con incapacidad para asegurarse un ingreso regular que le permita tener derechos para acceder a los sistemas de protección social. El cuarto grupo es el que se encuentra más expuesto a las situaciones de marginalidad social y que puede plantearse estrategias de subsistencia en los límites de la legalidad, concentrando las mayores dificultades: falta de empleo o empleos muy precarios con ingresos irregulares o inciertos y siempre muy bajos. Un quinto grupo de jóvenes que se encuentran en situaciones de marginalidad social y que pueden desarrollar actividades o trabajos extralegales.

## **5. Los jóvenes y la segmentación del mercado de trabajo**

A partir de un contexto de múltiples desigualdades y juventudes la problemática de la inserción laboral de los jóvenes adquiere una complejidad impensada en otros tiempos. Diversos autores como Miranda, Jacinto, Salvia, Battistini, Longo o Pérez trataron profundamente esta problemática.

Battistini observa la heterogeneidad juvenil relacionando la segmentación existente en las vinculaciones entre los diversos jóvenes y el mercado del trabajo. Mientras que en los años 60 el mercado del trabajo era bastante más homogéneo y tenía delimitaciones más claras, a partir de las transformaciones de las últimas décadas, la delimitación se ha vuelto más difusa y su composición mucho más heterogénea y segmentada, lo que torna más compleja la situación laboral en el caso de los jóvenes. 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 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).

Complementando esta segmentación con una perspectiva dinámica Salvia considera que

En este marco, si bien los trabajadores calificados logran por lo general mejores condiciones de inserción laboral (...) una parte sufre la caída en el sector informal de menor productividad, lo cual incrementa la competencia en el mercado secundario (y terciario) de subsistencia, agravando aún más la desprotegida situación económico-ocupacional de la población que depende de la economía informal (...) en la que se refugian los sectores sumergidos en la pobreza, excluidos de la seguridad social y de los mecanismos de información, educación, integración social y ciudadanía (Salvia, 2013: 14).

La dificultad de los jóvenes para acceder a empleos de calidad en el mercado laboral, tiene múltiples causalidades y tampoco se puede resolver tomando en cuenta solo el crecimiento económico o las credenciales educativas. Pérez (2010) señala que la desigualdad social existente, al no estar orientada por un cambio cualitativo, no puede ser resuelta a partir de la capacitación laboral, de mayores credenciales o de la capacitación en la búsqueda de empleo que suelen ser las principales orientaciones de las políticas públicas desarrolladas en los últimos tiempos. Observando que

(...) la tasa de desocupación de los jóvenes de clase obrera con estudios secundarios completos era un 38.8% mayor a la de los jóvenes de clase media con igual nivel de estudios en mayo de 2003.

Pérez analiza cómo diferentes segmentos juveniles que pueden tener credenciales educativas similares presentan tasas de desocupación diferentes (Pérez, 2010: 148). Esto refuerza la idea de que la posición social de origen repercute sobre la condición de la calidad de la actividad laboral de los jóvenes y pone en duda el efecto igualador que la educación de por sí sola puede llegar a tener.

Salvia sostiene que

(...) el problema al que nos enfrentamos no parece venir del campo simbólico sino del campo estructural (...) el desarrollo capitalista argentino continúa siendo dependiente de una división internacional del trabajo y de patrones internos de concentración y distribución del ingresos que hacen imposible que el conjunto de su población logre participar del desarrollo económico y de un sistema de integración social (Salvia, 2013: 17).

Si bien los recursos de capital cultural que pueden adquirir los jóvenes pueden tener alguna incidencia en su inserción laboral, esta última no se puede desligar de los procesos de restructuración económica de los años 90 y sus consecuencias sociales son profundamente desigualadoras en el espacio social.

## **6. Los jóvenes y la marca de las desigualdades socioterritoriales**

Las transformaciones del espacio social se traducen al nivel de los territorios donde se realizan, en definitiva, las prácticas sociales concretas. El territorio como espacio geográfico socialmente jerarquizado fue analizado por Bourdieu quien

(...) para explicar mejor las diferencias de estilo de vida entre las distintas fracciones de clase –y particularmente en materia de cultura– sostiene que habría que tener en cuenta su distribución en un espacio geográfico socialmente jerarquizado (Bourdieu, 1998: 120).

Si bien las transformaciones estructurales han impactado sobre el conjunto del espacio social, sus consecuencias han afectado de modo desigual a los diferentes sectores sociales y sus territorios.

El territorio no es sólo una sustancia portadora de recursos y poblaciones, sino que deviene en una categoría densa que presupone un espacio geográfico y cultural que es construido a través de procesos de apropiación-territorialización, propiciando la formación de identidades-territorialidades que están inscriptas en procesos que son dinámicos y mutables<sup>10</sup>. Wahren sostiene que los territorios:

(...) se conforman como espacios geográficos, pero a la vez como espacios sociales y simbólicos, atravesados por tensiones y conflictos. El territorio aparece dotado de sentidos políticos, sociales y culturales (Wahren, 2011: 1).

¿De qué forma impactan las desigualdades sociales sobre el espacio social y específicamente sobre los territorios? Esta pregunta ha buscado ser respondida desde diferentes perspectivas. Por un lado encontramos la

---

(10) Schneider y Tartaruga (2006) definen como territorio a todo “espacio delimitado y determinado por y a partir de relaciones de poder que definen así un límite y que opera sobre un sustrato social referencial. Por tanto, el territorio (como construcción cultural) es definido por las relaciones sociales que se establecen, las cuales son dinámicas y pueden implicar conflictos que pueden ser manifiestos o mantenerse en estado de latencia” (Schneider y Tartaruga, 2006: 20).

perspectiva que suele hablar de “polarización social”, “dualización social” o “ciudad dual”, y por el otro, una visión crítica de este enfoque, abonada por diversos autores como Marcuse, Waqquant, Salvia y Svampa entre otros.

La perspectiva de la “polarización social” parte de una dualización del mercado de trabajo, estableciendo mercados primarios y secundarios y a consecuencia de esto, una jerarquización en la distribución territorial. Esta distribución territorial materializa el proceso de polarización social, donde una porción de la población logra mantenerse incluida accediendo a empleos bien remunerados y de calidad (junto a recursos socio territoriales desigualmente distribuidos), mientras que la otra porción mayoritaria queda excluida de esa posibilidad. La coexistencia tensionada entre dos lógicas espaciales amenazaría con erosionar la integración del espacio social, a partir del establecimiento de espacios de inclusión por un lado, y de exclusión por el otro (Castells, 1996).

La crítica a este enfoque considera que simplifica las consecuencias de las transformaciones estructurales. Ya que, si bien existen situaciones polares, entre éstas se encuentra una diversidad de situaciones sociales intermedias, que tienen que ser problematizadas. En este sentido, cobra centralidad la concepción de heterogeneización social, donde diferentes fragmentos sociales coexisten de forma inarmónica en el espacio social compuesto por diferentes partes socio-espaciales diferenciadas y desigualadas.

Así como planteamos que el espacio social se fue constituyendo en un cúmulo de posiciones desiguales y heterogéneas, siguiendo a Gabriel Álvarez, podemos sostener que los territorios se fueron componiendo de “múltiples territorios” en los que el espacio y el tiempo se entrecruzan logrando divisiones tanto verticales como horizontales y ello “conduce a que no sólo se divida el espacio en función de las variables socioeconómicas de sus habitantes sino también en función de la relación con otros grupos sociales” (Álvarez, 2009: 20).

Podemos ver que existe cierta complementariedad entre ambos enfoques. El primero reconoce que han habido procesos que implicaron un aumento de la polarización social y la desigualdad entre ricos y pobres, mientras que la segunda perspectiva se centra más en el análisis de los grises que se desprenden de ambos polos o extremos, poniendo en discusión la idea de que no existen lazos y canales de comunicación entre el polo incluido y el polo excluido, sosteniendo que las transformaciones impactan de diverso modo en los territorios, estableciendo grados de heterogeneidad social y espacial.

Si nos situamos en el territorio del denominado “conurbano bonaerense”<sup>11</sup>, donde las huellas de las transformaciones socio-territoriales han sido contundentes, encontramos algunos ejercicios de articulación de estas dos perspectivas. En los trabajos de Maristella Svampa se analizan estos cambios a partir de una “nueva cartografía marcada por una creciente polarización entre ganadores y perdedores”, que comienza a observarse con nitidez ya a mediados de los años 90, afectando tanto a las clases altas como a las bajas y en particular a los vastos sectores denominados de clase media, que experimentaron procesos de dualización, pero también de heterogeneización y fragmentación, echando por tierra la idea de una clase media fuerte y culturalmente homogénea (Svampa, 2000). Podemos ver que desde esta perspectiva se reconoce la dualización social, al tiempo que se rescata que junto a estos procesos, se desarrollan otros que tienden a la heterogeneidad estructural y a la fragmentación y segmentación social, estableciendo así una escala de situaciones intermedias entre ambos polos duales. Asistimos a lo que muchos urbanistas suelen mencionar como desplazamiento de un modelo de “ciudad abierta”, básicamente europeo, centrado en la noción de espacio público y en valores como la ciudadanía política y la integración social, a un régimen de “ciudad cerrada”, según el modelo norteamericano, marcado por la afirmación de una ciudadanía “privada”, que refuerza la fragmentación social (Svampa, 2000: 13).

Retomando la perspectiva teórica de Bourdieu, podríamos observar cómo diversos procesos de heterogeneización social han llevado a modificar:

(...) los modos de simbolizar el espacio barrial, sus límites y su entorno, por parte de sus habitantes, como las interacciones, en tanto redes de relaciones en las que los habitantes de la unidad territorial se encuentran insertos (Segura, 2006).

Esto refleja lo que Wacquant denominó como “una separación de mundos vivos” antes que de “sistemas sociales”, en tanto remite fundamentalmente a:

(...) las experiencias y relaciones concretas de sus ocupantes, y no tanto a los lazos subyacentes que los anclan con firmeza al conjunto metropolitano, aun cuando sea bajo la modalidad de la exclusión (Wacquant, 2001: 39).

---

(11) Se denomina conurbano bonaerense al territorio que está comprendido por los partidos que rodean a la ciudad de Buenos Aires, manteniendo una cierta continuidad de la trama urbana. Este territorio se encuentra constituido por 24 partidos tradicionales que conforman ese gran conjunto urbano. A su vez, a estos partidos se han venido agregando 6 partidos que se fueron integrando a dicho territorio, en diferente grado, a partir de procesos parciales de urbanización, ampliando la “mancha urbana” y conformando lo que se denomina actualmente como “Aglomerado Gran Buenos Aires” (en los casos de Pilar, Escobar, Cañuelas o San Vicente).

Un último elemento que queremos destacar es que estos impactos territoriales podrían ya actuar, no como consecuencia sino como causa activa, obturando mayores grados de cohesión e integración social, aumentando la segregación en términos objetivos o estructurales, como también subjetivos o de autosegregación, e incrementando por lo tanto las desigualdades sociales existentes que se constituyen en desigualdades territoriales (Álvarez, 2006: 49; Salvia, 2005, 2007; Salvia, Comas y Stefani, 2007).

