



Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo

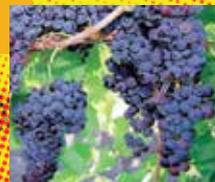
2009

ISSN 1669 9084

REVISTA DE
**ESTUDIOS
REGIONALES**
Y MERCADO DE TRABAJO

5

2009



COMITÉ EDITORIAL

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES "GINO GERMANI"

Agustín Salvia
Área Metropolitana de Buenos Aires /
Facultad de Ciencias Sociales,
Universidad de Buenos Aires

FACULTAD DE INGENIERÍA Y CIENCIAS ECONÓMICO-SOCIALES

Jorge Olguín
Cuyo/Universidad Nacional de San Luis

CENTRO INTERDISCIPLINARIO DE METODOLOGÍA DE LAS CIENCIAS SOCIALES (CIMeCS)

Héctor Luis Adriani
Gran Lta / Facultad de Humanidades y Cien-
cias de la Educación de la UNLP

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES EN CIENCIAS ECONÓMICAS

Laura Golovanevsky
Región Noroeste / Facultad de Ciencias
Económicas, Universidad Nacional de Jujuy

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Nora Luc Prugent
Pampeana / Facultad de Ciencias Económicas
y Estadística, Universidad Nacional de Rosario

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES-RECTORADO

Ana María Pérez
NEA / Universidad Nacional del Nordeste

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PATAGONIA AUSTRAL

María Rosa Cicciari
Patagonia Austral

UNIVERSIDAD NACIONAL DE SALTA

Jorge Paz
Instituto de Estudios Laborales y del Desarrollo
Económico(IELDE)

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL

Andrea Delfino
Centro de Estudios en Gestión del Desarrollo
Territorial Sustentable

CONICET / CONVENIO SIMEL-CEUR

Centro de Estudios Urbanos Regionales
Elsa Laurelli

CONSEJO HONORARIO

Jean Revel Mouroz (Francia)
Elsa Laurelli (Argentina)
Richard Sennett (Reino Unido)
Pierre Veltz (Francia)
Alain Lipietz (Francia)
Claudio Egler (Brasil)
Alejandro Rofman (Argentina)

DIRECTORA DE LA REVISTA

María Elena Marcoleri
Instituto de Investigaciones en
Ciencias Económicas,
Facultad de Ciencias Económicas,
Universidad Nacional de Jujuy

COORDINADORA EDITORIAL

Marta Panaia
CONICET / Instituto de Investigaciones
"Gino Germani", Facultad de Ciencias
Sociales, Universidad de Buenos Aires

EDITOR RESPONSABLE

CIPSA CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y PROMOCIÓN PARA LA
SALUD, LA EDUCACIÓN Y EL AMBIENTE
Matheu 649, piso 2, oficina 10, Ciudad de Buenos Aires

SIMEL

El Sistema de Información del Mercado Laboral (SIMEL) tiene por objetivo apoyar la planificación de políticas públicas y privadas en materia de trabajo y empleo, a través de la provisión y difusión de estudios sobre la dinámica de los mercados laborales regionales y su impacto a nivel socioeconómico. El SIMEL está conformado por una Red Interuniversitaria de centros de investigación de Universidades Nacionales de las diferentes regiones del país que estudian la problemática económica y sociolaboral de sus respectivas áreas de influencia. Los estudios y los datos reunidos por cada uno de los grupos participantes se encuentran disponibles para su consulta y aprovechamiento en el sitio www.simel.edu.ar.

Sede SIMEL - Coordinación

Instituto de Investigaciones "Gino Germani"

J. E. Uriburu 950 piso 6.

(1114) Ciudad de Buenos Aires.

E-mail: simel@fsoc.uba.ar | www.simel.edu.ar

CEUR

El Centro de Estudios Urbano Regionales (CEUR) es un centro interdisciplinario de investigación, docencia y asistencia técnica fundado en 1961 y asociado desde el 2003 al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Sus líneas de trabajo se orientan a estudiar los diversos problemas vinculados al desarrollo urbano y regional de Argentina y América Latina, en el contexto de procesos de orden mundial. Su plantel de investigadores ha ido transfiriendo a la sociedad los resultados de sus trabajos, a través de tareas docentes, seminarios y publicaciones.

Sede CEUR

Saavedra 15, 6° piso, Ciudad de Buenos Aires, Argentina

E-mail: ceur@fibertel.com.ar

www.conicet.gov.ar/web/ceur/index.php

Diseño y producción gráfica: *Beatriz Burecovics*

Diagramación: *Leticia Stivel*

Corrección: *Teresa Cillo*

Impresión: *Bibliográfica*

Dirección Nacional del Derecho de Autor, Expte. 490712

Queda hecho el depósito que marca la Ley N° 11.723

ISSN 1669-9084

Registro de Propiedad Intelectual en trámite

Impreso en Argentina - Printed in Argentina

Diciembre de 2009

INDICE

- Relocalización, diversificación, reestructuración, reconversión productiva. Mitos y realidades en una “Caja de Pandora” 7**
Paula Rosa, Elsa Laurelli y Ariel García
- El MERCOSUR profesional: la construcción de políticas públicas para la integración regional25**
Facundo Solanas
- Intersecciones: política social e inserción laboral. Un estudio de caso sobre la informalidad de subsistencia en un barrio del Conurbano Bonaerense 43**
Guillermina Comas
- Turismo y trabajo: una aproximación desde el mercado hotelero71**
María Evelyn Becerra
- Estudio de la logística en el eslabón final de la cadena de valor agroindustrial en la Provincia de San Luis. 87**
Sonia C. Núñez y Mirta L. Possetto
- El sector industrial en Jujuy: un análisis desde la teoría de la localización y la problemática del medio ambiente.101**
Ivone Carrillo, María Eugenia Lóndero y Alfredo Matas
- ¿Es la pobreza un determinante crucial de la participación económica de niños, niñas y adolescentes? Una exploración con datos de algunas regiones de la Argentina125**
Jorge A. Paz y Carolina Piselli

Heterogeneidad y poder en las políticas públicas regionales: las experiencias de los circuitos del tabaco, la vid y el algodón	153
<i>Liliana García y Florencia Lampreabe</i>	
Perspectivas sobre el trabajo infantil en la Argentina: un análisis de las investigaciones desarrolladas en el campo de las ciencias sociales	177
<i>María Eugenia Rausky</i>	
Con un oficio en las manos. Las competencias como herramientas de continuidad en la trayectoria laboral: el caso de los ex obreros petroleros.	201
<i>Leticia Muñiz Terra</i>	
Agriculturización, inequidad distributiva y fractura del tejido social	225
<i>Hugo Arrillaga y Andrea Delfino</i>	
Un desafío pendiente para el próximo quinquenio: los Objetivos de Desarrollo del Milenio	251
<i>Nora M. Lac Prugent</i>	
El proceso de microrregionalización como estrategia del desarrollo local. Un estudio en la Provincia del Chaco	265
<i>María del Socorro Foio y Ana María Pérez Rubio</i>	
Inserción ocupacional y prácticas laborales en microemprendimientos juveniles. Análisis de algunas experiencias promovidas por programas sociales en la Ciudad de Resistencia (Provincia del Chaco)	281
<i>Pablo Barbetti y Ana Laura Caviglia</i>	
Impacto de la crisis internacional sobre nuevos sectores dinámicos de la economía regional. El turismo en la Cuenca Austral de la Provincia de Santa Cruz	305
<i>Daniel Schinelli y Carlos Vacca</i>	
Reseña bibliográfica	319

ESTA EDICIÓN CUENTA CON EL PATROCINIO DE LAS SIGUIENTES FACULTADES Y PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN:

Proyecto FONCYT - PICT 2005 N° 33737. *Reproducción social de la nueva marginalidad urbana. Articulación de prácticas de subsistencia y prácticas de acumulación en un sistema dual y fragmentado*, Instituto de Investigaciones “Gino Germani”, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

UBACYT S022 (2008-2010). *Trabajo sin aportes previsionales, mercado de trabajo y fracturas en el Corredor Central*, Instituto de Investigaciones “Gino Germani”, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

PROICO UNSL 50408 Desarrollo Local-Regional Ciencia y Técnica- Universidad Nacional de San Luis.

PICT Red 2169 ANPCyT. *Impactos territoriales de las transformaciones en el sector agroindustrial en la Región Central Argentina. Pasado reciente y escenarios futuros*.

SecTER. *El sector industrial en Jujuy. Un diagnóstico en los albores del siglo XXI*, Secretaría de Ciencia y Técnica y Estudios Regionales de la Universidad Nacional de Jujuy (SECTER) y de la Universidad Católica de Santiago del Estero (Departamento Académico San Salvador). Centro de Estudios Sociales (CES),

Rectorado, Universidad Nacional del Nordeste.

Centro de Estudios Urbano-Regionales (CEUR), Unidad Ejecutora del CONICET.

Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata.

Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata.

Nuevas dinámicas productivas y mercados de trabajo regionales: caracterización sociolaboral de la explotación de hidrocarburos y del turismo en Patagonia Austral en el actual contexto económico nacional, PI2007-2009-SeCyT, Universidad Nacional de la Patagonia Austral.

ECO 62. *¿Se están alcanzando los objetivos de Desarrollo del Milenio?*, Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional de Rosario.

RELOCALIZACIÓN, DIVERSIFICACIÓN, REESTRUCTURACIÓN, RECONVERSIÓN PRODUCTIVA. MITOS Y REALIDADES EN UNA “CAJA DE PANDORA”

*Paula Rosa
Elsa Laurelli
Ariel García*

INTRODUCCIÓN

Los procesos de articulación de escalas –tanto local como regional y transnacional– impuestos, de una manera u otra, por la mundialización hacen surgir nuevos contenidos materiales, económicos, sociales y políticos que se manifiestan en nuevas formas de territorialización.

Cadenas productivas que incluyen asociaciones diversas a las tradicionales, redes de transportes, aplicación constante de nuevas tecnologías de información y comunicación producen, en los nuevos territorios, prácticas sociales que van caracterizando el inicio de este siglo.

El tiempo y el espacio que acortan sus distancias y se redefinen hacen que el momento sea propicio para indagar sobre los impactos de los nuevos intereses, las nuevas estrategias de integración y de competencias y el potencial de transformación en el espacio regional. En este sentido, la complejidad actual de las orientaciones que puedan darse las organizaciones sociales, económicas, políticas y locales en los territorios sensibles a los imperativos de la mundialización –más allá de los objetivos de la integración comercial– exige la reflexión y elaboración de marcos conceptuales capaces de explicar estas respuestas, de identificar las variables analíticas más significativas de su dinámica y de formular escenarios alternativos.

Consecuentemente, resulta imperativo reflexionar en torno al uso de palabras que históricamente han asumido variadas acepciones, definiendo, hasta la actualidad, tanto los procesos en la actividad productiva como los linea-

Paula Rosa es Licenciada en Sociología y Becaria de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Técnica (ANPCYT) del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)/Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR). Elsa Laurelli es Arquitecta, Doctora en Geografía, Ordenamiento y Urbanismo; Investigadora Principal en el CONICET/CEUR; Profesora consulta ordinaria de la Universidad Nacional de la Plata (UNLP); Coordinadora Científica del Laboratorio de Desertificación y Ordenamiento Territorial (LADYOT), Centro Científico Tecnológico (CCT), Mendoza. Ariel García es Licenciado en Geografía; Magister en Estudios Sociales Agrarios y Becario del CONICET en el CONICET/CEUR.

mientos en las acciones de planificación asociadas. De este modo, será posible integrar verdaderos “glosarios” con aquellos términos esencialmente polisémicos, simbólicamente representantes de épocas y contextos.

La noción de *reconversión* adquiere legitimidad en el marco de un modelo económico que se vuelve hegemónico y que logra consensos. Sin embargo, detrás de su significado ambiguo, se esconden ideas perversas, es decir, contrarias a los intereses de las mayorías. Es difícil oponerse a una propuesta de cambio, de transformación que redundaría en mejoras sociales; pero, al amparo de una noción imprecisa, pueden ocultarse objetivos que sólo benefician a las minorías o incluso es posible que coexistan significados contrarios y hasta contrapuestos.

La *reconversión* implica cambios en el interior de un mismo proceso productivo (diversificación asociada a la acción de un mismo capital en distintas áreas de actividad económica) y suele entenderse como: a) cambio técnico y tecnológico; y b) herramienta de gestión.

El propósito de estas reflexiones sobre la *reconversión* productiva es analizar: a) sus distintos significados en tanto noción; y b) su inserción directa o indirecta en los postulados de algunas legislaciones y en sus contextos sociopolíticos. Es decir, intentamos evidenciar los mitos y realidades que se manifiestan en torno a una palabra ampliamente difundida pero escasamente explicitada.

El caso argentino ofrece importantes evidencias sobre las apariencias y realidades en relación con la aplicación de las políticas de promoción productiva asociadas a la reconversión. Tales evidencias surgen al contrastar los resultados con algunas experiencias de integración regional (MERCOSUR y Unión Europea) relevantes por sus implicaciones en las políticas nacionales de los países miembros.

Asimismo, es importante dirigir una mirada retrospectiva que permita confrontar esos resultados al analizar políticas públicas de *reconversión* productiva que son históricamente variables, puesto que difieren en contenido, contexto económico-político y alcance logrado.

En general, la bibliografía que aborda la *reconversión* productiva suele detenerse en estudiar los logros y desafíos de diversas políticas públicas abocadas a la resolución/mitigación de los problemas sociales que se profundizaron con la mundialización de los mercados. A pesar de ello, tiende a adolecer de la falta de una mirada que interpele las concepciones inherentes a la aplicación efectiva de la *reconversión*. ¿Qué se entiende por *reconversión*?; definirla, ¿es un paso anterior a proponer una política que plantee diversas formas de transformación económico-productiva entre sus lineamientos centrales?

La noción de *reconversión* es usada desde hace varias décadas; pero, ¿qué se promueve con ella en cada momento histórico en particular?; ¿puede transformarse en una verdadera “Caja de Pandora” donde detrás de un significativo laxo se esconden diversos intereses y propuestas, muchas veces sucesivamente contradictorios y hasta contrapuestos?

EL CAMINO RECORRIDO

En este apartado se abordan dos problemáticas vinculadas con la historia de la noción: en primer término, se indaga en el contexto político-económico que le da sustento; en segundo lugar, se incluyen las definiciones que se emplean en los principales idiomas de Occidente.