En lo que refiere en los términos de Bourdieu, a los determinantes objetivos (posiciones sociales), y a los subjetivos (disposiciones para la acción), surgen múltiples desigualdades o dimensiones de la desigualdad, tanto generacionales (entre adultos y jóvenes). Como aquéllas que se encuentran al interior de los propios jóvenes, ya sea en términos de acceso diferencial al mundo del trabajo y a la posibilidad desigual de acumulación de capitales, como a las que refieren a las desiguales oportunidades de accesos a recursos territoriales y al propio acceso a los diversos territorios.

Estas diferencias, retomando a Bourdieu, también se observan en el plano de la “subjetivización de las posiciones objetivas” es decir, en la conformación de los diversos *habitus* distinguibles.

## **7. Las expectativas que ofrecen las desiguales posiciones sociales y su impacto en las subjetividades juveniles**

Miranda observa una correspondencia entre los condicionantes estructurales (determinaciones objetivas para Bourdieu) y los condicionantes subjetivos o tomas de disposiciones para la acción, al sostener que

(...) aquellos jóvenes pertenecientes a grupos de mayor capital económico tienden a postergar su ingreso al mercado laboral, priorizando su mayor nivel educativo y modificándose la percepción de las edades socialmente deseables de ingreso al mercado de trabajo entre los grupos de mayor nivel adquisitivo. Mientras que aquellos jóvenes que por diversos motivos deben ingresar a la actividad económica se enfrentan a la desocupación y/o a ocupaciones precarias y de escasa calificación (Miranda, 2007: 169-170).

Por lo tanto no sólo tenemos que analizar lo que sucede en términos de acumulaciones de capitales y formas de inserción laboral, sino también en términos de los sentidos, significados y motivos por los cuales los jóvenes deciden insertarse o, por el contrario, posponer dicha inserción para priorizar otras cuestiones. Cabe destacar el análisis de Jacinto, quien profundiza en

torno a la consideración que los jóvenes tienen de un buen empleo, destacando no sólo el tipo de contratación o el salario y la posibilidad de obtener mayores ingresos, sino también otros aspectos valorados, como la calidad de las relaciones sociales al verse ampliados los espacios de intercambio, socialización y reconocimiento, la capacitación, la organización del tiempo de forma de poder compatibilizar el empleo con otras actividades no laborales, entre otros atributos. Estas expectativas tienen incidencia en las trayectorias laborales y en el sentido de las mismas (sentido que se construye precisamente a partir de diversas experiencias en el mundo del trabajo) (Jacinto, 2005).

Al análisis estructural es necesario añadirle un enfoque que rescate el estudio de las subjetividades que los jóvenes construyen, complejizando el abordaje de la inserción laboral juvenil.

Desde una relación dinámica, de mutua determinación, entre las condiciones estructurales por un lado y las percepciones, representaciones, motivaciones y expectativas subjetivas por el otro, Longo (2012) sostiene que

(...) 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).

Este autor tiene una posición crítica respecto al estudio de las trayectorias juveniles que suelen ser estudiadas a partir de variables objetivas como el origen social, el sexo o el nivel educativo, dejando de lado otras variables simbólicas y subjetivas que tienen fuerte pertinencia explicativa.

Respecto a las expectativas de los jóvenes, señala que junto a las desigualdades estructurales y las desigualdades de sentidos y representaciones, 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: 333).

La perspectiva de futuro es sumamente importante a la hora de evaluar las inserciones laborales y los sentidos de las mismas, ya que la planificación aparece como un mandato social donde los jóvenes son incitados a realizar elecciones que se esperan durables y que pueden estar dirigidas, entre otras, al tipo de inserción laboral, la elección de una actividad específica, una formación orientada a un desarrollo profesional, la evolución de la actividad profesional actual.

A partir de la transmisión de los *hábitus*, heredados por sus posicionamientos sociales de origen, surgen en los jóvenes diferentes expectativas. Las expectativas se desarrollan a partir de los esquemas de disposición adquiridos y sus propias afinidades electivas y tomas de posición para la acción, lo que adquiere el carácter de mandato, o como mencionaba Bourdieu, elegir a partir de esquemas no electivos (Bourdieu, 1998).

En este punto es necesario recordar que los *hábitus* permiten reducir lo probable a lo posible y hasta a lo deseable, de forma tal de poder compatibilizar de la mejor manera, las determinaciones que surgen de los posicionamientos sociales con las motivaciones o expectativas que se buscan realizar. Dicho de otra forma, intentar compatibilizar lo que se quiere y lo que se puede, estableciendo lo que Longo denomina “diferentes campos de futuros imaginables” que son desiguales y expresan las diversas formas de desigualdad que atraviesan constitutivamente a los jóvenes. Señala que

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: 332).

En este sentido, las transformaciones estructurales impactaron profundamente en los esquemas de anticipación de futuros. En los análisis de Germani, podíamos observar que a partir de mayores niveles y credenciales educativas y mejores condiciones de acceso al mercado laboral, se posibilitaba estabilidad y oportunidad de proyecciones de largo plazo asociadas a procesos de movilidad social ascendente, donde los jóvenes construían expectativas vinculadas a una progresiva mejora de sus condiciones de vida y de reproducción. El creciente desarrollo y peso de los sectores medios le permitía señalar a Germani

(...) la formación de una clase media, cuyo carácter desde el punto de vista de su composición, modo de vida, actitudes y aspiraciones, (...) se orientó –en los descendientes de una primera generación empresarial– hacia otras formas de actividad, particularmente las profesiones liberales y los empleos (Germani, 2010: 226-227).

Aquella estructura socioeconómica, que tenía al trabajo como el gran articulador social y a la educación como medio de acceso a los procesos de movilidad social ascendentes, dio paso a una nueva, donde a pesar de las mayores credenciales educativas promedio, las posibilidades de relativo progreso y mejora de las condiciones de vida son para la mayoría de

los jóvenes bastante escasas. Estas desigualdades sociales y la profunda heterogeneización social (que impacta en particular en los nuevos jóvenes) han alterado sustancialmente los esquemas constructores de expectativas y anticipaciones de futuro.

En lo referente a los plazos múltiples, queda claro que no es lo mismo realizar proyecciones a corto, mediano o largo plazo, por lo que los jóvenes pueden tener diferentes proyecciones según el plazo y tener, por lo tanto, diferentes relaciones respecto a dicho futuro. 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 esa distancia relativa que existe entre lo que se quiere y lo que se puede, que busca ser suturada a partir de los mandatos sociales está la cuestión de la desigualdad de temporalidades socialmente aceptadas, es decir de los diferentes usos que los jóvenes realizan de sus tiempos libres, en oposición a los tiempos de trabajo.

El tiempo libre, desde esta perspectiva, en contrapartida con el tiempo de trabajo es visto como tiempo de goce y distracción, es tiempo no culposo, tiempo dedicado a la maduración social y que es socialmente aceptado en cuanto paréntesis o puesta en pausa de los mandatos sociales. Sin embargo, en el contexto de profundas desigualdades mencionadas, éste también se constituye en un elemento desigualador de las múltiples y heterogéneas juventudes. Margulis plantea que

(...) el tiempo libre resultante del desempleo, es el tiempo de la no inserción, de la exclusión, del no lugar social, es tiempo vacío, sin rumbo ni destino, tiempo ocioso no avalado socialmente. Los jóvenes de sectores populares y progresivamente muchos provenientes de sectores medios que no encuentran trabajo, no estudian y no tienen dinero, pueden disponer de mucho tiempo libre pero se trata de un tiempo de otra naturaleza: es el tiempo penoso de la exclusión y del desprecio hacia su energía y potencial creativo (Margulis, 2009: 109).

En este contexto miles de jóvenes no estudian ni trabajan, tienen tiempo libre, pero no el que la sociedad legitima, avalado por el esfuerzo y la formación profesional sino que, como sostiene este autor, es un tiempo desolado, sin objeto, propio del desempleo y la falta de inserción. Margulis concluye:

Muchos jóvenes de hoy, a diferencia de los de décadas anteriores, no se constituyen en actores activos de la protesta social o de la transformación política. Muchos son jóvenes más desencantados, más escépticos, menos comprometidos con grandes proyectos sociales y si bien pueden ser contestatarios respecto al pasado y de las generaciones que los precedieron, las rebeldías se manifiestan fundamentalmente en el nivel de lo estético y en el plano de los signos (Margulis, 2009: 116).

## **Conclusiones**

El espacio social no sólo repercute en las posibilidades concretas de los jóvenes de acceso a un empleo (con desiguales condiciones de empleabilidad y de mantenimiento de dicho empleo) sino que además, incide sobre sus perspectivas particulares y en sus capacidades de proyección.

Como hemos visto a lo largo de este trabajo, en las últimas décadas se produjo un fuerte aumento de las desigualdades sociales. Ello se tradujo en una regresiva distribución de los recursos que estructuran el espacio social. Una minoría logró acumular diferentes tipos de capitales a costa de una mayoría que vio reducidas sus posibilidades, o que incluso enfrentó procesos de despojo de acumulaciones pasadas y el desarrollo de nuevas carencias. Estas modificaciones objetivas tuvieron a su vez un correlato o traducción en el terreno de las subjetividades, conformando modificaciones en los hábitos, de forma tal que se fueron modificando los significados, los sentidos y las proyecciones de futuros posibles.

A modo de consideraciones finales, un primer elemento que queremos destacar es el carácter combinado de polarización y heterogeneización social que se ha venido gestando en los últimos tiempos en nuestro país, fundamentalmente en el caso del conurbano bonaerense, y que imprime huellas muy profundas sobre los jóvenes. Al tiempo que las brechas entre ricos y pobres han tendido a exacerbarse, se pueden observar entre ambos polos una escala de grises, donde diversos segmentos sociales se han ido fragmentando, siendo particular el caso de la antigua clase media por el peso que supo tener en el modelo societal anterior. Como sostiene Margulis, esto determina con fuerza a los jóvenes ya que las pautas que signaban,

en el modelo social anterior, los caminos hacia el futuro y que aún perduran en los imaginarios familiares, se van presentando como ineficaces para enfrentar un contexto mucho más inestable e incierto que el ofrecido a los jóvenes en décadas anteriores. Se torna muy difícil sostener lo que Bourdieu mencionaba como esquemas de disposiciones durables (que devienen en mandatos sociales), en escenarios mucho más turbulentos, donde la búsqueda por armonizar de la mejor manera lo posible y lo deseable termina volviéndose, en estos contextos, una tarea prácticamente titánica para la gran mayoría de los jóvenes, modificando sustantivamente sus vinculaciones con el mundo del trabajo, y los sentidos y significaciones que dichas juventudes pueden establecer al respecto. Esto se agrava cuando indagamos la cuestión en relación a las desigualdades que los jóvenes ya traen incorporadas desde su lugar de origen (que implican posiciones sociales de origen profundamente desiguales). Y, ello en relación a los diferentes accesos a bienes, servicios y oportunidades que se distribuyen desigualmente en los territorios en los que se inscriben las prácticas de los jóvenes en relación a los desiguales accesos al mundo del trabajo.

Otro elemento que queda abierto y como una posible línea de investigación tiene que ver con la manera en que perciben los jóvenes su situación en el mundo, cuáles son sus “campos de futuros posibles” y cuáles son las tendencias de estas diferentes juventudes, respecto tanto al cambio o conservación de su situación presente, como a los grados de resignación/parálisis o esperanza/activismo con que estos jóvenes proyectan sus futuros imaginables.

Finalmente, un tercer aspecto para considerar y poner en debate tiene relación con las diferentes estrategias que se proponen para entender y resolver estas problemáticas.

Algunos enfoques abordan la cuestión desde la perspectiva de la meritocracia, profundamente individualista, donde cada joven debe resolver sus obstáculos a partir del mérito, omitiendo cualquier referencia a las desigualdades sociales que condicionan el desarrollo de esos jóvenes diversos. Otros enfoques reconocen a los jóvenes como víctimas de estos procesos sociales y construyen diversas estrategias de resolución de estas problemáticas, retomando algunas características del modelo societal anterior, como la mayor presencia del Estado para garantizar los derechos sociales y laborales, un mercado de trabajo que presente mejores posibilidades para la mayoría de los jóvenes, políticas públicas que intenten atenuar las formidables brechas desigualadoras existentes, otorgar mayores credenciales y capacitaciones, etc. Las perspectivas de resolución de estos enfoques, si bien son sumamente superiores a la perspectiva de corte más individualista

o meritocrática, enfrentan una serie de límites o deficiencias que queremos señalar. Por un lado, se apoyan en una perspectiva casi idílica del pasado, aunque sin considerar que ese pasado al que se proponen retornar o que toman de modelo, supo entrar en crisis y que las problemáticas que intentan resolver son consecuencias, precisamente, de las formas de resolución de esa crisis. Junto a ello se pierde de vista que ese modelo societal, al que toman de ejemplo se sostuvo mientras hubo niveles de crecimiento y desarrollo que permitieron mantener los pactos sociales a partir de una cierta distribución del ingreso, pero cuando el ciclo de acumulación del capital cambia de signo y los indicadores comienzan a deteriorarse, ese modelo rápidamente entra en crisis con el correspondiente rebrote de las conflictividades sociales que terminan desbordando cualquier intento de pacto o alianza de clases.

De este desarrollo teórico extraemos una serie de consideraciones importantes. Por un lado, las desigualdades no pueden ser pensadas solo en términos socioeconómicos, sino que hay una dimensión cultural que no puede quedar afuera a la hora de realizar un abordaje sobre esta cuestión. Tampoco podemos subestimar o dejar de lado los determinantes subjetivos que, aunque se desprenden de las diferentes posiciones objetivas constituidas por la desigual distribución de capitales, tienen su propia autonomía relativa y operan, a su vez, sobre los determinantes objetivos.

Los determinantes subjetivos del malestar social que se produce entre los jóvenes de clases populares que no pueden incorporarse a la sociedad de consumo, genera situaciones de desarraigo y un sentimiento de privación, de encontrarse –sin quererlo– privados de sus expectativas de futuro y también de su identidad en una sociedad que no busca incluirlos. Ese desarraigo social que se genera en una sociedad donde muchos jóvenes no logran su inserción laboral, produce en ellos una búsqueda hacia otras opciones identitarias, creando nuevos espacios sociales con arraigo territorial y generando signos de identidad y cambios en las estrategias de vida y reproducción social que no se encontraban en esa dimensión en épocas anteriores. Al respecto cabe preguntarse sobre el impacto que tienen las estrategias identitarias no legales de esos jóvenes sobre el territorio y ¿hasta qué punto esos jóvenes logran imponer sus estrategias en los territorios que habitan?

Ello nos estimula a realizar otras preguntas:

¿Cómo construyen los diversos jóvenes sus sentidos del trabajo? ¿Cuáles son esos sentidos? ¿Cuáles son las razones o motivaciones para trabajar? ¿Cómo construyen anticipaciones de futuro cuando sus condiciones

de existencia son profundamente desiguales e inciertas? ¿Cuáles son las representaciones que estos jóvenes tienen respecto al mundo del trabajo? ¿Cómo perciben ellos sus propias condiciones de existencia o las distancias que existen entre lo que se quiere y lo que se puede? ¿Cuáles son las estrategias de inserción y coexistencia entre los jóvenes y el espacio social que los circunda?

Y finalmente es importante pensar: ¿Cuáles serían las políticas públicas que podrían revertir la situación y reducir la vulnerabilidad social distinguiéndose de las acciones tradicionales solamente centradas en el asistencialismo?

## Bibliografía

ALVAREZ, G., *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 Martín. 2009.

ANTUNES, R., *Los sentidos del trabajo. Ensayo sobre la afirmación y la negación del trabajo*. Buenos Aires: Ediciones Herramienta. 2013.

BATTISTINI, O. y MAUGER, G., *La difícil inserción de los jóvenes de clases populares en Argentina y Francia*. Buenos Aires: Ed Prometeo. 2012.

BECCARIA, L., ESQUIVEL, V. y MAURIZIO, R., “Empleo, salarios y equidad durante la recuperación reciente en Argentina”, en *Desarrollo Económico*, N° 178, Vol. 45, julio-setiembre 2005, Buenos Aires.

BOURDIEU, P., *La distinción. Criterios y bases sociales del gusto*. Buenos Aires: Editorial Taurus. 1998.

\_\_\_\_\_, *Las razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Editorial Anagrama. 1997.

CASTELLS, M., “La sociedad red”, en *La era de la información: Economía sociedad y cultura*, Vol. 1. Madrid: Alianza editorial. 1999.

GERMANI, G., *La sociedad en cuestión. Antología comentada*. Buenos Aires: CLACSO. 2010.

JACINTO, C. (comp.) *La construcción social de las trayectorias laborales de jóvenes: políticas, instituciones, dispositivos y subjetividades*. Buenos Aires: Teseo, IDES. 2010.

\_\_\_\_\_, “Jóvenes, precariedades y sentidos del trabajo”, en 7° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires: Aset. 2005.

\_\_\_\_\_, “Los dispositivos recientes de empleo juvenil: institucionalidades, articula-

- ciones con la educación formal y socialización laboral”, en *Revista de trabajo*, Año 4, N° 6. Buenos Aires. 2004.
- LONGO, M. E., “Las representaciones sobre el futuro: ¿Un indicador de desigualdad de inserción laboral de los jóvenes?”, en *La difícil inserción de los jóvenes de clases populares en Argentina y Francia*, Battistini y Mauger. Buenos Aires: Ed Prometeo. 2012.
- MARGULIS, M., *Sociología de la cultura: Conceptos y problemas*. Buenos Aires: Editorial Biblos. 2009.
- MIRANDA, A., “La nueva condición joven: Educación, desigualdad y empleo”, en *Fundación Octubre*. Buenos Aires. 2007.
- NUN, J., “Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 5, N° 2, México. 1969.
- PÉREZ, P., “Jóvenes, estratificación social y oportunidades laborales”, *Laboratorio* N°24, 2011. [http://www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/lavbo/textos/Lavbo24\\_8.pdf](http://www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/lavbo/textos/Lavbo24_8.pdf)
- \_\_\_\_\_ “La inserción laboral de jóvenes urbanos en la Argentina post-Convertibilidad”, en *Revista Atlántida*. Universidad Laguna. Santa Cruz de Tenerife. 2010.
- SALVIA, A., “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.
- \_\_\_\_\_ “Consideraciones sobre la transición a la modernidad, la exclusión social y la marginalidad económica”, en *Sombras de una marginalidad fragmentada*, Capítulo 1, Miño y Dávila (eds.). Buenos Aires. 2007.
- \_\_\_\_\_ “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. 2005.
- 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, A. y TUÑÓN, I., “Oportunidades de inclusión social en los jóvenes en el Gran Buenos Aires (1974-2008)”, en *Consudec*. Buenos Aires. 2012.
- SEGURA, R., “Segregación residencial, fronteras urbanas y movilidad territorial. Un acercamiento etnográfico”, en *Cuadernos del IDES* N° 9. 2006. Buenos Aires.
- SCHNEIDER, S. y PEYRÉ TARTARUGA, I., “Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales”, en *Desarrollo Rural. Organizaciones, instituciones y territorios*, MANZANAL, NEIMAN y LATTUADA (comps.). Buenos Aires: CICCUS. 2006

- SVAMPA, M., “Clases medias, cuestión social y nuevos marcos de sociabilidad”. *Revista Punto de Vista*, agosto de 2000, N° 67. Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_. *Fragmentación espacial y nuevos procesos de integración social “hacia arriba”: socialización, sociabilidad y ciudadanía*. Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento. Buenos Aires, Argentina. 2003.
- SVAMPA, M. *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires, Taurus. 2005.
- WAHREN, J., “Territorios insurgentes: La dimensión territorial en los movimientos sociales de América Latina”. IX jornadas de Sociología, Facultad de Cs Sociales, UBA, Agosto 2011.
- WAQCUNANT, L., *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires: Manantial. 2001.
- WEHLE, B., “Modelos de gestión de recursos humanos y nuevas competencias profesionales”, en “Unidad en la diversidad. Estudios laborales en los 90”, Bialakowsky (comp.), *Revista Colección Sociedad*, N° 12. 2002. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales-UBA-Eudeba.
- \_\_\_\_\_. “Trabajo, inclusión y exclusión social”, en *Revista Nueva Sociedad*, N° 164, noviembre- diciembre 1999.
- \_\_\_\_\_. “El debate europeo acerca de las nuevas dimensiones de la pobreza y la exclusión social”, en *Revista de Ciencias Sociales* N° 9, Universidad Nacional de Quilmes, diciembre, 1998.



## Capítulo 7

# Turismo, sustentabilidad y desarrollo local. Cuatro dimensiones centrales de análisis

Alejandro Villar

### Introducción

El crecimiento del turismo que, tanto a nivel global<sup>1</sup> como para el caso argentino, se viene produciendo en las últimas décadas, ha dado origen a un amplio debate en torno a las potencialidades que esta actividad tiene para generar desarrollo, más allá del impacto económico que produce. En este marco, este trabajo pretende presentar las principales dimensiones que permitan analizar esta compleja relación como elemento base para la elaboración de estrategias de desarrollo local sustentadas en la actividad turística.

Se trata, entonces, de una propuesta que entiende al conocimiento como un elemento para la transformación de la realidad. En efecto, en las ciencias sociales se pueden encontrar, por un lado, un enfoque que encuentra al

(...) conocimiento como representación, idea o bien simbólico que busca, antes que todo, comunicarse y obtener el reconocimiento de los demás productores al interior de las respectivas comunidades disciplinarias (Brunner y Sunkel, 1993: 10).