Desde sus contextos

Como muchas nociones enraizadas en la esfera de las políticas públicas, la noción de *reconversión* resulta polisémica, adquiriendo distintos significados según los hitos del proceso histórico-político-económico. Así, será apropiada de manera estratégica desde diversos “modelos” económicos, pues en tanto noción y política la *reconversión* podría considerarse como funcional a la acumulación de capital. Las políticas de *transformación productiva* probablemente hayan sido la norma en la historia del capitalismo. En este sentido, la *reconversión* es un significante bajo el cual en las últimas décadas del siglo xx se justificaría y posibilitaría la acumulación ampliada del capital.

Generalmente, en el terreno de las políticas públicas resulta difícil oponerse a una propuesta de cambio, de transformación que redunde en mejoras sociales. Sin embargo, sucede que detrás de una noción imprecisa suelen encajarse significados contrarios –hasta contrapuestos– y estrategias de comunicación que enmascaran objetivos sólo beneficiosos para minorías que detentan grandes cuotas de poder económico y, por ende, también político.

En los países centrales, la *reconversión* se planteó esencialmente en el marco de problemáticas industriales que emergían tras la salida de la crisis de 1973. Se trató de un conjunto de políticas dirigidas a la transformación de dicho sector de la economía, que significó simultáneamente la reindustrialización. Esas medidas fueron parte de un proceso de reestructuración industrial y no llegaron a configurar realmente una verdadera reconversión. Según el planteo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), para las economías de los países industrializados la reconversión implicaba una intervención intensiva y de corto plazo tendiente a reformar las industrias más afectadas por la crisis y a reposicionarlas en un escenario de mayor competencia (Wikipedia, 2008).

Sin embargo, detrás de estos incentivos existieron evidentes perdedores. Así, se intentó ajustar la oferta a la demanda mediante la eliminación del exceso de capacidad, cerrando fábricas y reduciendo el costo laboral –a través de la regulación del empleo temporal, planes de despidos y de retiro, etc.–. Las unidades “transformadas” debían ser capaces de adaptarse a la demanda e insertarse en el nuevo ciclo tecnológico y de gestión (ibídem).

Como se señaló en líneas anteriores, la noción de reconversión adquiere distintos significados según el contexto y el lugar en los que se la aplique. Por tal motivo, se incluyen algunas definiciones en distintos idiomas.

Definiciones en distintos idiomas

En materia de definiciones operativas, diversos idiomas occidentales suelen poner énfasis en disímiles tópicos cuando se refieren a *reconversión*. Por ejemplo:

En sus distintas versiones, el Diccionario de la Lengua Española muestra varias connotaciones sobre la noción de *reconversión*. Así, en la vigésima edición (1984) no se incluye y solamente se define qué se entiende por *conversión*: “mutación de una cosa en otra” (Real Academia Española, 1984, p. 374).

Hallamos la definición en la 22ª edición, en la que se establece que la *reconversión* es: “Acción y efecto de volver a convertir o transformar”. O bien un “proceso técnico de modernización de industrias” (Real Academia Española, 2001).

Años después, la palabra *reconversión* aparece definida como un proceso de modernización, reestructuración o de transformación de una empresa o de un sector industrial con el fin de mejorar su rendimiento o de adaptarlo a la demanda del mercado (Larousse, 2007 y Espasa-Calpe, 2005).

En lo expresado se encuentra que el principal foco de atención se coloca en los cambios sectoriales. Esta variable también es central en la definición de otros idiomas. Así, en francés e inglés la noción de *reconversión* se liga con la economía –*economique* y *restructuring* respectivamente–, mientras que en este último idioma aparece también asociada a la política regional –*redevelopment*– y a procesos inherentemente fabriles –*conversion*– (Oxford, 2005 y Word Reference, 2009).

Asimismo, en inglés se define a *conversion* junto con *redevelopment* como: “The act of changing from one use or function or purpose to another. *Redevelopment*: renovation. The act of improving by renewing and restoring” (Word Reference, 2009).

En su versión francesa, el Diccionario Larousse (2009) establece qué entiende por *reconversión*: “Adaptation d’une industrie ancienne à de nouveaux besoins; changement de production opéré par une entreprise, une localité ou une région; changement de type d’activité ou de secteur d’activité au terme d’un processus de recyclage et de reclassement”.

Como se observa, en el idioma francés se entiende a la *reconversión* como una adaptación de una industria antigua a nuevas necesidades, o bien como la transformación productiva operada por una empresa, una localidad o una región. También se refiere a cambio de tipo de actividad o de sector de actividad.

La definición hallada en la lengua portuguesa ofrece menor nivel de precisión que la encontrada para el francés, puesto que considera a la *reconversão* como: “Acção de transformar uma coisa que tinha sido já transformada. O bien una “Adaptação do produto da guerra ao produto da paz e, por extensão, dum produto antigo a um produto novo” (Dicionário Priberam da Língua Portuguesa, 2009).

Indistintamente de la lengua de donde provenga la definición, un segundo foco de interés se encuentra en la capacitación y el empleo en general. De

esta manera: “Se entiende por *reconversión* el paso de un empleo a otro cuando lleva consigo una ruptura con el oficio de procedencia y la entrada en un oficio nuevo” (Sappiens, 2009). “Fait pour un employé, un ouvrier, etc., de se reconverter dans une nouvelle activité” (Larousse, 2009).

En el idioma inglés se la asocia con un cambio de profesión –*change of profession*– y con la capacitación de individuos –*retraining*– (Oxford, 2005 y Word Reference, 2009).

Quizá el mejor resumen del camino seguido por las definiciones lo encontramos en el texto que se incluye:

[...] Changement d'activité d'une usine, d'un lieu, d'une contrée, à la suite de baisse de résultats, vieillissement ou obsolescence des activités précédentes. La reconversion est parfois spontanée, do moins à l'échelle de l'entreprise. A celle d'un espace géographique, il y faut des décisions énergiques et une politique d'ensemble. La reconversion est censée en effet permettre à la population de se maintenir sur place, d'éviter la déprise et la ruine locale. A représenté un moment notable de l'aménagement du territoire en France dans les années 1980, au cours desquelles ont été désignés une quinzaine de pôles de reconversion –on dit aussi, et plus justement, de *conversion* (Brunet, Ferras y Thery, 1998).

En función de lo hasta aquí expuesto, se entiende que la *reconversión* se define a partir de dos variables centrales en los procesos industriales: el capital y el trabajo. Asimismo, implica cambios en el interior de un mismo proceso productivo y, en tal sentido, suele definírsela como: a) cambio técnico y tecnológico ligado con las transformaciones del medio económico; y b) herramienta de gestión y procesos de producción con implicaciones en la formación y demanda de empleo.

Resta considerar y profundizar la presencia de estos procesos de reconversión industrial en las políticas públicas de distintos niveles.

LA ARGENTINA Y LOS PROCESOS DE RECONVERSIÓN

Para comprender el desarrollo del proceso tanto en la Argentina como en la región latinoamericana es necesario recorrer aquellas diversas y significativas iniciativas públicas a través de las cuales se plantearon políticas de *reconversión productiva*. Para ello, analizamos diferentes legislaciones que, propendiendo a la actividad productiva,¹ incluyen a la *reconversión* como un elemento rector, independientemente de si se la menciona o no en la normativa.

1 Lindenboim (1987, pp. 10-48) considera que en la Argentina no han existido leyes de promoción regional pero que sí las hubo, más acotadas, de promoción industrial. Estas políticas tuvieron en las Leyes 14.781/1959, 18.587/1970 y 19.904/1972 sus instrumentos principales. En realidad, en la Argentina la expresión “promoción industrial” alude tanto al estímulo de actividades en el sector de transformación como, genéricamente, al conjunto de sectores económicos (idem, p. 74). Por lo tanto, la promoción industrial puede entenderse también como un instrumento de promoción regional.

La palabra adquiere una mayor entidad con el auge y la consolidación del paradigma neoliberal. Por ende, es tributaria de un momento histórico particular que le dio sustento.

En la Argentina ha estado asociada al proceso general de deslocalización de la producción industrial, consecuencia de la existencia de una comunidad de intereses entre las propuestas neoliberales y las estrategias territoriales de las Fuerzas Armadas. Con la vuelta de la democracia toman auge ideas vinculadas con la flexibilización laboral que encierran la exacerbación del individualismo con el consiguiente quiebre de solidaridades, de suerte que “flexibilización” se asocia a *reconversión*.²

Recientemente, aproximadamente desde el 2003 en adelante, la búsqueda de reposicionamiento del papel estatal en la sociedad ha llegado acompañada nuevamente de la mención de la noción de *reconversión* pero sin la entidad que asumió en las décadas anteriores al fin del siglo xx.

Laurelli y Lindenboim (1991, p. 25) consideran que en la Argentina, tras casi dos décadas de auge, desarrollo y estancamiento del modelo de “desarrollo estabilizador” que produjo, con variantes, “polos de desarrollo”, “focos industriales” o “grandes proyectos” como elementos dinamizadores y “facilitadores” de la inversión extranjera en la economía, se producen alteraciones en cuanto al papel de las políticas públicas en la economía. Consecuentemente, se modifica la organización del territorio a partir de procesos de reestructuración, *reconversión* y relocalización económicas, así como de desindustrialización de distintas áreas con historia industrial.

Lo antedicho sirve como telón de fondo para entender que históricamente las políticas públicas argentinas, enmarcadas en las diversas legislaciones, han perseguido finalidades diferentes y hasta opuestas. Más que políticas con inspiración regional, muchas de ellas pueden ser caracterizadas en general como incentivos sectoriales.³ Por ende, para pensar las políticas de *reconversión* consideramos necesario incluir en el relato tanto las relaciones centro-periferia (áreas metropolitanas, Región Pampeana y/o resto del país, también como sitios diferenciados de las economías regionales o del interior) como las vinculaciones entre políticas públicas y consolidación de capitales extranjeros y/o nacionales.

2 Detrás de la deslocalización se *esconden* intereses políticos (desmovilizar, fragmentar y controlar a los movimientos sindicales de las tradicionales áreas industriales) y económicos (asegurar importantes tasas de ganancias a las empresas que reconviertan sus procesos). Detrás de tales propósitos, se presentan al electorado ideas que remiten a un pasado industrialista pero que no podría haberse reproducido en los términos de aquel presente (revolución productiva y salarizado).

3 Es posible identificar regímenes sectoriales vinculados a determinadas actividades industriales y a otras áreas de la economía. En tal aspecto, Lindenboim (1987, p. 74) enumera una serie de decretos de 1961 y 1969 enmarcados en la Ley 14.781/59 que fomentan actividades como la siderurgia, la petroquímica, la celulosa, la construcción de viviendas económicas, la minería, el comercio supermercadista y el aluminio. Todas estas variantes de promoción sectorial se hallaban vinculadas con la legislación sobre inversiones extranjeras (Ley 14.780/59 y otras reglamentaciones).

Indistintamente del momento histórico en el que se inscribieran, distintas políticas públicas nacionales fomentaron el desarrollo industrial y/o agroindustrial en áreas y sectores que se entendían problemáticos para lograr mejoras macroeconómicas y productivas. En tal sentido, desde por lo menos la década de 1950 es posible rastrear legislaciones que promocionaron tales actividades, aunque los actores beneficiados y los procesos a incentivar fueron modificándose junto con la concepción sobre el papel del Estado. Por lo tanto, bajo la concepción planteada se escogen cuatro legislaciones en donde se puede observar con detenimiento tales transformaciones: la Ley 14.222 de 1953, perteneciente al segundo gobierno de J. D. Perón; la Ley 14.780 de 1958 y la Ley 14.781 de 1959, nacidas en el gobierno de Frondizi; la Ley 20.560 de 1973, creada en el tercer gobierno de J. D. Perón; y, por último, la Ley 22.021 de 1979, surgida en el gobierno dictatorial de J. R. Videla. Todas ellas se vinculan con hitos en la política del país.

La Ley 14.222/53 brinda un marco a la radicación efectiva de capitales procedentes del extranjero,⁴ aunque impone restricciones en el giro de utilidades al exterior (Cimillo, Lifschitz, Gastiazoro, Ciafardini y Turkieh, 1973, p. 75). Específicamente, se expresa que:

A partir de los dos años de la fecha en que la inversión extranjera haya sido inscrita en el registro mencionado en el Art. 5, el inversor tendrá derecho a transferir al país de origen utilidades líquidas y realizadas provenientes de la misma inversión hasta el 8% sobre el capital registrado que permanezca en el país, en cada ejercicio posterior anual (Ley 14.222/53, Art. 6°).

Esta restricción quedaría anulada en la Ley 14.780/58, promulgada en el auge del desarrollismo. En su Art. 4° expresa que:

Las inversiones que se autorizan en virtud de esta ley serán registradas al tipo de cambio de mercado libre y sus titulares podrán transferir al país de origen, por dicho mercado, las ganancias anuales líquidas y realizadas provenientes de dichas inversiones. La repatriación del capital no estará sometida a otras limitaciones que las que expresamente se hubieran establecido en oportunidad de aprobar la inversión (Ley 14.780/58, Art. 4°).

En la discusión parlamentaria que antecedió a las Leyes 14.222/53 y 14.780/58 se consideraba que el fomento del desarrollo económico nacional mediante inversiones extranjeras era un medio para acelerar el crecimiento. Ambas

4 Tan sólo entre 1958 y 1961, se autorizaron inversiones extranjeras por cerca de 400 millones de dólares, mientras que las derivadas de la promoción industrial sólo llegaron a 10 millones de dólares (Lindenboim, 1987, p. 69). Existen discrepancias acerca del monto de inversiones realizadas. Según Lindenboim, entre 1958 y 1961 se autorizaron 480 millones de dólares en inversiones extranjeras. Esta cifra difiere de los 407 millones que según Cimillo, Lifschitz, Gastiazoro, Ciafardini y Turkieh (1973, p. 83) se permitieron en un lapso aún más extenso (1958-1964).

legislaciones aluden a la necesidad de disminuir las importaciones e incentivar las exportaciones como modo de reducir la dependencia de divisas externas. Sin embargo, nótese que la falta de límite respecto del giro de utilidades al exterior en la Ley 14.780 pudo haber provocado mayores desequilibrios en la balanza de pagos porque la repatriación de capitales era irrestricta.

Junto con tales ambivalencias con respecto al destino y circulación de las utilidades, existen diferencias en cuanto al tratamiento legal de las radicaciones de capital extranjero.

Por un lado, en el Art. 1° de la Ley 14.222 se establece que:

Los capitales procedentes del extranjero que se incorporen al país para invertirse en la industria y en la minería, instalando plantas nuevas o asociándose con las ya existentes, para su expansión y perfeccionamiento técnico, gozarán de los beneficios que acuerda la presente ley (Ley 14.222, Art. 1°).