Este tipo de conocimiento se destina, entonces, a los integrantes de lo que, en términos de Pierre Bourdieu, se denomina su propio campo intelectual. Por el otro lado

(...) el conocimiento como disposiciones y destrezas que permiten a su poseedor o actor un actuar informado, una práctica específica que es practicada y su utilización se halla determinada por una estructura de

---

(1) Una visión general de este fenómeno se puede ver en los resultados de la decimonovena reunión de la Asamblea General de la Organización Mundial del Turismo OMT (2011), *Tourism Towards 2030 (El turismo hacia 2030)* disponible en: <[http://dtxqt4w60xqpw.cloudfront.net/sites/all/files/pdf/unwto\\_2030\\_ga\\_2011\\_korea\\_1.pdf](http://dtxqt4w60xqpw.cloudfront.net/sites/all/files/pdf/unwto_2030_ga_2011_korea_1.pdf)>

oportunidades que está siempre más próxima al polo de la acción –y de las decisiones– que al polo de la producción (Brunner y Sunkel, 1993: 10).

En este caso el campo intelectual es puesto a prueba desde afuera a través de la demanda, tanto desde el sector privado como del gobierno. El conocimiento, por tanto, tiene que demostrar cierta “utilidad” para los actores que lo demandan, a la vez que la supuesta separación entre teoría y conocimiento pragmático es resuelta cuando, citando indirectamente a Marx, se plantea que “la cuestión esencial ha sido siempre cómo explicar al mundo social en orden a transformarlo” (Brunner y Sunkel, 1993: 15).

Finalmente, este trabajo está organizado en dos partes. En la primera se presentan los principales conceptos sobre los que se va a trabajar: éstos son el desarrollo local, el turismo y el territorio, para, en la segunda parte, proceder a analizar las cuatro dimensiones que se consideran centrales para poder establecer las condiciones en las que el turismo genera desarrollo en los territorios donde se desenvuelve. Estas son, la económica, la ambiental, la socio-cultural y la política.

## **1. Desarrollo Local, turismo y territorio**

### **1.1. El concepto de desarrollo local**

En sus orígenes, después de la segunda posguerra, la problemática del desarrollo en América Latina se centró en la cuestión del camino que conduciría del subdesarrollo al desarrollo, con una clara hegemonía del pensamiento económico. El objetivo central era lograr incrementos sostenidos en el volumen de bienes y servicios generados por las economías de los países. El crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita era el instrumento privilegiado de las evaluaciones de los avances de los países en términos de bienestar. En esta hipótesis se asociaba la mayor producción de bienes a mayores ingresos y, por consiguiente, a una mayor utilidad o bienestar económico. La mayoría de los debates sobre las estrategias de desarrollo se orientaban a explicar la manera de acelerar el crecimiento de la producción de bienes y servicios. Una lógica consecuencia de estas teorías era la convicción de que incrementos en el PIB per cápita sostenibles eran suficientes para disminuir la pobreza.

Pero, a fines de la década de los sesenta, se constató que generalmente el crecimiento de la economía no daba lugar a mejoras de importancia en las condiciones sociales de la mayoría de la población. Por esto,

alentada a nivel mundial por Naciones Unidas y en América Latina por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), se planteó una revisión de la concepción del desarrollo, en la que comenzaron a adquirir centralidad las cuestiones de las “condiciones” para lograrlo y los “efectos” que generaba.

De esta forma comienza a revelarse el carácter complejo y multidimensional del desarrollo. Así, ligado a “las condiciones” se incorporó el análisis de las variables sociales, que tendrá dos líneas de trabajo. Por un lado, las cuestiones cualitativas sobre las condiciones sociales y culturales para que se produzca desarrollo y, junto a esto, el surgimiento de los indicadores aplicados a las variables sociales, referidos, por ejemplo, al nivel educativo, la tasa de ocupación, la calidad de la infraestructura habitacional, etcétera.

Así, la sociedad, con sus fortalezas y debilidades, pasa de ser “objeto” del desarrollo (el desarrollo modernizará la sociedad y la política), para convertirse en “sujeto” de su propio desarrollo. Esta perspectiva dará lugar a la revalorización de las “potencialidades locales” para el desarrollo, savia indispensable que alimenta los conceptos de desarrollo endógeno, desarrollo territorial y desarrollo local.

También es necesario reconocer a las corrientes críticas del desarrollo que desde diferentes enfoques señalan las contradicciones y limitaciones de este enfoque. Desde el marxismo, el ambientalismo y hasta la crítica feminista se presentan posiciones tendientes a generar un nuevo paradigma que lo reemplace. Pero estas perspectivas también han contribuido al debate dentro del paradigma del desarrollo, generando la incorporación de la sustentabilidad ambiental y la inclusión y equidad social como elementos constitutivos de este concepto, alejándose de los enfoques desarrollistas que entienden al crecimiento económico como la única alternativa de desarrollo<sup>2</sup>.

Ahora bien, desde este trabajo se entiende al desarrollo local como un proceso económico, político, social y territorial. Económico, en la medida que es necesario un crecimiento de la producción y oferta de bienes y servicios por parte del sistema productivo. Es político puesto que es producto de las relaciones de poder presente en un determinado territorio. Social en cuanto es el resultado de las relaciones sociales existentes, a la vez que tiende a generar cambios sociales. Finalmente, es un proceso

---

(2) Se puede ampliar en los clásicos de Amin (1989) y Sen (1999) así como una revisión general en Munck (2010) y Carvajal Villaplana (2008).

territorializado, ya que se presenta en un espacio geográfico determinado y en forma diferente en distintas regiones.

A su vez, desde una perspectiva dinámica, es el producto de la acción y la interrelación del capital y el Estado, en el marco de una sociedad determinada en un territorio específico. Aquélla puede ser más o menos armónica, pero se encontrará desarrollo cuando se obtenga articulación sinérgica entre acción estatal y las fuerzas productivas que generen un crecimiento económico con impacto social, en términos de inclusión y mejora en la calidad de vida, respetando la diversidad cultural y garantizando la sostenibilidad ambiental.

Dentro del marco conceptual que debate al desarrollo, es relevante para el enfoque de este trabajo, abordar la perspectiva del desarrollo endógeno. En efecto, se trata de un proceso en que aquél se genera a partir de las fuerzas y recursos locales antes que de las inversiones externas, otorgándole relevancia al territorio y sus recursos. Esta concepción se diferencia de la del desarrollo exógeno en la medida en que esta última se centra en la capacidad de los territorios, o centros turísticos en este caso, para atraer inversiones externas que generen empleo y, en el mejor de los casos, se articulen con empresas locales, forjando así una sinergia productiva.

Pero, no se trata de modelos antitéticos que resultan en una suma cero. Por el contrario, es posible pensar en estrategias que alienten la inversión extralocal que se enmarquen en la estrategia local de desarrollo, y no sólo en la estrategia del crecimiento y control del mercado de las grandes empresas. Por lo tanto, lo relevante no es tanto el peso de la inversión externa, sino más bien su involucramiento en el sistema productivo local.

Así, para el caso del turismo es pertinente cuestionarse por las externalidades positivas que puede generar la radicación de grandes hoteles y la participación en el mercado local de los grandes operadores turísticos, puesto que el riesgo que aparece con claridad es el de generar una economía de enclave, que lejos está de ser un modelo de desarrollo en los términos aquí presentados. El desafío, entonces, es combinar estas presencias con una estrategia local de desarrollo del destino turístico y procurar la articulación de estas empresas con las de tipo local que pueden proveer servicios de distinto tipo.

## 1.2. El turismo

El turismo es un fenómeno polisémico que puede ser abordado desde distintas perspectivas. Por un lado, es una actividad que realizan las personas<sup>3</sup> que, a su vez, genera una economía particular. Es, por tanto, un sector de la economía nacional y local. Pero sus efectos no se limitan a lo económico, sino que también generan impactos sociales, culturales, ambientales y hasta políticos, constituyendo un fenómeno sociocultural. Aquéllos no se circunscriben a la esfera social sino que también y a menudo de manera notoria, se producen en los entornos ecológicos, siendo, entonces un fenómeno ambiental. Finalmente estos impactos se producen en territorios geográficos particulares, habitualmente definidos como destinos turísticos<sup>4</sup>, por lo que también tiene un aspecto espacial.

Por otro lado, desde la perspectiva sistémica se plantea al turismo como un sistema integrado por distintos elementos, a saber: la demanda que se encuentra constituida por los turistas<sup>5</sup>; la oferta que está conformada por las empresas prestadoras de servicios (fundamentalmente el hospedaje, la gastronomía, los entretenimientos); los operadores de mercado que, teniendo la función de relacionar la oferta con la demanda, son el transporte y las empresas de turismo; el espacio geográfico que es donde se encuentran los atractivos turísticos<sup>6</sup>, productos y se asienta la oferta así como desde donde se genera la demanda; la población residente que es aquella que habita el destino turístico y que se relaciona con los turistas. Finalmente, el Estado que tiene la función de impulsar, facilitar, planificar y regular la actividad turística.

Ahora bien, el turismo viene creciendo en forma sostenida desde hace décadas, a partir del denominado “turismo de masas organizado”. Éste se

---

(3) La Organización Mundial del Turismo (OMT) que plantea que “El turismo comprende las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual, por un período de tiempo consecutivo inferior a un año con fines de ocio, por negocios y otros” (OMT, 1998).

(4) Una clara presentación del tema de los destinos turísticos se puede encontrar en Wallingre (2009).

(5) Para la OMT se trate de un *visitante* que es una persona que viaja a un destino principal distinto al de su entorno habitual, por una duración inferior a un año, con cualquier finalidad principal (ocio, negocios u otro motivo personal) que no sea la de ser empleado por una entidad residente en el país o lugar visitados. Un *visitante* (interno, receptor o emisor) se clasifica como *turista* (o *visitante que pernocta*), si su *viaje* incluye una pernoctación, o como *visitante del día* (o *excursionista*) en caso contrario. Vease: <<http://media.unwto.org/es/content/entender-el-turismo-glosario-basico#Turista>> visitado 17.3.14.

(6) Entendido como “El objeto o acontecimiento capaz de motivar a un turista a abandonar su domicilio habitual para trasladarse a conocerlo o vivenciarlo” (Wallingre y Toyos, 2010).

basa en el aprovechamiento de la economía de escala que le permite el manejo de grandes volúmenes de turistas<sup>7</sup>, que se concentran en forma bastante estacional en los destinos costeros conocidos como de sol y playa, donde no tienen relación con el medio social local. El manejo de este tipo de turismo está concentrado, principalmente, en los grandes *tour* operadores de capital multinacional que controlan el negocio de manera integrada<sup>8</sup>, concentrando la rentabilidad. Pero en el último tiempo viene surgiendo un nuevo tipo de turismo, conocido como “alternativo”, en el que el turista tiende a movilizarse por distintos intereses como los de tipo cultural, de contacto con la naturaleza y/o la búsqueda de nuevas experiencias. Este nuevo tipo se caracteriza por ser desconcentrado geográficamente, de baja escala, con tendencia a planificar el viaje a través de internet y utilizar distintos tipos de hospedajes y los medios de transporte locales, a la vez que es más respetuoso del medio ambiente natural y de las costumbres sociales de la población residente.

De este entramado de aspectos, este trabajo propone un recorte particular basado en dos elementos centrales y concatenados: la sustentabilidad y el desarrollo local. En cuanto a la primera, el concepto de turismo sostenible surge como respuesta ante las externalidades negativas de tipo económico, social y ambiental que se han venido generando por el crecimiento de esta actividad en determinados destinos, y la consecuente búsqueda de soluciones para remediarlas o prevenirlas.

En este sentido, se trata de plantear al turismo sustentable en el marco de la definición que aporta la Organización Mundial del Turismo (OMT):

El turismo que tiene plenamente en cuenta las repercusiones actuales y futuras, económicas, sociales y medioambientales para satisfacer las necesidades de los visitantes, de la industria, del entorno y de las comunidades anfitrionas (OMT, 1998).

De esta definición se desprende que la sustentabilidad de un destino turístico depende de tres dimensiones centrales; la ecológica, la económica y la sociocultural. La primera debe asegurar que el desarrollo turístico sea compatible con el mantenimiento de los procesos biológicos de sus entornos. La segunda debe garantizar tasas de rentabilidad razonables a las inversiones de los actores económicos que permitan la expansión de la inversión y la creciente generación de empleo local, cada vez más calificado y mejor

---

(7) La principal demanda se encuentra en los países desarrollados.

(8) Se trata de los “paquetes turísticos” que incluyen el traslado, el hospedaje y, eventualmente, las excursiones u otras actividades destinadas al divertimento del turista.

remunerado. La tercera tiene que prever que esta actividad sea compatible con la cultura y valores de las poblaciones locales, preservando la identidad de la comunidad (OMT, 1998)<sup>9</sup>.

Ahora bien, en este trabajo se plantea la incorporación de la dimensión política. En efecto, la sustentabilidad del turismo como instrumento de desarrollo es producto, como se dijo, de las relaciones de poder que se encuentran en un territorio determinado. Para esto es necesario tener en cuenta que, por un lado, éste no se encuentra concentrado sino que se halla desigualmente distribuido entre diferentes actores: fundamentalmente Estado (en sus distintos niveles de gobierno y poderes), empresarios, partidos políticos, sindicatos, grupos mediáticos, congregaciones religiosas y organizaciones sociales. Por otro, aquellas relaciones pueden generar tensiones, conflictos, articulaciones o sinergias. Su gobierno, entonces, es una dimensión central para la sustentabilidad de la actividad turística.

El segundo elemento es el desarrollo local. En efecto, el turismo se ha convertido en las últimas décadas en una estrategia de desarrollo en numerosos países subdesarrollados y emergentes<sup>10</sup>. El impacto de esta actividad ha sido relevante en las cuentas nacionales y en el posicionamiento de estos países en el entramado del turismo internacional. Pero es importante preguntarse si el crecimiento económico que muestran estos indicadores permite reconocer que en estos países se ha generado desarrollo en los términos aquí planteados.

La respuesta, en general, no es positiva. Como ha sido advertido:

(...) en los países poco desarrollados el turismo llega como última opción, como una desesperada apuesta ante el fracaso de los modelos anteriores. Si a lo anterior le sumamos la falta de ética de las empresas del mundo desarrollado que aprovechan al máximo un lugar con muchas bellezas naturales, mano de obra barata, y una falta de legislación que proteja esta riqueza, nos encontramos frente a lo otra cara del turismo, que es la de una verdadera actividad “minera” (Dachary y Arnaiz Burne, 2002: 84).

En este sentido, la CEPAL advierte sobre las consecuencias o externalidades negativas de este tipo de turismo, que afectan el entorno político, económico y social de un país. A la vez que señala problemas de planeación y deficiencias en la gestión del turismo, así como la ausencia de concertación

---

(9) En este marco, adquiere relevancia la capacidad de carga en tanto es uno de los mecanismos de gestión que permiten medir los impactos negativos del turismo. Para ampliar este concepto se puede ver OMT (1998).

(10) Particularmente en América Latina, el Caribe y el Sudeste Asiático y también en África.

entre los actores involucrados en su desarrollo. Destaca la falta de visión estratégica que antepone los beneficios a corto plazo sobre el desarrollo sostenible en el mediano y largo plazo, y la fragilidad o inexistencia tanto de los procesos participativos en la toma de decisiones como en la implementación de los planes de desarrollo del turismo. A su vez, que este tipo de turismo no establece vínculos entre las empresas prestadoras de servicios turísticos, los visitantes y las poblaciones locales, generando problemas sociales debido a la segregación originada. Sin embargo, el turismo de enclave, en algunos casos, puede evitar ciertos problemas de choques frontales cuando la cultura entre los visitantes y los habitantes locales es demasiado diferente, y prever paulatinamente el paso al desarrollo del turismo (Cepal, 2001).

En síntesis, este tipo de turismo, más emparentado con la economía de enclave, atenta contra la sustentabilidad ambiental, social y cultural. Tiende a desentenderse de los impactos ambientales mientras que los sociales y culturales se vuelven negativos al crecer la delincuencia, la prostitución y la venta de drogas como producto de una desigualdad creciente y cada vez más expuesta ante la población residente.

Se puede plantear, entonces, que este tipo de turismo no genera desarrollo y, por lo tanto, no es el indicado para estrategias nacionales o locales de turismo. Para que aquella genere un auténtico desarrollo, en términos aquí planteados, es necesario tener en cuenta una serie de variables que se entrelazan en forma dinámica y compleja. Se tratan de las dimensiones económica, ambiental, la sociocultural y política del desarrollo.

### **1.3. El territorio**

Desde este trabajo se entiende al territorio como el resultado de procesos de construcción social de los propios agentes de desarrollo. De esta manera las características de cada uno de aquéllos son el resultado de las relaciones sociales, políticas y económicas de aquellos que operan en esos espacios en el que el Estado, en sus diversas manifestaciones jurídico-institucionales y niveles de gobierno, tiene el rol de impulsar, coordinar y apoyar los procesos que se generan en su interior.

Ahora bien, el proceso de globalización ha generado grandes impactos territoriales a lo largo del planeta produciendo un proceso por el cual los más dinámicos y competitivos se fueron incorporando a esta forma de expansión capitalista, mientras otros sufren las consecuencias de no poder

integrarse. En América Latina estos procesos, lejos de ser homogéneos, se encuentran en los distintos países, consolidando las desigualdades regionales que caracterizan a la región. De esta manera, en un mismo país conviven territorios con elevados niveles de integración global, a partir de una economía local dinámica y competitiva, con otros que, por diferentes razones, quedan excluidos del proceso globalizador, pagando ese pecado con desempleo, violencia y expulsión de población. Los primeros casos tendieron a generar la falsa ilusión de que en un país se pueda contar con territorios desarrollados<sup>11</sup> y otros atrasados y pobres sin que esto genere tensiones y conflictos.

En este marco, el turismo, en tanto actividad económica, también viene generando reconfiguraciones territoriales en un proceso acelerado, particularmente desde las últimas décadas del siglo XX. De esta manera, acompañando el proceso global, determinados territorios se convierten en destinos turísticos ya que el capital les encuentra potencial para la atracción de visitantes y el desarrollo de la actividad económica. Así:

El turismo produce espacio y ordena patrones territoriales, organizando el espacio detectado como potencial turístico y moldeándolo según su propia lógica (...) (Sileo, 2012: 102).

Ahora bien, el crecimiento del turismo alternativo llega para complejizar el mapa territorial en la medida que incorpora como destinos a nuevos y heterogéneos territorios que poseen atractivos para este tipo de turismo. Así, se pueden señalar dos grandes tipos de territorios sobre los que el turismo impacta de manera particular, entre los que se encuentra una gran gama de grises. De un lado, los que se organizan alrededor de un centro turístico integrado a la globalización<sup>12</sup>, que generalmente tienen al turismo como el motor de desarrollo o al menos como uno de éstos y cuentan con una importante presencia del capital transnacional<sup>13</sup>. Del otro, aquellos que se orientan al turismo alternativo<sup>14</sup> como una actividad económica, que incluso puede ser complementaria de otras de mayor tradición y presencia local, y en donde se destaca la presencia del capital local y, generalmente, una mayor participación del Estado. Estos últimos pueden estar integrados a la lógica global por el perfil de sus visitantes, pero en lo que se podría denominar de baja intensidad y por fuera de los circuitos de los *tour* operadores.

---

(11) Hasta el “desarrollo en una sola ciudad”.

(12) Se trata de grandes ciudades como México, Río de Janeiro o Buenos Aires, o aquellos centros con atractivos particulares como Cuzco, Machu Pichu o El Calafate.

(13) Por ejemplo las playas caribeñas o del sudeste asiático.

(14) Centros de turismo rural, de naturaleza, de aventura, etcétera.

## **2. Las dimensiones del análisis**

La relación entre turismo, territorio y desarrollo local es sumamente compleja y multidimensional. Su abordaje, entonces, requiere de un primer proceso de selección y análisis de las diferentes dimensiones que conduzca a su comprensión, y que a su vez facilite el diseño de estrategias de intervención que permitan que el turismo genere desarrollo en los territorios en los que se desenvuelve. En este apartado se procede a realizar esta tarea para la que se seleccionaron las siguientes dimensiones: económica, ambiental, sociocultural y política.

### **2.1. La dimensión económica**

Esta dimensión es central para una estrategia de desarrollo local que se sostenga en el turismo ya que, como se dijo, es necesario un crecimiento económico, que se genera a partir de la inversión tanto privada como pública. Sin éste no se crearán las condiciones para la distribución del ingreso y la generación de empleo, que constituyen los ejes centrales de la inclusión y la movilidad social.

Para el análisis de esta dimensión se van a desagregar tres variables. Una, la referida a las principales contribuciones del turismo a la economía. Luego, la de los modelos de análisis de los entornos locales y, finalmente, la de la relación entre el turismo y el desarrollo endógeno.

#### **2.1.1. La contribución del turismo a la economía**

El turismo es una actividad que contribuye en forma directa, indirecta e inducida al crecimiento de la economía. Para su análisis se procederá a presentar descriptivamente a las principales variables.

Por un lado, participa en la generación del PIB nacional y de los territorios en los que se desenvuelve<sup>15</sup>. Segundo, es una importante fuente de generación de empleo que puede ser directo (en las empresas prestadoras de servicios por ej. los hoteles), indirecto (en las empresas indirectamente relacionadas con el turismo, por ejemplo los comercios) e inducido (por la expansión de la economía que la actividad genera). En tercer lugar, es

---

(15) Si bien se carece de información confiable y sistemática sobre la conformación y dinámica de los productos brutos de provincias y municipios, esta situación solo invisibiliza una realidad económica que existe en los distintos territorios.

impulsor de la inversión pública en infraestructura general<sup>16</sup>, específica<sup>17</sup> y de soporte<sup>18</sup>. A ésta se debe adicionar la inversión privada que se realiza para la conformación de la oferta turística. En cuarto lugar, es relevante su participación en el sector externo ya que se lo considera una exportación por la atracción de divisas que genera el turismo internacional.

Asimismo, contribuye al ingreso del sector público ya sea a través de los impuestos directos generados, tanto en concepto de visas o tarjetas de turistas, de derechos de aeropuertos o amarre para los cruceros, como los generados por las empresas prestadoras de servicios (hoteles), y turísticas, y los indirectos que están relacionados con la dinámica y crecimiento de la economía que genera la actividad. A esto se suman las contribuciones de los empleados que trabajan en el sector, a las jubilaciones, seguros de salud, etcétera.