Por otro lado, existen “sutiles” modificaciones en el Art. 1° de la Ley 14.780 respecto del precedente:

Los capitales extranjeros que se inviertan en el país en la promoción de nuevas actividades productivas y en la ampliación y/o perfeccionamiento de las existentes, necesarias para el desarrollo económico nacional, gozarán de los mismos derechos que la Constitución y las leyes acuerdan a los nacionales (Ley 14.780, Art. 1°).

En primer lugar, mientras que la Ley de 1953 menciona a los “capitales procedentes del extranjero”, la de 1958 cita sólo a los “capitales extranjeros”. Aunque pareciera una simple abreviatura, esta última normativa excluye por omisión a los capitales argentinos depositados en el exterior. En segundo lugar, encontramos la cuestión del amparo jurídico. La primera Ley considera que los capitales procedentes del exterior gozarán de los beneficios de la misma, mientras que en la segunda se extienden los derechos de los capitales externos a los que otorgan la Constitución Nacional y la legislación en general a las empresas de capital nacional.

La equiparación del capital extranjero al capital nacional por medio de la legislación argentina no es más que una apariencia. En primer lugar, porque estamos ante capitales de diversa composición y magnitud. Y en segundo lugar, porque detrás de la legislación que posibilita el ingreso de capitales extranjeros pueden existir acciones tendientes a asegurar sus intereses.

En línea con lo antepuesto, es interesante destacar lo que las citadas legislaciones posibilitaban respecto del proceso productivo que iniciarían los capitales externos. El Art. 2° de la Ley 14.222/53, de Radicación de Capitales Extranjeros, establece que estos podrán ingresar al país bajo diferentes formas. Así, expresa que:

A los fines del artículo 1°, los capitales extranjeros podrán ingresar al país: a- bajo formas de divisas; b- bajo formas de maquinarias, equipos,

herramientas y otros bienes productivos necesarios para el desarrollo integral de la actividad a la que se dedicará el inversor (Ley 14.222, Art. 2°).

Del mismo modo, el Art. 2° de la Ley 14.780 estipula las formas en las cuales el capital externo podrá ser traído al país:

La incorporación de capital extranjero podrá efectuarse en divisas o en máquinas, equipos e instalaciones que aseguren el normal desenvolvimiento de las actividades a desarrollar y, concurrentemente, en repuestos, materias primas y otras formas de aportes por el plazo que en cada caso se determina [...] (Ley 14.780, Art. 2°).

En ambos artículos se menciona que se podían ingresar al país divisas o bienes como maquinarias o equipos que posibilitasen el desarrollo de la actividad del inversor. En los Antecedentes Parlamentarios de la Ley 14.222 se establece que las industrias que se radicaran en la Argentina importarían sus maquinarias, elementos para asegurar la instalación total de la planta, materias primas y repuestos necesarios para su normal funcionamiento. En el Art. 3° de la Ley 14.781 se va más allá pues:

[se estipula la] liberalización de derechos y adicionales aduaneros, para facilitar las importaciones –comprobación de destino–, de las maquinarias y equipos que la industria nacional no esté en condiciones de proveer (Ley 14.781, Art. 3°).

De la observación y análisis, surge que la Ley 14.222/53 y la Ley 14.780/58 tienen en común la preocupación por el origen del capital, por las formas a partir de las cuales este ingresará al país y por los modos en los que se repatriarán sus utilidades. Estas leyes, no está demás decirlo, resultan reales producto de su época. Distintos fueron los focos de atención que se pueden ver en décadas subsiguientes. Para desarrollar estos períodos se analizan dos leyes de la década de 1970.

A partir de dicha década, hay un debilitamiento de la centralidad estatal, puesto que el neoliberalismo en crecimiento cuestiona y logra retraer las funciones del Estado desarrolladas hasta la posguerra. Con el auge de las políticas vinculadas con la flexibilización laboral, se promueve una exacerbación del individualismo con el consiguiente quiebre de solidaridades,⁵ marco lógico para conducir a una *reconversión industrial* que buscará central e implícitamente la dispersión o reducción de la conflictividad social y la consolidación del capital extranjero en la industria.

Las leyes seleccionadas para este período son la 20.560/73, de Promoción Industrial, y la 22.021/79, de Régimen Especial de Franquicias Tributarias.

5 Irrumpen nuevas formas de organización laboral; y los procesos de flexibilización y caída de leyes de protección al trabajador modifican las antiguas solidaridades de operación de los sindicatos y agrupaciones.

A diferencia de la legislación presentada anteriormente, en el caso de las leyes 20.560/73 y 22.021/79, no aparece una preocupación explícita por la balanza de pagos o por el desarrollo de industrias básicas. Son leyes que responden a dos formas impuestas en el accionar estatal.

En primer lugar, se destaca el interés en la inserción espacial de las actividades productivas como un elemento esencial para pensar el desarrollo industrial. Respecto de los objetivos regionales, se destacan:

Lograr la descentralización geográfica de actividades industriales, encauzando las nuevas inversiones, estimulando el traslado de las existentes y promoviendo la concurrencia industrial, principalmente de las básicas, hacia las áreas de desarrollo (Ley 20560/73, Art. 2°).

Establecer escalas progresivas de estímulo en función de la distancia relativa nacional de la región a promover (ibídem).

Nótese que la cuestión de la localización también se hace presente en el Art. 1° de la Ley 22.021/79:

Las explotaciones agrícola-ganaderas, ubicadas exclusivamente en las provincias de Catamarca y La Rioja...

Por su parte, la Ley 22.021/79 posee la pretensión explícita de incentivar la radicación de inversiones agropecuarias e industriales en zonas extrapampeanas a través de regímenes especiales de franquicias tributarias. Esta ley implicaba aplazar total o parcialmente el cobro del Impuesto a las Ganancias (así como el del que lo complementara o sustituyera) por 16 años, sin por ello percibir intereses.

Considerando lo antedicho, Lindenboim (1987, p. 11) entiende que las inversiones amparadas en legislaciones como las recién citadas agudizaron el proceso de concentración espacial (sobre todo cuando se trataba de radicaciones de capital extranjero) o no lograron quebrar su inercia. Entonces, podemos advertir que la preocupación por la “distribución” de las actividades productivas no necesariamente se plasmó en el logro de una desconcentración.

En segundo lugar y asociada con la dimensión espacial, se hace referencia a la seguridad nacional, es decir, que se vinculan las actividades productivas y su promoción según los requerimientos impartidos por el Ministerio de Defensa, el cual en su accionar alude a la Doctrina de la Seguridad Nacional. Es así que en la legislación se establece que:

[Se pretende] apoyar especialmente las instalaciones industriales en las zonas de frontera, para consolidar el establecimiento y arraigo de la población (Ley 20.560/73, Art. 2°).

En todos los casos de explotaciones a instalarse en zonas de frontera o de seguridad, el proyecto deberá tener intervención y dictamen previo del Ministerio de Defensa (Ley 22.021/79, Art. 19, inc. c).

Este último artículo hace referencia específicamente a que los proyectos vinculados con industrias de defensa y seguridad nacional o con las que se instalen en zonas de frontera deben cumplimentar esta y otras legislaciones vigentes en ese momento.

Así como se hace explícita la cuestión de la seguridad nacional, también es posible percibir las diferentes percepciones inmanentes en las leyes 20.560/73 y 22.021/79⁶ sobre quiénes son los actores en los cuales hace foco la intervención estatal. Se observa que en esta última legislación, aparece el Estado como subsidiario del capital a partir de desgravaciones impositivas. Distinto es el foco de atención en los Arts. 1° y 2° de la Ley 20.560/73:

Tendrán prioridad para el otorgamiento de los beneficios de esta ley las empresas que en su gestión y propiedad adopten formas de participación de sus técnicos empleados y obreros (Ley 20.560/73, Art. 1°).

La promoción industrial se realizará mediante la adopción de medidas de política económica orientadas en base a un criterio selectivo y programado, otorgando el apoyo estatal exclusivamente a aquellas unidades productivas que las necesidades del país determinen como fundamentales o prioritarias (Ley 20.560/73, Art. 2°).

Se señalan los propósitos que expresan el espíritu del Art. 2°:

- Alcanzar niveles adecuados de moderna tecnología en todas las ramas industriales y propender al desarrollo de una tecnología nacional que tienda a eliminar la dependencia del exterior.
- Armonizar los objetivos de promoción industrial con las necesidades socioeconómicas de la población: ningún beneficio a otorgarse si no se contemplan dichas necesidades.
- Reservar la promoción industrial únicamente para las empresas de capital mayoritario nacional.
- Apoyar la expansión y fortalecimiento de la media y pequeña industria.

6 Independientemente del origen del capital, el gobierno nacional, mediante desgravaciones impositivas, incentivó la reestructuración de actividades agroindustriales. Este es el caso de los cultivos de olivo –desarrollados sobre todo en Catamarca y La Rioja– en los que los impactos más evidentes comenzaron a percibirse a principios de la década de 1990, cuando entraron en producción más de 70.000 hectáreas con olivos que fueron implantados a partir de los beneficios de la Ley 22.021/79. Más allá de la magnitud, la aplicación de la Ley implicó una reconfiguración de la estructura productiva. En primer término, se desplazaron las principales producciones y procesamientos hacia las provincias beneficiarias de los diferimientos. En segundo lugar, se alteró la configuración de los actores debido a que la entrada en producción de nuevas plantaciones fue incentivada y organizada por grandes empresas extrasectoriales y/o extrarregionales que destinan la materia prima a la exportación. En contraposición, los pequeños productores tradicionales han sido subsumidos por los intereses de tales empresas. Considerando esta situación sectorial, cabe señalar que los beneficios de la devaluación efectuada desde 2002 colocó al sector de los grandes productores no sólo en mejores condiciones de aprovechar las posibilidades que brinda el mercado exterior, sino también de sustituir gran parte de la importación de aceite de oliva y de ampararse en el régimen de la Ley 22.021/79 y sus modificatorias para ampliar sus negocios (Lampreabe, García y Vázquez Blanco, 2009).

Para concluir, en el caso argentino las iniciativas tendientes a la *reconversión* industrial en sus distintas formas de “promoción” han supuesto una adecuación del contexto global generado a partir de mediados de siglo (desarrollismo y neoliberalismo) en el que el incentivo básico fue, directamente o indirectamente, hacia la gran industria. Si bien estas concepciones cobraron su mayor vigor hacia finales de siglo, se sigue utilizando permanentemente la noción de *reconversión productiva* en las nuevas políticas sin la fuerza de los períodos señalados.

LOS PROCESOS DE RECONVERSIÓN COMO POLÍTICAS: MERCOSUR Y UNIÓN EUROPEA

Existen dos experiencias significativas en la aplicación de políticas de *reconversión* productiva en procesos de integración regional: el caso del MERCOSUR (Mercado Común del Sur) y el caso de la Unión Europea.

Hemos visto la diversidad de interpretaciones vinculadas con el concepto de *reconversión* según el país, la época y aun el idioma. Resulta por ello importante verificar o rastrear esta noción en experiencias de índole supranacional.

En la década de 1950 y en América Latina, el modelo de acumulación dominante era el de sustitución de importaciones que alentaba la creación de políticas proteccionistas dirigidas al mercado interno y a la defensa de los procesos de industrialización nacientes. Con estos fines, se reforzaba la capacidad de compra y crédito de los sectores populares pues se fortalecía la demanda de los productos manufacturados. En este contexto, el Estado tenía un rol protagónico como orientador y actor central del modelo de desarrollo y crecimiento de las economías. Los proyectos integradores desarrollados por las naciones latinoamericanas fortalecían su capacidad negociadora frente a las economías desarrolladas del resto del mundo. Se aspiraba a que los acuerdos de integración llevaran a la creación de un Mercado Común Latinoamericano y al desarrollo de planes nacionales, programas y proyectos en este marco. Sin embargo, en general, estas metas no se concretaron. Recientemente, en esta década del siglo XXI, las mismas parecen cobrar cierto vigor en el marco de nuevos objetivos para la región.

En la década de 1980 comienza a desbaratarse ese modelo de sustitución de importaciones. El mercado es ahora plenamente el orientador de las decisiones y el Estado queda relegado a un espacio operativo insignificante. Las economías se basan en abiertos flujos financieros y de intercambio internacional. El mercado mundial reemplaza al mercado interno y “las nuevas tecnologías de gestión y de producción fueron imponiendo, desde mediados de la década de los 80, grandes *reestructuraciones productivas* [...]” (Laurelli y Rofman, 1994, p. 225).

A principios de los 90, las condiciones del desarrollo y crecimiento económico latinoamericano habían cambiado. Los programas de *ajuste estructural* y de *reconversión* modificaron las realidades en los países de la región generando un aumento de la pobreza y de la desocupación. En este marco de profundas re-

estructuraciones, la “integración” fue pensada como una herramienta eficiente para acompañar el modelo económico y social dominante.

Uno de los instrumentos de integración regional entre países del continente americano lo constituyó, desde 1985, el MERCOSUR, integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. El mismo es un proyecto que puso énfasis en las ventajas derivadas de la anulación de las trabas al comercio intrarregional. Las decisiones centrales se vincularon con las reducciones arancelarias. A raíz de estas “ventajas”, los grandes grupos económicos nacionales y transnacionales celebraron acuerdos de producción y de fusión y establecieron filiales en los países miembros. De este modo, los que tenían la capacidad de anticipación y, además, contaban con recursos para la inversión incrementaron su capacidad de acumulación. Mientras tanto, los pequeños y medianos productores de origen nacional poseían escasos o ningún tipo de apoyo para adaptarse a las nuevas exigencias y perdían su nivel de recursos. En su mayoría no contaban con las condiciones para poder afrontar los desafíos que supuso el MERCOSUR:

[...] entre las carencias que [aquellos] aducen existe la falta de asistencia técnica para la *reconversión*, la ausencia de información al día sobre las alternativas del comercio internacional, el temor a la competencia externa, especialmente la brasileña, y la dificultad de acceso a recursos tecnológicos de gestión y producción requeridos para la reestructuración productiva (Laurelli y Rofman 1994, p. 229).

Resulta así que ese modelo de integración regional imperante lograba beneficiar a unos pocos. Asimismo, los cambios en las relaciones productivas y sociales y la falta de regulación en el proceso de *reconversión productiva* llevaron a los trabajadores a una situación de inferioridad, de mayor y creciente explotación y expropiación.