Finalmente, una variable relevante y particular del turismo son los gastos directos que realizan los turistas en el destino. Aquellos se centran en el hospedaje, la gastronomía y las actividades que ofrecen diversos tipos de atracciones y divertimentos. Pero también, es pertinente considerar los que se realizan en el comercio, tanto en *souvenir* como bienes característicos de la localidad<sup>19</sup>, y en el transporte local.

A estas variables es necesario incorporar la dinámica de la cadena de compras y gastos en bienes y servicios que la actividad genera. En primer lugar, a la que se produce entre las propias empresas turísticas. Por ejemplo, entre las agencias de turismo con los hoteles y empresas de excursiones que, a su vez, pueden incorporar a personas que prestan servicios como los de guías, traductores, o alquiler de caballos, entre otros.

A su vez, se genera una demanda de bienes a empresas no turísticas. Se trata de los distintos tipos de equipamiento (muebles, computadoras, audio, refrigeración, calefacción, vajillas, etc.) e insumos (papel, productos de limpieza, textiles, etc.). A esto se suman los distintos tipos de servicios que las empresas del sector requieren, como los informáticos (mantenimiento de PC, internet, redes, etc.), de limpieza, mantenimiento, refacción, etcétera.

En este esquema, la construcción ocupa un lugar destacado, tanto de la mencionada infraestructura como en la conformación de la oferta

---

(16) Como en el caso de carreteras.

(17) Como los centros recreativos.

(18) En áreas de transporte y comunicaciones.

(19) Los artículos de cuero para el caso argentino, las esmeraldas para Colombia o las prendas artesanales para una gran cantidad de países latinoamericanos.

(hoteles y otros tipos de hospedaje así como los emprendimientos gastronómicos de diverso tipo). Esta actividad es reconocida por ser dinamizadora del empleo y la economía local, ya que requiere de la participación de planificadores urbanos, agrimensores, arquitectos, diseñadores de interiores, paisajista, constructores, corralones de materiales, etc.; movilizándolo a la industria del cemento, el vidrio, la madera, los plásticos, etc. Finalmente, genera una demanda al entramado productivo de la agricultura, ganadería, pesca y la avicultura a la que se suma la industria alimenticia y de bebidas.

El impacto inducido de la economía se produce por los gastos que originan los empleados y empresarios turísticos locales que estimulan y/o tienden a generar otras actividades. En efecto, la generación de empleo dinamiza la demanda local de bienes y servicios generales a la vez que incrementa los ingresos del sector público. Ahora bien, estos impactos son menores cuando se trata de destinos cuya demanda se concentra en manos de los grandes *tour* operadores de capital multinacional que organizan los “paquetes turísticos”, que suelen incluir el transporte desde el lugar de residencia de los turistas, el alojamiento, gran parte de los alimentos y bebidas, los *tours* y el entretenimiento<sup>20</sup>, ya que el gasto de los turistas se canaliza a través de estas empresas que controlan directamente o subcontratan con empresas locales, reservándose la mayor parte de la renta.

### **2.1.2. Los entornos territoriales y el turismo**

El enfoque basado en los entornos territoriales se centra en las relaciones y dinámicas que se generan, tanto entre las empresas como con el entramado de actores sociales, culturales e institucionales.

Sintéticamente, se puede señalar que los distintos conceptos que se presentan a continuación provienen del “distrito industrial” marshalliano, que recupera una visión territorial de la economía señalando el valor del espacio en el que se desenvuelven las empresas que tienden a conformar un área de especialización que les otorga competitividad. Ésta, entonces, se relaciona con la sinergia que se genera en un territorio determinado en términos de tecnología, mercado de trabajo, servicios, relaciones industriales, apoyos del sector público, entre otros.

---

(20) El caso de mayor concentración se encuentra en los “paquetes turísticos” llamados “todo incluido” que generan un bajísimo, cuando no inexistente consumo por fuera de lo abonado a la empresa que organizó el viaje, en particular en el caso de los complejos *resorts*.

A partir de esta perspectiva se elaboraron tres conceptos en torno a la competitividad territorial y que, aunque en ocasiones se los trata como sinónimos, tienen algunas diferencias. En primer lugar, se puede mencionar al Sistema Productivo Local (SPL) que orienta más su mirada al comportamiento del entramado de pequeñas y medianas empresas (Pymes) locales en términos de tamaño, densidad, organización sistémica, formas de redes y relaciones de colaboración y competencias. Es un concepto ligado al de desarrollo endógeno. El segundo es el de *cluster*, que se popularizó a partir de los trabajos de Michael Porter en su libro “Ventajas competitivas de las naciones” (1991). Para este autor un *cluster* es un grupo geográficamente denso de empresas e instituciones conexas, pertenecientes a un campo concreto, unidas por rasgos comunes y complementarios entre sí. Sus dos características principales son, por un lado, el hecho de posibilitar el surgimiento de actitudes empresariales que permiten competir y cooperar en forma simultánea, y, por otro, permitir a cada miembro beneficiarse como si él mismo operase a una escala mayor o como si se hubiese asociado con otros sin sacrificar su flexibilidad. Se podría argumentar que la principal diferencia con el SPL es el lugar que este concepto le otorga a la gran empresa en tanto actor dinámico del territorio<sup>21</sup>. Finalmente, el concepto de *milleu* o *milleux* pone el acento en las capacidades innovativas del entorno local. No hace referencia sólo a esta capacidad que puedan tener las empresas sino que se centra en las del territorio, poniendo la mirada en los actores e instituciones locales<sup>22</sup>.

Así, más allá de estas diferencias, lo relevante de estas perspectivas es la visión que tienen del territorio con todas sus características. De esta manera, adquieren relevancia la disponibilidad y calidad de los factores productivos del capital y el trabajo como los recursos naturales, sociales, culturales e institucionales de un territorio junto a la diversidad e intensidad de las relaciones funcionales entre empresas, el contexto de competencia interna y externa en el cual se mueven, la exigencia de los consumidores y la complementariedad o no de las políticas públicas.

Así, para entender el papel del turismo en la economía local se cuenta con un marco dinámico y adaptado que permite captar tanto la multiplicidad de encadenamientos horizontales y verticales, como las relacio-

---

(21) Ejemplos de análisis de destinos turísticos con el enfoque de *cluster* se pueden ver los trabajos de Artesi, Lilitiana (2003a y b) sobre Ushuaia y el Calafate para el caso argentino y Moreira Filho, Mancildo Moreira; Prevot Nascimento, Rejane; Segre, Lidia Micaela Segre (2010) para el brasileño.

(22) Para ampliar este tema se puede ver Paz (2009).

nes, directas o indirectas, de los factores que interactúan para conformar el conjunto de las actividades turísticas. Permite una comprensión de la dinámica del turismo y de los impactos positivos y negativos que se generan.

En este sentido, merecen particular atención las formas y dinámicas de los entornos para lo que es conveniente analizar el sistema de redes que opera en el territorio. Para esto se requiere analizar el tamaño, la extensión territorial, el comportamiento de los actores económicos en términos de competencia o cooperación, las formas de articulación en cuanto a las redes de intercambios (con sus distintas formas de integración), las redes de comunicación en el territorio y las formas en que las empresas se relacionan con las organizaciones sociales.

Finalmente, entonces, se puede plantear que el entorno del entramado de empresas, actores e instituciones son elementos centrales para la competitividad como sustrato central para generar una economía sustentable.

## **2.2. La dimensión ambiental**

Los territorios son la base donde se despliega la actividad turística y, por lo tanto los recursos naturales que en aquéllos se encuentran constituyen uno de los principales atractivos que le otorgan competitividad. Pero, a su vez, estos recursos naturales son sumamente vulnerables frente a la presencia y acción de los seres humanos, situación que se agrava en la medida que crece la actividad en ambientes frágiles, como islas pequeñas, bosques o sitios de características particulares como, por ejemplo, la Antártida o los glaciares.

En este sentido, se pueden encontrar una importante cantidad de declaraciones que abordan esta problemática. Así, a partir de La Cumbre de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, se fueron produciendo otros encuentros de nivel mundial que generaron documentos y directrices para afrontar los principales problemas ambientales<sup>23</sup>. Para el caso del turismo se destaca el mandato sobre el desarrollo sostenible del turismo de la Carta Mundial de Turismo Sustentable de

---

(23) Se pueden señalar a La Agenda 21 para los viajes y el turismo (1996), La Conferencia de Berlín sobre la diversidad biológica y el turismo sustentable (1997), El Código Ético del Turismo de la OMT (1999), La Declaración de Djerba, Túnez, sobre cambio climático y turismo (2003), Los objetivos del milenio y el turismo (Nueva York, 2005), Río + 20 (2012) incluye un apartado sobre turismo sostenible.

Lanzarote, que fue elaborada en la I Conferencia Mundial para el Turismo Sostenible realizada en esa ciudad en 1995<sup>24</sup>. Allí se plantean los principales ejes que hasta hoy rigen tanto el debate como las recomendaciones de estrategias y políticas. Sus aportes, lejos de limitarse a la dimensión ambiental<sup>25</sup>, plantean que el desarrollo sostenible es un proceso orientado que contempla una gestión global de los recursos, con el fin de asegurar su durabilidad, permitiendo conservar el natural y cultural, incluyendo las áreas protegidas y viendo al turismo como un relevante instrumento de desarrollo que puede y debe participar activamente en la estrategia de desarrollo sostenible.

De esta manera, resulta importante tener en cuenta el impacto actual y potencial que el turismo genera en el medio ambiente. Esto significa examinar el entorno físico con el objetivo de estimar su elasticidad y adaptabilidad. Los elementos más importantes son el suelo, la vegetación, el relieve, el paisaje, y la fauna que, a su vez, deben ser analizadas tanto en su capacidad de carga como en su relación dinámica<sup>26</sup>.

El cambio climático es, en esta dimensión, uno de los problemas relevantes y de mayor preocupación global. En efecto, su impacto sobre el turismo es creciente puesto que se ve afectado por el incremento en las precipitaciones anuales e inundaciones y la frecuencia de las tormentas de tipo extremas. A esto se agrega el crecimiento del nivel del mar y del cauce de los ríos, que genera erosión en las playas, y el de la temperatura en regiones con climas fríos, que produce deshielos prematuros y retrocesos de glaciares y nieves eternas. Estas transformaciones impactan negativamente en el desarrollo del turismo, ya que pone en riesgo la competitividad de los destinos más afectados, lo que ha generado un amplio debate y numerosos estudios<sup>27</sup>.

En el mismo sentido, es necesario tener muy presente los impactos negativos que la actividad turística genera en su el medio ambiente local. Entre los más comunes se pueden mencionar a los desequilibrios ecológicos en la

---

(24) <<http://www.turismo-sostenible.org/docs/Carta-del-Turismo-Sostenible.pdf>> Visitado el 17.3.14

(25) Plantea que en términos generales “El desarrollo turístico deberá fundamentarse sobre criterios de sostenibilidad, es decir, ha de ser soportable ecológicamente a largo plazo, viable económicamente y equitativo. Desde una perspectiva ética y social para las comunidades locales”. Además, hace referencia a la identidad local, la solidaridad y la colaboración de los distintos niveles del estado, la calidad de los servicios orientados a la satisfacción de los turistas, la participación de las ONGs, la necesidad de la investigación sobre la temática, el estímulo al turismo alternativo y sensibilizar a los actores del turismo sobre todos estos aspectos.