Un ejemplo de reconversión en la región es el caso de una empresa metalmecánica brasileña. A pesar de haber sufrido un conjunto de transformaciones, esa empresa mantuvo un sistema productivo basado en los principios fordistas. Inició un proceso de innovación tecnológica que constaba de cambios puntuales sin que se generaran grandes modificaciones en la organización de la producción. Asimismo, se introdujeron equipamientos nuevos, pero las maquinarias continuaron siendo esencialmente de base electromecánica. A partir de estos cambios, logró aumentar su productividad y competitividad sin necesidad de llevar a la práctica una innovación más profunda en cuanto al equipamiento o a la organización del trabajo. Este es un caso emblemático de una empresa en la cual “las nuevas tecnologías son introducidas apenas en algunos puntos específicos [...] sin que esto signifique un abandono real de los principios fordistas de producción”. (Leite, 1995, p. 60). Pero existen evidencias de situaciones en las que se da la convivencia de diversas formas de adaptación al proceso de reconversión productiva.

El primer paso hacia la concreción de la Unión Europea, en la década de 1950, fue la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero; este fue el inicio de lo que se podría caracterizarse como la unión económica y política de los países europeos para lograr una paz duradera, comunidad que finalmente fue creada con la integración de Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos. En dicho decenio se constituye la Comunidad Económica Europea (CEE) (Unión Europea, 2009).

En la documentación oficial, se asocian los procesos de *reconversión* a través de los Fondos Estructurales.⁷ Estos fondos se utilizan para “promover el desarrollo” de algunos de los países miembros de la Unión pues el objetivo que se persigue es reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones. De este modo, se destinan fondos a países que están en “situación de alerta” por el escaso nivel de inversión, por las tasas de desempleo superiores a la media, por la falta de servicios a las personas y a las empresas y por la precaria dotación de infraestructuras de base. Los Fondos Estructurales permiten respaldar el despegue de las actividades económicas, a través de la incorporación del equipamiento básico del que carezcan, adaptando y mejorando el nivel de formación de los recursos humanos y favoreciendo las inversiones en las empresas. En los Estados miembros beneficiarios de la ayuda transitoria se ejecutaron 96 programas, elaborados por las autoridades nacionales y regionales con el concurso de la Comisión Europea (ibídem).

En cuanto a estos fondos para la reestructuración industrial, la Unión Europea (2009) hace hincapié en que se debe:

- Tener en cuenta las pérdidas de empleo frecuentes en numerosos sectores como el textil, el carbón o la siderurgia, y también en algunos sectores de servicios.
- Considerar que, cuando estos sectores se encuentran concentrados geográficamente, las consecuencias pueden ser graves para la economía local y regional y se requerirá el desarrollo de nuevas actividades y la recalificación de los trabajadores que han perdido sus empleos.
- Fomentar la diversificación económica; es decir, se debe tener en cuenta la distribución de la actividad en las diferentes partes de la Unión Europea.

Los Fondos Estructurales no sólo se dirigen a los países o regiones sino que también las pequeñas y grandes empresas pueden recibirlos a través de ayudas de índole financiera, incentivos a la formación y a la innovación o apoyo a la creación y al desarrollo de las empresas. En definitiva, la Unión Europea destina estos fondos a los países que se encuentran en “situación de alerta” para aumentar la cohesión económica y social, fomentando la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, así como el desarrollo equilibrado del territorio.

7 Mientras que la operación de “subsidios” era considerada la peor política para el desarrollo de las economías, las políticas de los Fondos Estructurales operaban desde una concepción profundamente subsidiaria.

... PARA NO CONCLUIR

Exponer y desarrollar una serie de ideas que se consideraron relevantes abre un espacio que, de alguna manera, permitiría fomentar un posterior debate en torno a ellas.

En primer lugar, hemos encontrado una diversidad de definiciones y políticas públicas relativas a la *reconversión* productiva, que se revela, entonces, como una noción polisémica desarrollada al calor de la crisis de los Estados de bienestar⁸ en los países centrales desde la década de 1970, aunque sus ideas básicas (transformación de procesos productivos para asegurar la acumulación de capital) pueden rastrearse en definiciones y propuestas bastante anteriores.

En segundo término, cualquiera sea el idioma que consultemos, la noción de *reconversión* se liga con el empleo y con el sector industrial. Es de suponer que la multiplicidad de variables que emplean distintas definiciones tiene que ver con las posturas ideológicas que permean el accionar estatal en diferentes momentos históricos. Tales posicionamientos definen actores ganadores y perdedores, es decir, las consecuencias posibles y previsibles de otra Caja de Pandora...

En tercer lugar, y vinculado con lo antedicho, las legislaciones analizadas se anclan en momentos históricos, atravesados por discusiones acerca de cuál es la estrategia “correcta” que un Estado Nación debe llevar adelante para asegurar un proceso virtuoso de “desarrollo”. El resultado de tales debates es temporalmente variable: algunas veces son hegemónicas las ideas “nacionales y populares”, mientras que en otras oportunidades predominan las visiones conservadoras. El resultado de la “batalla de las ideas” se plasma finalmente en documentos, proyectos y legislaciones con efectos concretos.

Por último, dado que este documento ha intentado plantear una discusión acerca de la relación entre nociones y políticas públicas, se considera necesario destacar el actual contexto argentino. A partir de 2002 se abren nuevas perspectivas acerca de quiénes serán los actores productivos promovidos por las políticas públicas. Las mismas dejan entrever la alternancia de complementaciones, competencias y conflictos entre los actores que pretenden un lugar hegemónico para concretar sus perspectivas. Como sucede con los significados y las políticas gubernamentales relativos a la *reconversión productiva*, es posible pensar que generalmente los discursos políticos y las acciones públicas se “sirven” de ciertas nociones. Sólo el tiempo develará qué hay de mito y qué de realidad en cada una de ellas.

8 En América Latina, el Estado, más que como Estado de Bienestar, podría definirse como “incierto garante de la supervivencia”. Además, la definición de este tipo de Estado obedece a la experiencia de países centrales, aunque desde algunos círculos académicos se lo intentó asimilar a una situación tan distinta como es la de nuestro continente.

BIBLIOGRAFÍA

BRUNET, Roger, R. FERRAS y H. THÉRY (1998), *Les Mots de la Géographie. Dictionnaire critique*, París, Reclus, La Documentation Française, 1998, p. 419.

CIMILLO, Elsa, Edgardo LIFSCHITZ, Eugenio GASTIAZORO, Horacio CIAFARDINI y Mauricio TURKIEH (1973), *Acumulación y centralización del capital en la industria argentina*, Buenos Aires, Editorial Tiempo Contemporáneo, Colección Economía y Sociedad.

LAMPREABE, Florencia, Ariel GARCÍA y Juan Manuel VÁZQUEZ BLANCO (2009), “El circuito olivícola en el NOA. Situaciones y perspectivas tras la transformación incentivada por los diferimientos impositivos”, en JUAN ROCCATAGLIATTA (comp.), *Región Noroeste. Competitividad y Cohesión Social*, Buenos Aires, Ed. Docencia (en prensa).

LAURELLI, Elsa y Javier LINDENBOIM (1991), “Reestructuración de los mercados mundiales y transformación del territorio. Realidades y utopías en América Latina”, en *Cuadernos del CEUR*, n° 30, Buenos Aires, CEUR.

LAURELLI, Elsa y Alejandro ROFMAN (1994), “Políticas de integración: La construcción de una respuesta frente al desafío”, en P. CICCOLELLA y otros (comp.), *Integración Latinoamericana y Territorio*, Buenos Aires, Instituto de Geografía, UBA-CEUR.

LEITE, Marcia de Paula (1995), “Modernización tecnológica y calificación”, en María Antonia GALLART (coord.), *La Formación para el Trabajo en el final de siglo: entre la reconversión productiva y la exclusión social*, Buenos Aires, Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP y UNESCO-OREALC, *Lecturas de Educación y Trabajo* n° 4.

LINDENBOIM, Javier (1987), “Desarrollo Regional y leyes promocionales”, en *Informes de investigación del CEUR*, n° 5, Buenos Aires, CEUR-PISPAL.

PRESIDENCIA DE LA NACIÓN (1953), *Segundo Plan Quinquenal*, Buenos Aires, Presidencia de la Nación.

Otras fuentes

Dicionário Priberam da Língua Portuguesa, 2009. Disponible en: <http://www.priberam.pt/DLPO/default.aspx>

Diccionario de la Lengua Española, Madrid, Espasa-Calpe, 2005.

Diccionario Manual de la Lengua Española Vox, Madrid, Larousse Editorial, 2007.

Enciclopedia Larousse, 2009. Disponible en: <http://www.larousse.fr/encyclopedie/#larousse/66380/11/reconversion>.

Pocket Oxford-Hachette French Dictionary, Oxford, Oxford University Press, 2005.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (1984), *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, vigésima edición.

----- (2001), *Diccionario de la lengua española*, Madrid, vigésima segunda edición. Disponible en: http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=reconversión

UNIÓN EUROPEA (2009). Disponible en:
<http://europa.eu/abc/history>
http://es.wikipedia.org/wiki/Crisis_del_petr%C3%B3leo_de_1973
http://es.wikipedia.org/wiki/Historia_de_Europa
http://es.wikipedia.org/wiki/Comunidad_Europea
<http://europa.eu/abc/history>

WIKIPEDIA (2008), “Reconversión industrial”. Disponible en: http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Reconversi%C3%B3n_industrial&oldid=21541205.
 Fecha de consulta: 24/02/2009.

WORD REFERENCE (2009), “Conversion”. Disponible en: <http://www.wordreference.com/definicion/conversi%C3%B3n>.

SAPPIENS (2009). Disponible en: <http://www.sappiens.com/castellano/glosario.nsf/0/b3fa52bcc004db10025688800097304!OpenDocument&Click=>

PALABRAS CLAVE

RECONVERSIÓN PRODUCTIVA
 GLOSARIO
 TECNOLOGÍA
 GESTIÓN

KEY WORDS

PRODUCTIVE RESTRUCTURING
 GLOSSARY
 TECHNOLOGY
 MANAGEMENT

RESUMEN

Los procesos de articulación de escalas –tanto local como regional y transnacional– impuestos, de una manera u otra, por la mundialización hacen surgir nuevos contenidos materiales, económicos, sociales y políticos que se manifiestan en nuevas formas de territorialización.

Cadenas productivas que incluyen asociaciones diversas a las tradicionales, redes de transportes, aplicación constante de nuevas tecnologías de información y comunicación producen, en los nuevos territorios, prácticas sociales que van caracterizando el inicio de este siglo.

El tiempo y el espacio que acortan sus distancias y se redefinen hacen que el momento sea propicio para indagar sobre los impactos de los nuevos intereses, las nuevas estrategias de integración y de competencias y el potencial de transformación en el espacio regional. En este sentido, la complejidad actual de las orientaciones que puedan darse las organizaciones sociales, económicas, políticas y locales en los territorios sensibles a los imperativos de la mundialización –más allá de los objetivos de la integración comercial– exige la reflexión y elaboración de marcos conceptuales capaces de explicar estas respuestas, de identificar las variables analíticas más significativas de su dinámica y de formular escenarios alternativos. Consecuentemente, resulta imperativo reflexionar en torno al uso de palabras que históricamente han asumido variadas acepciones y han ido definiendo, hasta la actualidad, tanto los procesos en la actividad productiva como los lineamientos de las acciones de planificación asociadas. De este modo, será posible integrar verdaderos “glosarios” con aquellos términos esencialmente polisémicos, simbólicamente representantes de épocas y contextos.

La noción de *reconversión* adquiere legitimidad en el marco de un modelo económico que se vuelve hegemónico y que logra consensos. Sin embargo, detrás de su significado ambiguo, se esconden ideas perversas, es decir, contrarias a los intereses de las mayorías. Es difícil oponerse a una propuesta de cambio, de transformación que redundaría en mejoras sociales; pero, al amparo de una noción imprecisa, pueden ocultarse objetivos que sólo benefician a las minorías o incluso es posible que coexistan significados contrarios y hasta contrapuestos.

ABSTRACT

The processes of joint of scales, both local and regional and transnational, imposed, by some means or another, for the mundialización, make arise new material, economic, social and political contents that demonstrate in new forms of territorialización. Productive chains that diverse associations include to the traditional ones, networks (nets) of transport, the constant application of new technologies of information and communication produce in the new territories social practices that they are characterizing the beginning of this new century. The time and the space that their distances shorten and they to themselves are redefined do that the moment is propitious to investigate on the impacts of the new interests, the new strategies of integration and of competitions and the potential of transformation in the regional space. In this respect, the current complexity of the orientations that there could give them the social, economic, political and local organizations in the territories sensitive to the imperatives of the mundialización –beyond there of the aims (lenses) of the commercial integration– demands the reflection and production (elaboration) of new conceptual frames, capable of explaining these answers, of identifying the most significant analytical variables of his (her, your) dynamics and of formulating alternative scenes (stages). Consistently, it (he) turns out to be imperative to think concerning (around) the use of words that historically have assumed varied meanings, defining processes up to today so much, in this case, in the productive activity as (like) in the associate actions (shares) of planning. This way to manage to integrate (repay) real “glossaries” with those essentially polysemic terms (ends), symbolically representatives of epochs and contexts.

The notion of restructuring acquires legitimacy in the frame of an economic model who becomes hegemonic and achieves consensuses, nevertheless, behind his (her, your) ambiguous meaning they hide perverse ideas, that is to say, opposite to the interests of the majorities. It is difficult to be opposed to an offer of change, of transformation that would redound to social improvements, nevertheless, behind a vague notion they can hide aims (lenses) only beneficial for the minorities or even to enclose opposite meanings and up to (even) opposite.

EL MERCOSUR PROFESIONAL: LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Facundo Solanas

INTRODUCCIÓN

La puesta en marcha del MERCOSUR y la construcción de una agenda institucional educativa regional, entre uno de sus diversos desafíos, implicaba facilitar la posibilidad de que los profesionales de un Estado miembro pudiesen ejercer la profesión en los demás países miembros del bloque y que dejaran de someterse al lento y complejo mecanismo de la reválida de sus títulos. Frente a los tiempos extensos que demandaba la construcción de estos mecanismos por parte del sector educativo, en el ámbito del Grupo de Servicios del MERCOSUR se plasma, en la Decisión del Consejo Mercado Común N° 25/2003, la voluntad de avanzar sobre el ejercicio profesional temporario.