(26) Se puede ver Rubio Maldonado, Murad Robles y Rovira Sanroque (2010).

(27) Una revisión en Internet arroja una relevante, dinámica y rica muestra de estos estudios.

fauna y flora, la contaminación visual y acústica, la polución del aire, a los que se agregan los relacionados con los espacios urbanos como la fragmentación urbana y regional y los problemas en los tratamientos de residuos tanto sólidos como líquidos que la masiva presencia del hombre genera<sup>28</sup>.

Pero también es necesario señalar que la relación entre turismo y ambiente ha generado la proliferación y fortalecimiento de políticas de protección de especies o territorios como el caso de los Parques Naturales.

De esta manera, se puede plantear que la competitividad y la sustentabilidad de un destino turístico se encuentran estrechamente ligadas y dependen de cómo se vaya resolviendo la tensión entre conservacionismo y explotación de esos recursos naturales. Entonces, las políticas, iniciativas, programas y proyectos, así como la gestión de los centros turísticos, demandan enfoques y acciones que prevean y operen sobre este equilibrio, de modo de garantizar la sustentabilidad ambiental de los modelos de desarrollo local basados en el turismo, o en los esta actividad sobresale.

### **2.3. La dimensión social y cultural**

Un proyecto local que tenga al turismo como un factor de desarrollo le debe otorgar a su sociedad y cultura un papel relevante. En este sentido, en primer lugar, se trata de analizar las características sociales y culturales de la población residente y como éstas se ven afectadas por la relación con los visitantes. En efecto, una de las características de turismo alternativo es, como se dijo, la búsqueda por parte de los turistas de un mayor contacto con la población y la cultura local. Este nuevo tipo de turista genera nuevas interacciones con la población que, a su vez, producen distintas reacciones. Se trata, entonces, de analizar los impactos que produce el encuentro de dos culturas, que en muchas ocasiones no se conocen entre sí o que tienen una visión simplista y estereotipada de la otra.

Así, los principales impactos positivos se centran en la revalorización de las tradiciones, costumbres y patrimonio histórico de la comunidad local, en tanto se constituyen en un valor para los turistas<sup>29</sup>. Esto contribuye a revalorizar la imagen de su propia cultura, la preservación y/o revitalización de las costumbres locales (artesanía, folklore, festivales, gastronomía, etc.) y, eventualmente, a destinar mayores esfuerzos para sostener el

---

(28) Para el caso argentino véase Fortunato (2005).

(29) Este tema se puede ampliar en Almirón, Bertocello y Troncoso (2006) y Salleras (2011) para el caso particular de la Quebrada de Humahuaca.

patrimonio cultural local<sup>30</sup>. Además, el contacto directo con personas que poseen otras pautas culturales, que muchas veces son muy diferentes en lo relativo a cuestiones como vestimenta, trato personal o costumbres sexuales, puede generar un proceso de comprensión y respeto a las diferencias en un marco de apertura y tolerancia de la población local.

Pero este contacto también puede generar impactos negativos. Entre los más relevantes se pueden señalar, por ejemplo, a la prostitución que se genera en torno al turismo y el incremento del consumo y comercialización de drogas prohibidas. Desde otra perspectiva, se encuentra el riesgo de la desculturización, en la medida que se abandonan las costumbres y tradiciones locales para abrazar las de los turistas que son consideradas más modernas y avanzadas. A lo que se suma la mercantilización de la cultura local que se manifiesta en modificaciones a las tradiciones para adecuarlas a las expectativas de los turistas. Finalmente, aunque no en forma extensiva, se puede llegar a la xenofobia.

En este marco, una mención aparte merece el llamado “efecto demostración” que supone que la presencia de turistas proveniente de países desarrollados en aquellos que no lo son, generan impactos culturales positivos en la medida que parte de la población los va aceptando y adoptando. Se podría citar como ejemplos a las libertades individuales y la igualdad de género. Pero, también se pueden generar falsas proyecciones y expectativas por parte de parte de la población local, particularmente entre los jóvenes, que comienzan a vincularse con pautas de consumo que son difíciles de alcanzar con sus ingresos. En estos casos se generan frustraciones que suelen impactar negativamente en la relación con los turistas.

La segunda variable se centra en la cuestión de la equidad y la inclusión social. En efecto, la sustentabilidad social de un desarrollo local basado en el turismo demanda la generación de un proceso de inclusión y equidad social. Los elementos más relevantes de este aspecto son la generación de empleo, particularmente su calidad, y las condiciones para que los sectores menos favorecidos de la sociedad puedan realizar actividades económicas que les permitan mejorar su situación relativa. Se trata que se generen procesos de inclusión y movilidad social ascendente. En este punto son relevantes el tipo de modelo turístico y las políticas públicas que intervengan.

---

(30) En términos generales estos recursos no provienen de las dependencias públicas destinadas al turismo sino, más bien, de las de cultura.

## 2.4. La dimensión política

A las anteriores dimensiones, que se encuentran en las principales concepciones sobre el desarrollo del turismo sustentable, aquí se propone incorporar a la dimensión política, que hace referencia a las relaciones de poder que se encuentran en un determinado territorio. Retomando lo planteado anteriormente, es necesario tener en cuenta que aquél se encuentra desigualmente distribuido entre diferentes actores que lo ponen en relación para orientar el sentido del desarrollo de un centro turístico.

El desarrollo local del turismo sustentable es, entonces, producto de un proceso permanente de toma de decisiones de los distintos actores involucrados. Decisiones que generan cambios en las distintas dimensiones (económicas, culturales, sociales, ambientales y políticas) y que se afectan mutuamente. Consecuentemente, las características, el perfil y la orientación de un centro turístico no es resultado de los intereses de un actor en particular, sino que es producto de la particular dinámica de poder que en ese territorio se genere. Aquélla puede generar tensiones, conflictos, articulaciones o sinergias, según los momentos y los casos. Su gobierno, entonces, requiere catalizar, coordinar y mediar para resolver las tensiones y conflictos que la dinámica del entramado de poderes genera, convirtiéndose en una dimensión central para la sustentabilidad de la actividad turística.

Pero, si como se dijo, el poder se encuentra desigualmente distribuido, también es posible identificar a los principales actores de este proceso. Se trata de los empresarios, determinadas organizaciones sociales y el Estado. Los primeros se mueven impulsados por sus objetivos de generación de renta y ganancia, y pueden ser grandes, medianos o pequeños, como locales o no. Su participación en el escenario se centra en su capacidad de inversión y la consecuente generación de la oferta turística. En efecto, es esta última la que puede generar las condiciones necesarias para que, aprovechando un atractivo natural o cultural, se genere un destino turístico, llegando, incluso, a la creación de destinos planificados<sup>31</sup>.

Las organizaciones sociales relevantes son aquéllas que cuentan con los recursos suficientes como para ser protagonistas de las principales decisiones. En general se trata de las de tipo ambientalista o cultural que, guiadas por sus objetivos institucionales y políticos, intervienen en la arena de disputa por la dirección y perfil del desarrollo turístico del territorio en el que operan.

---

(31) Un ejemplo de desarrollo turístico planificado por el sector privado es el complejo Las Leñas en Mendoza, Argentina.

El tercero es el que posee la capacidad institucional y jurídica para orientar el sentido del desarrollo. Ahora bien, reconociendo la presencia de los diferentes actores, es el Estado el que cumplirá un rol central en el desarrollo de un centro turístico, en tanto es el único que posee la legitimidad y capacidad para proponer una estrategia y, a su vez, liderar un proceso a través del cual, con participación y articulación, le otorgue un sentido y dirección sustentable al turismo, en el marco de un proceso de desarrollo.

En efecto, sin una estrategia pública que lo oriente se corre el riesgo de que el modelo turístico sea establecido por el gran capital o los empresarios locales, sin tener en cuenta las condiciones de sustentabilidad aquí planteadas, afectando el entorno ambiental, la cultura y tradiciones, así como generando impactos negativos en la economía y la sociedad local.

Por lo tanto, en esta dimensión adquiere centralidad el papel del Estado que posee las siguientes funciones para orientar este proceso: orientar, estimular, regular y controlar al desarrollo turístico en el marco de sus competencias territoriales<sup>32</sup>.

Así, la orientación del tipo de desarrollo turístico de un destino depende, fundamentalmente, de contar con una visión y una estrategia viable. En efecto, cualquiera sea el camino escogido, se requiere que se posea una dirección. Esto demanda, a su vez, una visión integral del territorio, de sus potencialidades y del lugar del turismo en las estrategias de desarrollo. Éstas deben ser elaboradas de manera participativa de tal forma que obtengan legitimidad social y la mayor representatividad posible<sup>33</sup>. A su vez, es necesario que se exprese en la agenda de gobierno y se aplique a través de políticas públicas concretas.

La estrategia de desarrollo turístico de un destino puede ser directa, a partir del modelo planificado<sup>34</sup>, o también explícita y formalizada a partir de un plan estratégico. Ahora bien, la experiencia demuestra que muchos de los planes estratégicos quedan reducidos a documentos y buenas intenciones. Por lo tanto, el análisis de esta variable no debe conformarse con el estudio de los procesos generados para su diseño y aprobación ni con la constatación de la formalización de las políticas escogidas. Por el

---

(32) Es muy importante recordar que, particularmente en los países con una organización federal, cada nivel del Estado (Nación, Provincia o Estado dependiendo de los casos y municipio) tienen diferentes atribuciones y competencias legalmente establecidas.

(33) La quimera de obtener la satisfacción de todos los actores no debe pretender unanimidad ni detener la búsqueda de los consensos más amplios posibles.

(34) Se puede mencionar a Playa Dorada en República Dominicana o Cancún en México. Para ampliar véase Wallingre (2009).

contrario, se requiere de un estudio de los procesos de implementación y sus resultados.

Dentro de la capacidad estatal de guiar la orientación del desarrollo se encuentra también la de estimularlo a partir de la inversión pública en centros turísticos que requieren de ésta para crecer<sup>35</sup>, de las estrategias de promoción tendientes a generar la internacionalización y el crecimiento de la demanda, o a partir de estímulos fiscales como la devolución del impuesto al valor agregado (IVA) que algunos estados nacionales aplican a las compras realizadas por los turistas.

Por otro lado, el Estado es el único que posee la atribución legal para regular y controlar la actividad de los demás actores. Control y regulación que se pueden dar sobre los turistas en los aspectos migratorios<sup>36</sup> y sanitarios<sup>37</sup>, e incluso hay casos en los que se procura desestimular el arribo de determinados visitantes por considerar que pueden afectar al perfil de turismo que se quiere desarrollar<sup>38</sup>. A su vez, se aplica sobre las empresas que trabajan en el sector, ya sea a través del poder de policía<sup>39</sup> como de las normas fiscales y laborales. Una mención aparte merece la regulación que se aplica sobre la utilización del suelo<sup>40</sup> por su impacto en el mercado inmobiliario y la consecuente distribución de renta que genera. En esta misma atribución se pueden mencionar a las normas y marcos regulatorios que tienden a la protección del medio ambiente<sup>41</sup> y el patrimonio arquitectónico, histórico o cultural.