A partir de algunos elementos de análisis utilizados en otros trabajos sobre el tema (Solanas, 2007a), nos proponemos considerar el proceso de definición e implementación de la Decisión CMC N° 25/2003 en el caso argentino.

A diferencia de lo que ocurre con la importante integración alcanzada por la Unión Europea, en el MERCOSUR existen pocos casos donde se pueda plasmar el concepto de “política mercosuriana” o “política regional” –como homóloga de la respectiva política europea o comunitaria–. Sin entrar en detalle en este aspecto específico, esta circunstancia histórica hace que contemos con la ventaja analítica de poder observar los caminos recorridos en el viejo continente para nutrirnos de algunas herramientas teóricas que, sin constituir una reedición de las originales, pueden ser de gran utilidad para dar cuenta de los fenómenos que caracterizan estas otras latitudes.

Si el análisis de políticas europeas se encuentra en una etapa que algunos autores denominan “normalizada” (Hassenteufel y Surel, 2000), dado que, de acuerdo con una gran cantidad de trabajos empíricos sobre políticas comunitarias, se ha demostrado que las teorías de la integración regional, como

el neofuncionalismo y el intergubernamentalismo, no llegan a dar cuenta del conjunto de interacciones complejas, con lo que es necesario recurrir a otros instrumentos para explicarlas (Lequesne y Smith, 1997), a pesar del fuerte contraste intergubernamental que presenta el MERCOSUR, existen ciertos elementos que escapan a una lógica exclusivamente intergubernamentalista.

En este trabajo nos proponemos analizar la definición e implementación de esta política a partir de elementos de encuadre provenientes del análisis de políticas públicas y de corrientes neoinstitucionalistas, en particular, el modelo o enfoque de las “Tres I” (véanse Hecló, 1994; Hall, 2000; Surel, 2006 y 1998; Palier y Surel, 2005). Este marco teórico que designa tres series de elementos o variables de análisis –las ideas, los intereses y las instituciones– intenta sobrepasar los límites que habitualmente presenta el análisis de políticas públicas (Palier y Surel, 2007).

Teniendo en cuenta el bajo grado de institucionalización del MERCOSUR, partimos de la hipótesis de que la construcción de las políticas regionales destinadas a fomentar la movilidad de los profesionales dependerán casi exclusivamente de la capacidad de movilización con que cuenten los actores destinatarios de la política en cuestión y de sus posibilidades de introducir sus demandas en la agenda del bloque.

CÓMO OPERACIONALIZAR LAS TRES I

A diferencia de las teorías de la integración regional, el enfoque de las Tres I no cuenta con el mismo grado de institucionalización. Este enfoque, inspirado sobre todo en los trabajos de Hugh Hecló y de Peter Hall referidos y abordado y redefinido por los posteriores análisis de Yves Surel y Bruno Palier, busca identificar el peso explicativo que cada una de estas variables puede tener en los distintos momentos de la investigación (Surel, 2006).

Al movilizar estas tres dimensiones de nuestro objeto, sin dudas, alguna de ellas tendrá un peso explicativo mayor que las otras, aunque, como veremos, no será sólo el peso de uno de estos elementos lo que determinará la traducción del ejercicio profesional temporario en una decisión intergubernamental.

Comenzando por la dimensión institucional y teniendo presente el carácter intergubernamental del MERCOSUR, los dispositivos tendientes al reconocimiento profesional se inscriben en las agendas de dos ministerios: el de Educación y el de Relaciones Exteriores.

El mismo año de creación del MERCOSUR nace una agenda de educación del bloque hacia fines de 1991 a partir del Protocolo de Intenciones, que introducirá tempranamente la necesidad de agilizar el reconocimiento de los diplomas de los profesionales de los países miembros (Solanas, 2007b, p. 398).

Por otra parte, el ejercicio profesional se inscribe implícitamente en el Tratado de Asunción, dentro de la categoría de servicios en el MERCOSUR. Con el funcionamiento imperfecto de la Unión Aduanera en 1995, el Grupo del

Mercado Común (GMC) constituye el Grupo de Servicios (GS) –en principio, ad hoc–, que sería el encargado de elaborar un proyecto de Acuerdo Marco sobre Servicios de conformidad con el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS o GATS)¹ de la OMC. A fin de tender a desregular progresivamente el comercio de servicios en la región –donde se incluyen como subcategoría los “servicios profesionales”–, a fines de 1997 se suscribiría el Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios en el MERCOSUR (Decisión CMC N° 13/97, 15-12-1997).

Ambas agendas, dotadas de sus correspondientes dispositivos –protocolos, planes estratégicos, memorandums, resoluciones, decisiones– sobre algunos de los cuales nos detendremos más adelante, especialmente en los primeros años, darán lugar a una suerte de competencia y hasta a una superposición de acciones por un escaso grado de articulación entre los actores gubernamentales de cada ministerio. Esto nos permite introducir nuestra segunda dimensión: los intereses.

Si la temática del reconocimiento de títulos para ejercer la profesión se inscribirá en dos agendas gubernamentales, ello se vincula, por un lado, con el carácter tanto educativo como económico que implica la práctica profesional. En el caso argentino, son las universidades las que se encargan de revalidar los títulos universitarios, aunque, si el Estado suscribe un convenio con otro Estado, supuestamente existe un mutuo reconocimiento de la calidad de la formación recibida por los profesionales de ambos países que justifica delegar esa función. Asimismo, la práctica profesional implica la prestación de un servicio que, casi siempre, reviste un carácter económico.

Pero, por otro lado y como veremos más adelante, esa suerte de “doble inscripción” también obedece a la competencia o a la escasa capacidad para articular acciones entre los actores gubernamentales así como a la movilización de los actores profesionales que intervendrán en ambos procesos.

Si bien el “público” de esta política –es decir, el conjunto de los individuos, grupos u organizaciones cuya posición es afectada por la acción del Estado (Cobb y Elder, 1972)– abarca un número considerable de asociaciones profesionales, nos hemos concentrado con algunos actores profesionales más activos y que han participado directamente en la construcción de esta política.

Tendremos especialmente en cuenta a algunos de los actores que para el caso argentino integran la Comisión de Integración de Agrimensura, Agronomía, Arquitectura, Geología e Ingeniería para el MERCOSUR (CIAM). Esta Comisión está compuesta por federaciones de profesionales de los cuatro países miembros del MERCOSUR. En la Argentina agrupa a alrededor de 250.000 profesionales inscriptos en cerca de ochenta colegios o consejos profesionales de las siguientes disciplinas: Agrimensura, Agronomía, Arquitectura, Ingeniería Civil,

1 Resolución GMC N° 38/95: “Pautas Negociadoras de los Subgrupos de Trabajo, Reuniones Especializadas y Grupos Ad-Hoc”.

Ingeniería Eléctrica, Electrónica y Telecomunicaciones, Ingeniería Mecánica, Aeronáutica, Naval e Industrial, Ingeniería Química, Geología y Minas. Cabe aclarar que en la Argentina los títulos universitarios son habilitantes, mientras que la matriculación es obligatoria para algunas profesiones, con lo cual para ejercerlas es requisito estar matriculado al menos en una jurisdicción. En Brasil, en cambio, los títulos no son habilitantes; se requiere la habilitación por parte de las órdenes o consejos profesionales, razón por la cual estas instituciones tienen una mayor capacidad de presión sectorial, reflejada en su número de afiliados. La contraparte brasilera de la CIAM es el Consejo Federal de Ingeniería, Arquitectura y Agronomía (CONFEA: *Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia*), con sede en Brasilia, que representa también a los geógrafos, geólogos, meteorólogos, técnicos de esas modalidades, técnicos industriales y agrícolas y sus especialidades. El sistema CONFEA/CREA (*Conselhos Regionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia*) se presenta muy ordenado, cuenta con 900.000 profesionales registrados en los veintisiete estados y tiene sedes en las principales ciudades.

Por último, tanto en Paraguay como en Uruguay –donde al igual que en la Argentina los títulos son habilitantes pero, a diferencia de este país, el ejercicio de la profesión no está reglamentado– resulta difícil estimar un número de profesionales. En Paraguay, la CIAM se conforma por asociaciones de ingenieros, ingenieros agrónomos, arquitectos y agrimensores, mientras que en Uruguay, a esas mismas cuatro asociaciones de profesionales, se les agregan los ingenieros químicos y los geólogos.

Algunas de las motivaciones y representaciones que llevaron a ciertos actores nucleados en la CIAM a participar de la construcción de la política regional para el sector, se relacionan con la tercera i: las “ideas”. En este sentido, el MERCOSUR, además de constituir una necesidad de integración con los países vecinos, para muchas asociaciones se presenta como una oportunidad de proporcionarles un marco legal a determinadas prácticas profesionales que se dan de hecho, a partir de acuerdos entre grandes empresas o estudios y que marginalizan al profesional independiente. Esta tercera dimensión constituirá la menos explotada y jerarquizada de nuestro trabajo y ello se vincula con el tiempo de desarrollo que demanda la construcción de una política pública. Como sostienen Palier y Surel, las “ideas” constituyen las variables menos susceptibles de cambiar, especialmente, en un corto lapso (Palier y Surel, 2005). Sabatier asimila este tipo de transformaciones a una conversión religiosa, lo que implica que los individuos cambian sus representaciones y creencias fundamentales (Sabatier, 1999). Inversamente, los “intereses” representan la variable que es más proclive a redefinirse en tiempos cortos, dado que las interacciones entre los actores y las alianzas que se establecen cambian frecuentemente; mientras que las lógicas institucionales suelen ser determinadas por temporalidades intermedias en virtud de la institucionalización de los dispositivos de acción pública (Palier y Surel, 2005).

Por lo tanto, la temporalidad constituye una de las dificultades y debilidades mayores de nuestro análisis. Tomando la ya clásica grilla secuencial de Jones, en general los análisis de políticas públicas tienden a abordarlas cuando estas ya han concluido la etapa de implementación y se pueden considerar sus resultados (en términos de *outputs* y no de *outcomes*). Esto hace que el analista cuente con un período que le permite conocer los cambios, la evolución o el grado de estabilidad de las mismas. Existe un consenso bastante explícito entre algunos estudiosos (Sabatier, 1999) en cuanto a que es necesario tomar un período de tiempo de al menos diez años para analizar una política. Efectivamente, si tomamos la inscripción en la agenda institucional, el Protocolo de Montevideo, o incluso los debates previos que precedieron a la decisión, sobrepasamos el período en cuestión. Ahora bien, si de lo que se trata es de analizar su implementación, nos encontramos con sólo apenas seis años desde su institucionalización en la norma regional, tiempo que efectivamente no es suficiente para dar cuenta de su grado de estabilización y de los posibles cambios y efectos de su aplicación. A pesar de ello, hemos corrido el riesgo de abordar el análisis de esta política regional: en primer lugar, porque constituye uno de los pocos casos de construcción de políticas mercosurianas por fuera de las estrictamente “económicas”; y, en segundo lugar, porque, si bien en términos de implementación presenta múltiples dificultades, ello se vincula a la complejidad que implica construir una política regional multisectorial que se traduce en una sola y misma norma.

LAS PRIMERAS DEFINICIONES

La conformación del MERCOSUR y la emergencia de una agenda institucional del bloque han contribuido a acelerar el proceso de reposicionamiento y reagrupamiento de distintos actores no gubernamentales, no sólo a nivel nacional, sino inclusive buscando sus pares en los demás países miembros. “Muchos actores y fuerzas sociales están incorporando el nivel regional en sus estrategias de acción: las comunidades científicas y universitarias, los movimientos sociales (el feminismo, el ambientalismo, el indigenismo, el movimiento de derechos humanos, etc.), las organizaciones no gubernamentales de diverso cuño (desde las que promueven la ciudadanía activa hasta las federaciones de organizaciones de base o las que promueven microemprendimientos), las comunidades artísticas” (Jelín, 2001). Mientras que algunos de ellos han reaccionado rápidamente y han logrado trazar lazos con sus contrapartes en los demás Estados miembros, en algunas ocasiones, si bien ha sido la excepción más que la regla, otros hasta han institucionalizado su presencia en tanto grupo, anticipándose a la propia estructura del MERCOSUR, como es el caso de la CIAM.

Salvando las grandes distancias pero en forma semejante al proceso europeo, los actores a distintos ritmos van tomando conciencia de que, a medida que la integración avance, cada vez menos dominios de política pública podrán estar aislados del proceso regional y de que, en adelante, ello constituirá un pasaje obligado en la estrategia de los funcionarios, actores políticos o representantes

de grupos de interés (Muller, 1995). El fenómeno de proyectarse regionalmente se relaciona, por un lado, con esta toma de conciencia y de la oportunidad que abre la existencia del bloque y, por otro lado, con el surgimiento de una agenda merco-educativa, que impulsó el debate interno en cada una de las asociaciones y actores universitarios y profesionales, así como la transformación de algunos de ellos en actores regionales.

A pesar de la poca visibilidad que tenía la agenda educativa durante los primeros años de comenzado el proceso, distintas asociaciones profesionales comenzaron a acercarse al Sector Educativo del MERCOSUR (SEM), a fin de comenzar a agilizar el reconocimiento de los títulos universitarios con fines académicos y profesionales. Inclusive, la CIAM intensificó los contactos con los distintos organismos gubernamentales que podrían ocuparse de la cuestión del ejercicio profesional, entre ellos los nucleados bajo la órbita del Ministerio de Educación y el GS coordinado por la actual Dirección MERCOSUR del Ministerio de Relaciones Exteriores. Siguiendo a Francis de Baecque, diríamos un “ministerio vertical” y otro “horizontal” (citado en Quermonne, 1991, p. 338): los primeros tienen un carácter sectorial, dado que corresponden a la gestión o al control de un sector determinado de la sociedad, en nuestro caso la educación; los segundos ejercen una misión transversal que concierne al conjunto de la sociedad o del Estado (Ibíd., p. 68), en nuestro caso, las relaciones con el exterior.

El SEM había comenzado a analizar los posibles mecanismos para su plantar la reválida. Luego de algunas deliberaciones, se decidió que la mejor forma era a través de la acreditación de carreras de grado. Indudablemente, esta decisión inicial traerá aparejadas importantes consecuencias para el reconocimiento profesional y efectos que perdurarán en el largo plazo (Pierson, 1993). Para ese entonces ya se había creado la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) en la Argentina.

Luego de algunas reuniones, se resolvió acotar la acreditación regional sólo a fines académicos y no profesionales, como esperaba la mayoría de las asociaciones locales. Esta decisión arbitraria respondía más a cuestionamientos externos y, especialmente, a la voluntad de avanzar procurando disminuir en lo posible el grado de conflictividad que el mecanismo podía llegar a generar (Solanas, 2007b). Cabe recordar que las resistencias que había generado la imposición de la Ley de Educación Superior² por parte del gobierno en 1995 habían sensibilizado particularmente a la mayoría de los actores universitarios, dejando como parte del saldo un clima de gran hostilidad entre estos actores y el gobierno.³

La decisión del SEM, plasmada en el “Memorándum de Entendimiento sobre la Implementación de un Mecanismo Experimental de Acreditación de

2 La Ley lleva el N° 24.521; sería promulgada en agosto de 1995 (Decreto P.E.N. N° 268/1995) y reglamentada al mes siguiente (Decreto P.E.N. N° 499/1995).

3 Para mayor información sobre el proceso de construcción de la Ley de Educación Superior argentina, véase Solanas, 2009a.

Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario en los Países del MERCOSUR” de junio de 1998, significaba que se iniciaría un lento proceso con carácter experimental para algunas carreras (incluía los ingenieros agrónomos, algunas ingenierías y medicina) y que, en consecuencia, el reconocimiento a los fines profesionales se dilataría fuertemente. Ello implicaba que los actores gubernamentales nucleados bajo el área del SEM dejaban de ser los principales interlocutores de la CIAM a los fines de agilizar el ejercicio profesional entre los países del bloque.

En contrapartida, y gracias al papel desempeñado por las secciones nacionales de la CIAM, se logró que los negociadores del GS de cada país, responsables de la redacción del Protocolo de Montevideo, propusieran a sus respectivos gobiernos una participación relevante de las entidades profesionales (véase Canamasas, Volman, Luduvic, Pino y Bigatti, 2001). Asimismo, en las recomendaciones del GS al GMC, se irían incorporando en mayor medida las demandas provenientes de los sectores profesionales respecto del establecimiento de un mecanismo temporal para el ejercicio de la profesión. De este modo, en junio de 2000, el GMC instruyó “al Grupo de Servicios para que elabore los términos de referencia para la negociación de normativa MERCOSUR aplicable a la libre circulación temporaria de personas físicas proveedoras de servicios” (véase Resolución GMC N° 36/00, Buenos Aires, 28-06-2000).

En el próximo apartado abordaremos algunas de las principales razones que explican este acercamiento entre estos actores, aunque cabe remarcar que, en aquel entonces, en ningún momento los representantes gubernamentales pertenecientes a los dos ministerios implicados mantenían un diálogo fluido acerca de las posibles soluciones al reconocimiento con vistas a la práctica profesional. Es decir, que si bien el ejercicio profesional temporario podía leerse como un eficaz paliativo frente a la dilatación de los tiempos que entrañaba el mecanismo de acreditación, no constituía una respuesta coordinada por parte de ambos ministerios para satisfacer conjuntamente las demandas de los actores profesionales.

HACIA EL EJERCICIO PROFESIONAL TEMPORARIO

En el Estado argentino, donde los cambios gubernamentales o de ministros de las distintas áreas suelen alterar no sólo el normal funcionamiento de las políticas o programas en marcha, sino que frecuentemente también ocasionan el desplazamiento de los funcionarios del sector –de los cuales depende, en buena medida, la implementación de las políticas–, la escasa visibilidad e impacto de un programa o de una política implica, de algún modo, que cuenta con bastantes posibilidades de ser discontinuada. Ahora bien, una de las excepciones más importantes en este aspecto le cabe al Ministerio de Relaciones Exteriores, que cuenta con diplomáticos de carrera formados en el Instituto del Servicio Exterior de la Nación, y donde se garantiza una continuidad entre el funcionario saliente y el entrante. De esto se desprende que el hecho de contar

con interlocutores en este Ministerio le otorga a la política en curso una mayor garantía de continuidad por sobre otras áreas del Estado, dado que la mayoría de estos funcionarios se encuentra menos expuesta a sufrir las consecuencias derivadas de los vaivenes gubernamentales. En otras palabras, esa política tiene mayores posibilidades de perdurar que las que suelen implementar otros ministerios, aunque cabe destacar que la llevada a cabo por el SEM ha tenido un notable grado de continuidad, más allá de los distintos gobiernos y cambios de ministros que se han sucedido hasta nuestros días (Solanas, 2007a).

El hecho de que el reconocimiento con fines profesionales hubiera ido incluido en dos agendas institucionales, en principio, provocó cierta competencia entre ambas áreas durante los años 90 (Ibíd.). A partir de la crisis de 2001, el SEM comienza a volverse mucho más receptivo frente a otros actores no gubernamentales, aunque por las características y la complejidad del proceso emprendido, la dinámica del mecanismo de acreditación resulta mucho más lenta que la que implicaba un reconocimiento temporario.

Por su parte, el GS ya venía trabajando en la posibilidad del ejercicio temporario en colaboración con las asociaciones profesionales. Fruto del trabajo conjunto de la CIAM con los Ministerios de Relaciones Exteriores, surgió la Decisión CMC N° 25/2003, por la cual se aprobó el mecanismo para el ejercicio profesional temporario. Como adelantamos, el mismo establece directrices para la celebración de acuerdos marco de reconocimiento recíproco entre entidades profesionales y la elaboración de disciplinas para el otorgamiento de licencias temporarias; es decir, un profesional de esas carreras tendrá la posibilidad de trabajar en algún país miembro del MERCOSUR a partir de un convenio entre los colegios profesionales de los respectivos países y de la realización de los trámites de matriculación correspondientes en el país de destino. Previamente, las entidades profesionales deben solicitar su reconocimiento como Grupo de Trabajo ante el GS y luego ser aprobado por el GMC. A su vez, los profesionales deben cubrir una serie de condiciones, entre otras: disponer de un contrato para desarrollar las actividades en el país receptor, satisfacer los requisitos de inscripción en el Registro Profesional Temporario de la entidad de fiscalización profesional, cumplimentar los criterios de equivalencias en la formación, sus alcances o competencias y tener la experiencia mínima requerida, a definir por las comisiones cuatripartitas (véase Decisión CMC N° 25/2003, Anexo N° 1 B).

La CIAM se constituyó en un actor decisivo en el marco de los avances hacia la concreción del mecanismo tendiente a agilizar la posibilidad de ejercer profesionalmente en los países del MERCOSUR. Como señala uno de nuestros entrevistados, “la decisión 25 [se refiere a la Decisión CMC N° 25/2003] recogió los trabajos del CIAM. El CIAM tenía elaborada una resolución interna, la 28. Hubo algunas negociaciones en el medio, pero se trabajó sobre eso”.⁴

4 Entrevista con un funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina, Buenos Aires, 17-03-2005.

Por lo general, los actores que “contribuyen a la definición de las políticas públicas tienen que demostrar su capacidad de entrar y permanecer en el juego, lo que aventaja fuertemente a aquellos que disponen de los recursos sociales más apreciados especialmente por los agentes del Estado” (Lagroye, Bastien y Sawicki, 2002, p. 508.). Prácticamente de forma determinante, esa “permanencia” se vincula con el hecho de que será directamente un miembro de la asociación quien, en su doble condición de ingeniero y asesor de la presidencia a préstamo en el Ministerio de Relaciones Exteriores, impulsará la posibilidad de realizar acuerdos entre colegios profesionales. En términos de Cobb y Elder (1972), la CIAM tendrá un acceso privilegiado a la agenda institucional. Efectivamente, la idea del ejercicio profesional temporario surge de esta asociación, y ese ingeniero encarnaba la figura de lo que en los análisis cognitivos de políticas públicas se entiende como el “*policy broker*” (véase Sabatier y Jenkins-Smith, 1993), intermediario de política pública (Jobert y Muller, 1987) o mediador profesional (Muller, 1990). Más allá de estos debates técnicos, en general el rol de los mediadores consiste en elaborar un nuevo proyecto sociocultural que viene a conformar el nuevo campo normativo (Jobert y Muller, 1987, p. 72). En este sentido, este ingeniero-funcionario se desempeñó como mediador ideal para vincular la institución con el Ministerio de Relaciones Exteriores y potenciar las necesidades de ambas partes. En palabras de nuestro entrevistado: “era un vínculo perfecto. Venía de Presidencia prestado a Cancillería. Fue él quien inventa el mecanismo [de ejercicio profesional temporario] partiendo de la Resolución N° 28⁵ del CIAM y de las directrices de la OMC para reconocimiento mutuo en contabilidad”.⁶ En cierta forma, en este caso son las relaciones interpersonales y las que existen entre las organizaciones en el seno de la burocracia las que consiguen fisurar el mito de la “unidad” de la administración central (Hecló y Wildavsky, 1974).

Teniendo en cuenta el papel desempeñado tanto por el mediador como por los miembros de la CIAM en el proceso de asesoramiento activo en la definición del problema y en los aportes al Estado de posibles soluciones, se los puede considerar como “productores o coproductores de la acción pública” (Lagroye, Bastien y Sawicki, 2002, p. 506), más que como “grupos de presión” (Meynaud, 1962) o grupos que hacen presión sobre los gobernantes (Offerle, 1994). La merco-proyección de la asociación, es decir su capacidad para proyectarse hacia la región, sumada al acceso privilegiado a la agenda del GS, contribuiría fuertemente a destrabar los caminos hacia la práctica profesional y, de este modo, a hacer avanzar la integración del espacio profesional. De esta manera, es justamente por iniciativa de los actores profesionales y por su grado de aproximación a los actores gubernamentales que aquellos logran institucionalizar en una decisión MERCOSUR el ejercicio profesional temporario.

5 Resolución CIAM N° 28, del 20 de septiembre de 1998.

6 Entrevista citada., 17-03-2005.

LA IMPLEMENTACIÓN Y SUS OBSTÁCULOS: LA PERSPECTIVA DE LOS ACTORES

Después de 18 años de anunciada la necesidad de avanzar con la agilización del reconocimiento de títulos universitarios en los países del MERCOSUR, hoy en día, en la práctica, la situación original aún no ha variado. A pesar del interés de los distintos actores gubernamentales y profesionales y del cambio de paradigma que, al menos discursivamente, ha experimentado la Argentina y también el MERCOSUR, cada país continúa con los mismos sistemas de reconocimiento de títulos. La noción más pertinente para explicar esto es la de “dependencia al camino” (*path dependance*), redefinida por Pierson (1996 y 2000) a partir de los análisis de North (1990). Esta noción permite considerar el proceso de cristalización y sedimentación sufrido por la reválida como mecanismo de reconocimiento de títulos. La existencia de este mecanismo no reemplazado, ni en el caso de haber suscripto convenios internacionales a esos fines, limita la capacidad de acción que pueden tener los actores interesados en agilizar el sistema.

Desde una perspectiva económica, North explica que la dependencia al camino ya recorrido depende más de los individuos dentro de las instituciones que de las tecnologías. Las instituciones resisten el cambio porque ello implicaría perder la amortización y los rendimientos crecientes de las inversiones iniciales. Esto, traducido a la reválida, implicaría que el sistema que se encuentra funcionando en cada una de las universidades nacionales y sus mecanismos, poco dinámicos pero mecanizados, dejarían de funcionar para los países del MERCOSUR que, al agilizar el reconocimiento, deberían asumir la inversión inicial que es la más costosa, dado que comprende todo el proceso de aprendizaje (Ibíd.) –aunque, en este caso, la reválida debería continuar funcionando tanto para los diplomas no contemplados dentro del nuevo procedimiento como para los títulos universitarios provenientes de los demás países no pertenecientes al bloque–. En este sentido, la apuesta del Mecanismo Experimental de Acreditación (MEXA) de carreras de grado del MERCOSUR implicó importantes transformaciones institucionales, tales como la creación de agencias nacionales de acreditación en otros Estados miembros y asociados, así como importantes costos derivados de los numerosos traslados y reuniones de expertos –a fin de consensuar estándares básicos para cada disciplina– y, posteriormente, de los traslados de pares evaluadores –con el objetivo de acreditar las carreras–. Efectivamente, este proceso que hemos definido como “mercrosurización de políticas públicas” (Solanas, 2009b), ha implicado una importante inversión en términos no sólo económicos sino, fundamentalmente, logísticos para todos los países, pero especialmente para los de menor envergadura.

Para que el MEXA, y actualmente el ARCUSUR (el mecanismo permanente de acreditación MERCOSUR), funcione se requiere que esos individuos a cargo de las disciplinas universitarias presenten voluntariamente las distintas carreras para someterse a los procedimientos que requiere la acreditación MERCOSUR.

Ello, por cierto, implica costos en tiempo, trabajo y determinadas luchas internas que dificultan la implementación del mecanismo.⁷

Frente a los lentos y complicados mecanismos de reconocimiento de títulos universitarios en vigencia y las dificultades para proceder a implementar procedimientos más flexibles, se sugirió la posibilidad de otorgar una suerte de reconocimiento acotado a un período. Como señala uno de nuestros entrevistados: “el mecanismo del reconocimiento profesional temporario se pensó para los casos en los que el profesional puede trasladarse a otro país del MERCOSUR con el objeto de realizar un proyecto concreto, para lo cual no tiene necesidad de hacer revalidar su título, que es un trámite que tarda como cinco años (como mínimo, mínimo dos)”.⁸

Como hemos mencionado en otros trabajos (Solanas, 2007a), en general las grandes empresas, cuando realizan una obra importante en otro país, llevan sus propios profesionales, que en su mayoría trabajarán *in situ*. Para sortear los impedimentos legales al ejercicio de la profesión en ese otro Estado, se suele recurrir a ciertos intersticios consistentes –la mayoría de las veces– en salvar el trabajo realizado por los profesionales contratados por la empresa con la firma de un profesional local. Frente a esta práctica habitual, los profesionales que trabajan para las grandes firmas no sienten la necesidad de atravesar por los intrincados caminos que implica el reconocimiento de sus diplomas. Esta situación coloca a los profesionales independientes en importante desventaja, dado que se ven imposibilitados de trasladarse para realizar trabajos en los países vecinos y, a la vez, carecen del apoyo necesario de sus colegas para avanzar con mayor celeridad en un sistema alternativo que facilite ese reconocimiento.