Finalmente, es imperioso tener en cuenta que estas atribuciones suelen estar atravesadas por numerosos intereses que generan conflictos. Entre

---

(35) Los casos de Ushuaia y El Calafate en el sur de la Patagonia argentina son dos claros ejemplos en los que la inversión pública directa mediante la que se construyeron sus nuevos aeropuertos permitió constituirlos como destinos internacionales.

(36) La decisión de exigir visas a los ciudadanos de la Unión Europea tomada en su momento por los Estados Unidos de Norteamérica generó las protestas del sector turístico de ese país porque se redujo el flujo de turistas europeos.

(37) Por ejemplo en la exigencia de poseer determinadas vacunas.

(38) Un ejemplo de este caso se puede encontrar en la Ordenanza Municipal Nro. 4.367/01 de la Municipalidad de San Martín de los Andes que estableció una tasa por estudiante que se aloje en la ciudad con el claro, aunque no explícito, objetivo de desalentar el turismo estudiantil que, a los ojos del gobierno local, podía afectar el perfil de alto ingreso que caracteriza al turista de ese destino patagónico. La ordenanza se puede consultar en <[http://www.sanmartindelosandes.gov.ar/rcrs/r\\_pag/306/ord\\_4367\\_01.pdf](http://www.sanmartindelosandes.gov.ar/rcrs/r_pag/306/ord_4367_01.pdf)> Visitado el 17.3.14.

(39) Entendido como la capacidad para habilitar e inspeccionar establecimientos comerciales.

(40) Se trata de la zonificación y habilitación para determinadas actividades reguladas.

(41) Como los parques naturales protegidos.

los más comunes se encuentran los ambientales, en torno a la utilización, comercialización y conservación de los recursos naturales. Los de tipo inmobiliario y de tierras, a partir de compras, expropiaciones, asentamientos, etc.<sup>42</sup>, y los referidos a la zonificación turística que impacta en el valor de las propiedades. A esto se suma la cuestión de la radicación de determinadas empresas, como casinos o grandes hoteles, y la venta ambulante o callejera. Finalmente, también se producen conflictos en torno al impacto que otras actividades económicas generan sobre el turismo, como la radicación de empresas contaminantes<sup>43</sup>.

Este complejo escenario permite plantear que para garantizar la sustentabilidad política de un destino turístico se deberá gobernar la tensión que la desigual distribución de poder produce en la definición del rumbo, así como equilibrar la distribución de cargas y beneficios que genera el desarrollo de un centro turístico.

## **A modo de cierre**

En este trabajo se han presentado en forma analítica las principales variables que dan forma a la sustentabilidad que demanda la actividad turística para generar desarrollo local. Pero la combinación de aquéllas en cada uno de los casos genera una gran complejidad que demanda un abordaje multidisciplinar de estos procesos. Así, la adecuada lectura de cada realidad demanda una mirada integral con el fin no sólo de comprenderla, sino con el objetivo de transformarla.

Ahora bien, también es central tener en cuenta que la sustentabilidad de un proyecto de desarrollo local que se base en el turismo se juega centralmente en las relaciones de poder que mantengan el Estado y el sector empresarial. En efecto, el eje central de esta dimensión se encuentra en la capacidad que el Estado –en tanto que posee la legitimidad y legalidad para generar y conducir estrategias que contemplen los intereses y necesidades de la sociedad en su conjunto– posea para encauzar y, eventualmente, limitar los intereses del capital, que se mueve con su propia lógica centrada en la ganancia y la renta.

---

(42) Se puede ver Pérez Ramírez, Zizumbo Villarreal y Monterroso Salvatierra (2009).

(43) Para el caso argentino se pueden mencionar a los conflictos por la radicación de las pasteras sobre el río Uruguay o el intento de iniciar una explotación minera en Esquel.

## Bibliografía

- ALMIRON, A., BERTONCELLO, R. y TRONCOSO, C. A., “Turismo, patrimonio y territorio. Una discusión de sus relaciones a partir de casos de Argentina”, en *Estudios y Perspectivas del Turismo*, Vol. 16, N° 2, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 2006.
- AMIN, S., *La desconexión*, Buenos Aires: Ediciones Colihue. 1989.
- ARTESI, L., “Desarrollo turístico en El Calafate”, en *Serie Estudios y Perspectivas*, Documento N° 15. Buenos Aires: CEPAL. 2003.
- \_\_\_\_\_, “Desarrollo turístico en Ushuaia”, en *Serie Estudios y Perspectivas*, Documento N° 18. Buenos Aires: CEPAL. 2003.
- BARREIRO CAVESTANY, F., *Desarrollo desde el territorio: a propósito del desarrollo local*. 2000. Disponible en: <http://www.iigov.org>.
- BRUNNER, J. y SUNKEL, G., *Conocimiento, sociedad, y política*. Santiago de Chile: FLACSO. 1993.
- CARVAJAL VILLAPLANA, A., “Respuestas a las críticas posmodernas anti-desarrollo”, en *Comunicación*. Agosto-diciembre, Vol. 17, N° 002. Instituto Tecnológico de Costa Rica. 2008, pp. 27-38.
- CEPAL, *Condiciones generales del conglomerado del Turismo en Centroamérica y El Caribe*. México D.F. 2001.
- DACHARY, A. C. y ARNAIZ BURNE, S. M., *Globalización, Turismo y Sustentabilidad*. México: Universidad de Guadalajara. 2000.
- FORTUNATO, N., “El territorio y sus representaciones como recurso turístico. Valores fundacionales del concepto de “parque nacional”, en *Estudios y perspectivas del turismo*, Vol. 14, N° 4, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 2005. <<http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Barreiro.pdf>> Visitado el 17.3.14.
- MOREIRA FILHO, M. M., PREVOT NASCIMENTO, R. y SEGRE, L. M., “¿Cuál es el papel del turismo en el desarrollo local?” Un análisis crítico del cluster turístico de Santa Teresa, RJ, Brasil, en *Estudios y perspectivas del turismo*, Vol. 19, N° 5. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 2010.
- MUNCK, R., “La teoría crítica del desarrollo: resultados y prospectiva”, en *Migración y Desarrollo*. Vol. 8, N° 14. México D.F. 2010.
- OMT, “Políticas de turismo y de transporte aéreo”. Vigésima reunión de la Asamblea General de la OMT, *Documento de antecedentes para el debate general*. 2013. Disponible en: [http://dtxq4w60xqpw.cloudfront.net/sites/all/files/pdf/background\\_paper\\_tourism\\_air\\_transport\\_policies\\_unwto\\_ga20\\_rev1\\_sp.pdf](http://dtxq4w60xqpw.cloudfront.net/sites/all/files/pdf/background_paper_tourism_air_transport_policies_unwto_ga20_rev1_sp.pdf). Visitado el 17.3.14.

- \_\_\_\_\_. *Introducción al Turismo*. Madrid: OMT. 1998.
- PAZ, S., “El desarrollo económico de los destinos turísticos. Redes empresariales, agrupamientos y la dinámica de los eslabonamientos productivos del turismo”, en *Desarrollo y gestión de destinos turísticos. Políticas y estrategias*, Wallingre, N. y Villar, A. Bernal: Ed. Universidad Nacional de Quilmes. 2009.
- PÉREZ RAMÍREZ, C., ZIZUMBO VILLARREAL, L. y MONTERROSO SALVATIERRA, N., “Turismo e identidad de resistencia; La oposición local a proyectos turísticos en el Parque Nacional Nevado de Toluca, México”, en *Estudios y perspectivas del turismo*. Vol. 18 N° 1. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 2009.
- PHILLIPS, W., “Regional environmental policy and sustainable tourism development in the Caribbean”, en *Series Studies and perspectives*. ECLAC-Oficina Subregional para el Caribe. España. 2011.
- PORTER, M., *La ventaja competitiva de las naciones*. Buenos Aires: Ed. Vergara. 1991.
- RUBIO MALDONADO, E., MURAD ROBLES, M. y ROVIRA SANROQUE, J. V., “Crisis ambiental en la costa de Quintana Roo como consecuencia de una visión limitada de lo que representa el desarrollo sustentable”, en *Revista Argumentos*, Vol. 23 N° 63. México. 2010.
- SALLERAS, L., “Territorio, turismo y desarrollo sustentable en la Quebrada de Humahuaca. Paisaje y naturaleza al servicio de la práctica turística”, en *Estudios y Perspectivas del Turismo*, Vol. 20 N° 5, Buenos Aires. 2010.
- SEN, A., *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta. 1999.
- Sileo, S., “Geografía y Turismo, un encuentro espacial”, en *Revista de Ciencias Sociales*, segunda época, Vol. 4, N° 21, pp 93-105. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes. 2012.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A., “Desarrollo Económico Local y Descentralización: Aproximación a un Marco Conceptual”. Proyecto CEPAL / GTZ, Desarrollo Económico Local y Descentralización. Santiago de Chile. 1998.
- WALLINGRE, N. y TOYOS, M., *Diccionario de turismo, hotelería y transportes*. Buenos Aires: Ediciones Universidad del Salvador. 2010.
- WALLINGRE, N., “Alternativas de desarrollo de los destinos turísticos” en *Desarrollo y gestión de destinos turísticos. Políticas y estrategias*, WALLINGRE, N. y VILLAR, A. Bernal: Ed. Universidad Nacional de Quilmes. 2009.



# INDICE

<b>Presentación</b> .....	<b>3</b>
<b>Introducción</b>	
Carlos Fidel y Alejandro Villar .....	<b>5</b>
<b>Capítulo 1: Conjuntos de Ensamblajes urbanos entre la pobreza y la producción. Un acercamiento teórico</b>	
Carlos Fidel, Raúl Di Tomaso y Cristina Farías .....	<b>13</b>
<b>Capítulo 2: Economía social y solidaria: un campo socioeconómico, simbólico y político en construcción. Miradas y prácticas desde la Universidad pública</b>	
Rodolfo Pastore y Bárbara Altschuler .....	<b>31</b>
<b>Capítulo 3: La recentralización emergente en América Latina</b>	
Daniel Alberto Cravacuore .....	<b>67</b>
<b>Capítulo 4: Conflictividad social, territorialidad y modos de acumulación. Una primera aproximación teórica</b>	
Guido Galafassi, Diego Pérez Roig y Oriana Cosso .....	<b>87</b>
<b>Capítulo 5: Injusticia ambiental y Territorios Vulnerables</b>	
Miguel Lacabana, Cristina Carballo, Clara Bressano .....	<b>111</b>
<b>Capítulo 6: Jóvenes y desigualdades desde las nociones de capital cultural, trabajo y espacio social</b>	
Autores: Beatriz Wehle y Hernán Lamela .....	<b>125</b>
<b>Capítulo 7: Turismo sustentable y desarrollo local. Cuatro dimensiones centrales</b>	
Alejandro Villar .....	<b>153</b>