A diferencia de los convenios internacionales o del sistema que está implementando el SEM, el mecanismo de ejercicio profesional temporario no apunta a reemplazar la reválida, como originariamente preveían los profesionales, sino sólo a complementarla. Y aunque podría llegar a ser lógico inferir que este mecanismo surgió con el objetivo de aliviar la presión sobre el primero –al no habilitar este al ejercicio profesional–, en realidad constituye parte del proceso de desarrollo autónomo de la agenda del GS con independencia de la agenda educativa. Pero, de alguna manera, ambos procesos se encuentran emparentados: del mismo modo que en el diseño de un sistema sustituto, para que el mecanismo funcione es necesario resolver la cuestión de las incumbencias profesionales de cada título. Es decir, que primero, para el caso argentino, los distintos colegios o asociaciones profesionales necesitan ponerse de acuerdo entre sí y ello implica importantes costos, especialmente por lo difícil que puede resultar llegar a un consenso. En este sentido, las posibilidades concretas de implementación de los acuerdos depende

7 Aquí no entraremos a considerar en detalle los inconvenientes que de por sí trajo aparejada la creación de la CONEAU y la resistencia de gran parte de los actores universitarios a someterse a los mecanismos de acreditación. Para ello, véase Solanas, 2007a y 2009a.

8 Entrevista con un funcionario argentino, Buenos Aires, 11-02-2009.

en mayor medida de las propias asociaciones profesionales y del ritmo que sus miembros logren imponerle a los debates internos que de los actores gubernamentales que cumplen la función de articular las distintas reuniones. En palabras de uno de nuestros entrevistados: “en el caso argentino, las reuniones se realizan profesión por profesión y negocian todos juntos los colegios; esto hace que cada vez que se reúnen surgen cada vez nuevas dudas y eso, en general, retrasa las negociaciones”.⁹ Luego de llegar a un acuerdo, se negocia con las asociaciones profesionales correspondientes procedentes de los otros tres países integrantes del bloque. Una vez que el acuerdo entre asociaciones logre concretarse, el GS debe revisarlo para comprobar que esté de acuerdo con las normas de la región.

Retomando el análisis de Pierson, resulta difícil lograr escapar de los condicionamientos que imponen sistemas tan estrictos de reconocimiento como la reválida. Crear una nueva institución, como la que surge a partir de la Decisión CMC N° 25/03, implica elevados costos para los actores involucrados: requiere, como se señaló, invertir tiempo por parte de los profesionales para coordinar acciones, debatir las propuestas y métodos de reconocimiento entre asociaciones nacionales primero y luego con las asociaciones de los países del MERCOSUR; a esto se suma la interlocución permanente de estos actores con los gubernamentales y afines a la temática.

Uno de los problemas y causas que dificultan el avance hacia la implementación de la Decisión CMC N° 25/2003 consiste en que la mayoría de las asociaciones no cuentan con profesionales dedicados a la representación de sus miembros. Por lo general, la representación es voluntaria y, por lo tanto, no remunerada. En consecuencia, la implementación del mecanismo queda sujeta, en gran medida, al esfuerzo individual de cada uno de los representantes de las asociaciones, lo que lo contrapone a los ya clásicos problemas de la acción colectiva analizados por Mancur Olson (1965).

Teniendo en cuenta la diversidad de formaciones que existen en la Argentina, en donde los títulos similares no necesariamente coinciden en los contenidos de los planes de estudio de las distintas universidades, sumada al hecho de que existen provincias que cuentan con asociaciones o colegios profesionales, mientras que otras no los poseen, coordinar un acuerdo sobre contenidos mínimos entre tantos actores por cada disciplina se presenta como una tarea ciclópea. Esta situación, caracterizada por el hecho de que los profesionales trabajan voluntariamente para coordinar esos esfuerzos que, en la práctica, beneficiarían a los profesionales independientes o de pequeñas empresas, hace más que comprensible que existan retrasos significativos en la implementación de esta política.

Del lado de los actores gubernamentales, se intenta garantizar que los encuentros y reuniones se produzcan con el objetivo de llegar a firmar los primeros acuerdos, pero no son ellos quienes marcan el ritmo. Sin embargo, he-

mos constatado un cierto optimismo manifiesto en relación con la norma, a raíz de ciertos incentivos paralelos para la firma de los acuerdos, como el reciente Protocolo de Contrataciones Públicas del MERCOSUR, suscripto el 20 de julio de 2006, que, en el caso de la Argentina, fue aprobado el 3 de diciembre de 2008.¹⁰ Nuestro entrevistado se refería a ello en estos términos: “Hace poco llegamos a un acuerdo para compras gubernamentales. Ahí logramos establecer el acervo para arquitectura e ingeniería civil que en Argentina (a diferencia de Brasil) no está institucionalizado. De alguna manera puede servir como una base para futuros acuerdos de reconocimiento”.¹¹

Lejos estamos de prever la futura implementación de los acuerdos entre las asociaciones profesionales, pero es importante destacar que, pese al espacio marginal que ocupa la Decisión CMC N° 25/03 dentro de la agenda institucional del MERCOSUR, ella es el resultado de un importante trabajo realizado por los actores profesionales que podrán ser futuros beneficiarios de su aplicación. Si ese trabajo contó con las ventajas de un privilegiado canal de acceso a la agenda, pudo ser aprovechado como recurso estratégico por los actores involucrados para realizar avances significativos, por sobre las prácticas que de hecho salvan las grandes empresas. En este sentido, la implementación efectiva del ejercicio profesional temporario implica vencer las resistencias que pueden oponer no sólo las burocracias estatales sino especialmente los propios profesionales de esos ámbitos.

A modo de recapitulación, mencionaremos tres dimensiones o Tres I que hemos intentado ponderar en nuestro análisis.

En primer lugar, hemos mostrado la forma en que la problemática del ejercicio de la profesión en el MERCOSUR ha sido inscripta en dos agendas institucionales: una en el seno del Ministerio de Educación y la otra en el de Relaciones Exteriores –en el caso argentino–. A partir de ahí, hemos visto el modo en que los avances se institucionalizaron, primero en el MEXA y luego en el ARCUSUR, y, por otra parte, en la Decisión CMC 25/03.

En segundo lugar, hemos analizado de qué manera la presión o el acercamiento de las asociaciones profesionales a los actores gubernamentales se ha traducido en un mayor impulso a la agilización de los mecanismos de reconocimiento de títulos con fines profesionales. Una vez que el MEXA se limitó al reconocimiento académico, la CIAM, sobre todo, concentró los mayores esfuerzos en avanzar hacia el reconocimiento profesional temporario.

En tercer lugar, ambos mecanismos han sido pensados para integrar el espacio profesional en el MERCOSUR, colocando al profesional independiente en una situación más ventajosa que la actual. Por cierto que constituye una meta de

10 Corresponde a la Ley N° 26.443, publicada en el B.O. 15/01/09.

11 Entrevista con un funcionario argentino, Buenos Aires, 11-02-2009.

largo plazo, pero permite motivar a algunos de estos profesionales, con independencia de los problemas propios derivados de la acción colectiva.

Para concluir, es necesario señalar que si las agendas de ambos ministerios ameritan la realización de debates entre los académicos y profesionales del MERCOSUR a fin de fijar estándares de acreditación en un caso y de acercarse a definir las incumbencias profesionales en el otro, y ello se realiza en buena parte de los casos para las mismas profesiones, resulta innegable que existe un importante déficit de articulación y comunicación que sería importante comenzar a subsanar lo antes posible. Ello es válido tanto entre los actores gubernamentales como entre los no gubernamentales.

REFLEXIONES FINALES

Si bien aún resulta prematuro analizar los resultados del mecanismo del *ejercicio profesional temporario*, es posible extraer algunas reflexiones del caso estudiado a la luz de su construcción.

En primer lugar, teniendo en cuenta la naturaleza fuertemente intergubernamental del MERCOSUR, por lo general, la tentación teórica mayor consiste en recurrir a los enfoques intergubernamentalistas de la integración regional para dar cuenta de cómo se construye una política mercosuriana. Sin descartar estos enfoques, en el presente trabajo hemos podido apreciar cómo es posible, y hasta apropiado, recurrir a otras herramientas para analizar las complejas interacciones que se producen en la construcción de una política regional y que suelen escapar a los supuestos del intergubernamentalismo.

En segundo lugar, el enfoque de las Tres I nos ha permitido recortar nuestro objeto de forma tal de focalizar las tres dimensiones que más nos interesaban y que, en buena medida, escapan a los enfoques de la integración regional. En este sentido, la dimensión institucional ha resaltado el doble carácter de inscripción no articulada de la temática del ejercicio profesional en las agendas institucionales, lo cual escapa al supuesto del Estado como actor racional. La dimensión ideológica, la menos movilizadora, ha puesto el acento en el terreno propicio para la integración del espacio profesional; mientras que las dimensiones estratégicas de los actores han constituido el elemento central a partir del cual hemos desentramado la construcción del ejercicio profesional temporario en el MERCOSUR.

Por último, al analizar una política en forma prematura corremos el riesgo de que la misma pueda discontinuarse o sufrir cambios estructurales o de que su efectiva implementación pueda implicar modificaciones menores que no nos es posible abarcar. En este caso, creímos que, a pesar de ese riesgo, resulta conveniente abordar su análisis, dado que constituye una de las primeras políticas regionales que se elaboran por sobre las exclusivamente "económicas" y, en este sentido, consideramos que, como caso testigo, arroja luz sobre la construcción de nuevas políticas mercosureñas.

BIBLIOGRAFÍA

CANAMASAS, Julio, Eduardo VOLMAN, Henrique LUDUVICE, María Teresa PINO y Marcos BIGATTI (2001), “Aplicación de las cláusulas VI y VII del GATS en el MERCOSUR. Servicios profesionales de agrimensura, agronomía, arquitectura, geología e ingeniería”, Buenos Aires, CIAM. Disponible en: <http://www.copitec.org.ar/ciam/normas-vigentes/51-aplicacion-de-las-clausulas-vi-y-vii-del-gats-en-el-mercosur>

COBB, Roger W. y Charles D. ELDER (1972), *Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press (segunda edición 1983).

HALL, Peter A. (1993), “Policy paradigms, social learning, and the State: The case of economic policymaking in Britain”, en *Comparative Politics*, vol. 25 (3), Nueva York, City University of New York, abril, pp. 275-296.

----- (2000), “Le Rôle des intérêts des institutions et des idées dans l'économie politique comparée des pays industrialisés”, en *Revue Internationale de politique comparée*, 7 (1), París, Louvain-la-Neuve, De Boeck Université, pp. 53-92.

HALL, Peter A. y Rosemary C. R. TAYLOR (1997), “La Science politique et les trois néo-institutionnalismes”, en *Revue française de science politique*, vol. 47, (3), París, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, pp. 469-496.

HASSENFEL, Patrick e Yves SUREL (2000), “Des Politiques publiques comme les autres ? Construction de l'objet et outil d'analyse des politiques européennes”, en *Politique européenne* (1), París, L'Harmattan, abril, pp. 8-24.

HECLO, Hugh (1994), “Ideas, Interests, and Institutions”, en Lawrence C. DODD y Calvin JILLSON, *The Dynamics of American Politics. Approaches and Interpretations*, Boulder-San Francisco-Oxford, Westview Press, pp. 366-396.

HECLO, Hugh y Aaron B. WILDAVSKY (1974), *The private government of public money: Community and policy inside British politics*, Londres, Macmillan.

JELÍN, Elizabeth (2001), “Los movimientos sociales y los actores culturales en el escenario regional. El caso del MERCOSUR”, en Gerónimo DE SIERRA (comp.), *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, Buenos Aires, CLACSO y ASDI, Colección Grupos de Trabajo, pp. 257-274.

JOBERT, Bruno y Pierre MULLER (1987), *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, París, Presses Universitaires de France (PUF).

LAGROYE, Jacques, François BASTIEN y Frédéric SAWICKI (2002), *Sociologie politique*, París, Presses de Sciences Po et Dalloz (4^{ta} edición revisada y actualizada).

LEQUESNE, Christian y Andy SMITH (1997), "Interpréter l'Europe. Union européenne et science politique: où en est le débat théorique ?", *Cultures & Conflits* (28), pp. 7-31, París, L'Harmattan, pp. 7-31.

MEYNAUD, Jean (1962), *Los grupos de presión* (trad. por María Esther Vila de Rosas y Eduardo L. Vila), Buenos Aires, EUDEBA (6ta. edición, 1978).

MULLER, Pierre (1990), *Les Politiques Publiques*, París, PUF.

----- (1995), "Un espace européen des politiques publiques", en Yves MENY, Pierre MULLER y Jean-Louis QUERMONNE, *Politiques publiques en Europe*, París, L'Harmattan, pp. 11-24.

NORTH, Douglass C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.

OFFERLE, Michel (1994), *Sociologie des groupes d'intérêt*, París, Montchrestien.

OLSON, Mancur (1965), *The logic of collective action: public goods and the theory groups*, Massachusetts, Harvard University Press.

PALIER, Bruno e Yves SUREL (2005), "Les 'Trois i' et l'analyse de l'état en action", en *Revue française de science politique*, vol. 55, (1), París, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, febrero, pp. 7-32.

----- (2007), "Analyser l'europeanisation des politiques publiques", en Bruno PALIER, Yves SUREL *et al.*, *L'Europe en action. L'europeanisation dans une perspective comparée*, París, L'Harmattan, pp. 13-85.

PIERSON, Paul (1993), "When Effects Become Cause. Policy Feedback and Political Change", en *World Politics*, 45 (4), Washington, Johns Hopkins University Press, julio, pp. 595-628.

----- (1996), "The Path to European Integration. A historical institutionalist analysis", en *Comparative Political Studies*, vol. 29 (2), Londres, Sage, abril, pp. 123-163.

----- (2000), "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", en *American Political Science Review*, vol. 94 (2), Washington, APSA, Cambridge University Press, junio, pp. 251-267.

QUERMONNE, Jean-Louis (1991), *L'Appareil administratif de l'État*, París, Éditions du Seuil.

SABATIER, Paul A. (1999), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Colorado, Westview Press.

SABATIER, Paul A. y Hank C. JENKINS-SMITH (1993), *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Boulder-San Francisco-Oxford, Westview Press.

SOLANAS, Facundo (2007a), "El MERCOSUR y las políticas públicas de reconocimiento de títulos universitarios: el caso argentino", tesis de doctora-

do de la Universidad de Buenos Aires en Ciencias Sociales, Buenos Aires (no publicada).

----- (2007b), “MERCOSUR: Reconocimiento de títulos universitarios y políticas públicas”, en Marta PANAIÁ (comp.), *Transformaciones territoriales y productivas en el mercado de trabajo litoral*, Buenos Aires, Impresiones Buenos Aires, pp. 393-431.

----- (2009a), “La Ley de Educación Superior en Argentina: un análisis en términos de referenciales de la acción pública”, en *Revista de la Educación Superior*, vol. XXXVIII (1), n° 149, México DF, ANUIES, enero-marzo, pp. 155-170.

----- (2009b), “El impacto del MERCOSUR en la educación superior: Un análisis desde la ‘mercosurización’ de las políticas públicas”, en *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 17 (20). Consultado en <http://epaa.asu.edu/epaa/>

SUREL, Yves (1998), “Idées, intérêts, institutions dans l’analyse des politiques publiques ”, en *Pouvoirs. Revue française d’études constitutionnelles et politiques*, (87), *L’extrême droite en Europe*, París, Éditions du Seuil, noviembre, pp. 161-178.

----- (2006), “Trois I”, en Laurie BOUSSAGUET, Sophie JACQUOT y Pauline RAVINET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, París, Sciences Po Les Presses, 2da edición revisada y corregida, pp. 454-461.

RESUMEN

Teniendo en cuenta determinadas pistas de investigación abiertas en el marco de nuestra tesis de doctorado, nos proponemos abordar el estado de avance de aquellas políticas que facilitarían la posibilidad de ejercer la profesión en algún otro país miembro del MERCOSUR.

Centraremos el análisis en el proceso de implementación de la Decisión del Consejo Mercado Común del MERCOSUR sobre ejercicio profesional temporario (CMC N° 25/2003). Esta decisión permite el ejercicio profesional en otro país miembro sobre la base de propuestas elaboradas desde asociaciones profesionales del bloque.

Tomando prestadas herramientas del análisis de políticas públicas, así como del modelo de las "Tres I", abordaremos la implementación de la decisión buscando operacionalizar las tres dimensiones clave: los intereses, las instituciones y las ideas.

ABSTRACT

Considering certain research tracks opened within the framework of our PhD thesis, we set out to approach the progress of those policies that would facilitate the possibility of exerting the profession in another MERCOSUR Member State.

The analysis will be focused on the implementation process of the MERCOSUR Council Common Market's Decision about temporary professional exercise (CMC N° 25/2003). This decision allows the professional exercise in another Member State, on the basis of proposals made from professional associations of the block.

Borrowing tools from the analysis of public policies, as well as from the model of the "Three i", we will approach the implementation of the decision having seeking to operate the three key dimensions: interests, institutions and ideas.

PALABRAS CLAVE

MERCOSUR
POLÍTICAS PÚBLICAS
EJERCICIO PROFESIONAL
TRES I

KEY WORDS

MERCOSUR
PUBLIC POLICIES
PROFESSIONAL EXERCISE
THREE I

INTERSECCIONES: POLÍTICA SOCIAL E INSERCIÓN LABORAL. UN ESTUDIO DE CASO SOBRE LA INFORMALIDAD DE SUBSISTENCIA EN UN BARRIO DEL CONURBANO BONAERENSE

Guillermina Comas

INTRODUCCIÓN

Las transformaciones en el ámbito del trabajo han ganado centralidad en las cuestiones que atañen a nuestra sociedad. Los problemas de empleo agravaron déficits estructurales, a la vez que impulsaron nuevas desigualdades en las condiciones de vida de la población. Sin embargo, el contexto económico y político que emerge con la salida del período de crisis mostró un impacto positivo sobre esos procesos, expresado principalmente en un crecimiento del empleo asalariado registrado (Palomino, 2007; Novick, 2006). Reconociendo el escenario de estas transformaciones, en este artículo nos interesa indagar sobre la situación sociolaboral de aquellos trabajadores que, situados en la base de la estructura ocupacional, realizan prácticas laborales con nulos o bajos niveles de capitalización en la informalidad de subsistencia.

A partir de un estudio de caso en un barrio del Conurbano Bonaerense, la problemática se inscribe en la yuxtaposición de dos factores que confluyeron en la población de estudio: i) una inserción laboral precaria en el mercado de trabajo informal; ii) su constitución como receptora de programas sociales. Esta confluencia supone la articulación de la dimensión laboral con los recursos provenientes de las políticas sociales (materializadas a través de programas sociales específicos) en las prácticas de organización de sus hogares, poniendo de relieve una esfera de mutua implicación entre el trabajo y la política social.

Una versión preliminar de este trabajo fue presentada por la autora en la monografía final para la obtención del título de Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales, en la Maestría en Políticas Sociales de la Universidad de Buenos Aires. La investigación se desarrolló durante el año 2008 en el marco del Proyecto FONCYT-PICT 33737: "Reproducción social de la nueva marginalidad urbana. Articulación de prácticas de subsistencia y prácticas de acumulación en un sistema social dual y fragmentado", bajo la dirección de Agustín Salvia, con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani/Facultad de Ciencias Sociales-UBA. La autora agradece a Iara Hadad y Emilia Schijman, junto a quienes realizó el diseño metodológico, la aplicación y parte del análisis de los datos.

Guillermina Comas es Licenciada en Sociología. Becaria de Doctorado UBACYT, sede en el Programa "Cambio Estructural y Desigualdad Social", Instituto de Investigaciones Gino Germani/UBA, Dirección: Agustín Salvia.

La relevancia de esa articulación ha sido comprendida en el plano teórico. Coincidimos con Danani (1996) en cuanto a la necesidad de abordar el campo de las políticas sociales como ámbito que “hace sociedad o sociedades, según sean los principios que las orientan”. A su vez, concebir a la política social como un proceso de constitución social permite situar la mirada en el ámbito de la producción y reproducción de representaciones y prácticas.

A partir de estas consideraciones, nos proponemos conocer y explicar un conjunto de percepciones y representaciones que expresan las condiciones de vida y de trabajo (objetivas y subjetivas) de quienes realizan actividades en la informalidad de subsistencia, considerando la injerencia de las intervenciones sociales (del Estado y de otras instituciones y organizaciones) en las representaciones y prácticas que son movilizadas en la organización económica de sus unidades domésticas.

Partimos de una hipótesis preliminar de trabajo que expresa que una estructura ocupacional segmentada tiende a producir, en la población situada en su extremo más vulnerable, un conjunto particular de representaciones y de prácticas relacionadas con su subsistencia que evidencian la baja flexibilidad del sector a las fases de crecimiento económico. En este marco, nos interesa explorar cuál es el papel que cumple la política social en la producción y reproducción de las condiciones de vida de estos trabajadores.

Se formuló un diseño metodológico cualitativo, orientado a la captación y problematización de percepciones y representaciones. Se establecieron dos grupos de discusión: Perceptores de planes sociales (jefas/es o cónyuges) y Cuentapropias de subsistencia (jefas/es o cónyuges) que realizaran changas como actividad principal. El análisis se trianguló con información obtenida a través de la aplicación de un cuestionario semiestructurado. Esta técnica aportó datos sobre un conjunto de condiciones materiales de los participantes. En tercer lugar, se analizaron registros de campo, tomados en observaciones realizadas en diferentes espacios del barrio (ONG, empresas, agencias municipales, comercios, etcétera).

El artículo está conformado por cinco secciones principales: en primer lugar se reseñan algunas nociones y conceptos teóricos fundamentales que constituyeron nuestro marco interpretativo. En la segunda sección se presenta el caso, tanto en función de un conjunto de referencias geográfico-sociales, como en relación con la relevancia de los criterios de selección de los casos participantes. En la tercera sección se apuntan algunas cuestiones referidas al método de investigación, destacando la pertinencia del abordaje y de las técnicas específicas seleccionadas. En el cuarto apartado se exponen los hallazgos obtenidos en cada una de las dimensiones analizadas. A continuación, y a modo de conclusión, se presenta la relación entre los resultados mencionados y la particularidad de la informalidad de subsistencia como posición sociolaboral. Finalmente, y en relación con este punto, se destaca cómo esta posición se intercepta, en nuestro estudio de caso, de modo permanente con la política social.

REFERENCIAS TEÓRICAS: VÍNCULO ENTRE INFORMALIDAD LABORAL Y POLÍTICA SOCIAL

Acerca de la noción de política social

En primer lugar, reconocemos a la política social como intervención del Estado sobre la reproducción de la fuerza de trabajo, estrechamente ligada al modo de producción capitalista. Revisaremos a continuación tres construcciones teóricas relacionadas entre sí que especifican, a nuestro entender, los niveles de esta interacción fundamental.

En primer lugar rescatamos la perspectiva de Offe (1990), quien hace referencia al proceso sociopolítico de la proletarianización: “Avanzamos en la tesis de que la transformación completa y global de la fuerza laboral *desposeída* en fuerza asalariada activa ni fue ni es posible sin *políticas estatales*. Si bien no todas esas políticas se consideran convencionalmente parte de la política social en sentido estricto, realizan la función de incorporar fuerza de trabajo al mercado de trabajo” (p. 80) [Subrayado en el original].

A partir del reconocimiento de lo complejo del proceso de proletarianización activa, el cual supone la instalación de una *motivación cultural* para que la fuerza laboral se convierta en fuerza asalariada, Offe enlaza el origen y la existencia de la política social con el requerimiento de garantizar el cumplimiento de las necesidades reproductivas básicas de la población, lo que exige un campo de servicios institucionales familiares, sanitarios y educativos. El Estado debe organizar estos *subsistemas extraños al mercado* por dos razones principales: en primer lugar, porque el grado de desarrollo de las sociedades industriales requiere que las provisiones por fuera del mercado –como familia, caridad privada y eclesiástica, y demás formas primarias de atención social– sean reemplazadas por regulaciones políticas formales; en segundo lugar, porque la estatización de estos subsistemas posibilita el control de las condiciones de vida de quienes no se convierten en asalariados y permanecen por fuera del mercado laboral.

De este argumento se desprende la centralidad de la políticas sociales sobre el mercado de trabajo, en tanto la determinación de pertenecer o no al mismo no es una elección individual de la fuerza laboral. El planteo de Offe es claro en cuanto a la regulación positiva de esas elecciones, mediante criterios políticamente definidos: “*Por eso la institucionalización política de las diversas categorías de trabajadores no asalariados –y no sólo el mantenimiento de facto– es una precondition para la constitución de una clase de trabajadores asalariados*” (p. 81) [Subrayado en el original].

A su vez, surge una tercera cuestión relacionada con la forma de mantener a los trabajadores en su función asalariada; para ello el Estado dispone de sistemas de persecución y criminalización de los modos alternativos a la relación salario-trabajo, en paralelo con mecanismos de fomento de valores y normas *estatalmente organizadas*.

En relación directa con estos argumentos, Offe construye la definición de política social como estrategia estatal de asalarización. Por ello, desde su perspectiva, no puede ser concebida como reacción o respuesta a demandas de la clase obrera, sino que, por el contrario, debe explicarse como la contribución a su conformación: “La política social es una estrategia estatal para incorporar fuerza laboral a la relación salario-trabajo, una relación que fue capaz de lograr su amplitud contemporánea y su ‘normalidad’ *sólo en virtud de la efectividad de esta estrategia*” (p. 84) [Subrayado en el original].

Por su parte, Cortes y Marshall (1993) también sitúan a la política social en la esfera de estos mecanismos de regulación. Según estas autoras, la intervención social del Estado se realiza a través del conjunto de las políticas (gasto público social, tributario, laboral y demográfico) que están dirigidas a la población, sus condiciones de vida y al mantenimiento del orden social. En relación con esto último es que las políticas funcionarían como un instrumento de control del conflicto social. Desde esta perspectiva, la articulación entre trabajo y política se sitúa en la regulación que las políticas sociales ejercen sobre el mercado laboral, ya que afectan a la distribución del ingreso y a la protección social, impactando en la oferta de la fuerza de trabajo y en las condiciones para su venta y uso. Para Cortes y Marshall, la regulación/intervención del Estado sobre el mercado de trabajo se lleva a cabo a través de varios instrumentos,¹ entre los que destacamos aquí el que refiere a la posesión estatal de bienes, servicios y transferencias destinadas al consumo colectivo y a las transferencias monetarias y subsidios.

Desde la perspectiva que proponemos en este artículo, este instrumento es central ya que opera como mecanismo de regulación en dos aspectos principales: a) contribuye a adaptar el volumen y la calidad de la oferta a los requerimientos de la acumulación (por ejemplo, a través de la provisión en educación y salud); b) modifica el estándar de referencia en la determinación del salario e influye sobre las tasas de participación de la fuerza de trabajo. Reconociendo este componente, se plantea que un modelo de política social implicaría una múltiple combinación de reglas de acceso y consumo a servicios y bienes, de formas de financiación, de grados de participación de los beneficiarios, de relaciones entre organizaciones sociales y políticas. Lo central en esta articulación es que las diversas modalidades y configuraciones entre ellos tendrían diferentes efectos sobre el mercado.² Este entrelazamiento es el que da lugar a la relación entre

1 Entre ellos: la legislación del trabajo (condiciones de contratación, remuneración, etc.), las políticas específicas hacia el mercado de trabajo (disposiciones dirigidas a regular volumen, características y distribución de la oferta de trabajo), el sistema de seguridad social (que regula el volumen de la oferta), la legislación de medidas referidas a la población (control de natalidad, etc.) con impacto sobre la fuerza de trabajo y el derecho de familia.

2 Al respecto las autoras señalan: “Las diferentes modalidades de intervención social del Estado, junto con otros factores, determinan la naturaleza y el grado de segmentación de la fuerza de trabajo, en la medida que influyen sobre la dispersión salarial, las diferencias entre trabajadores en cuanto al acceso a protección legal,

un modelo de acumulación y la orientación de un modelo de política social. La política social, en tanto intervención, se amolda al nivel de los requerimientos de la fuerza de trabajo y al rol que la estrategia de crecimiento económico asigna al consumo doméstico.

El tercer enfoque remite a la perspectiva formulada por Danani (1996), quien, a las explicaciones mencionadas, añade distinciones analíticas que contribuyen al replanteo de los diferentes niveles en los que la política social opera como construcción (principalmente estatal) del orden social. Reconociendo la función reguladora³ de las políticas sociales sobre las condiciones de venta y uso de la fuerza de trabajo, Danani sitúa a la política social en la intersección entre la regulación indirecta de las condiciones de venta y uso de la fuerza de trabajo y la participación en la distribución secundaria del ingreso, es decir, en el doble proceso de la producción de medios de subsistencia y la normalización de la disposición de los trabajadores a vender su fuerza laboral. La ubicación de las políticas sociales en esta intersección implica una distinción analítica en cuanto al nivel de distribución del ingreso en que las mismas operan. Por ello define a las políticas sociales: “como aquellas específicas intervenciones sociales del Estado [acciones y omisiones específicas] que se orientan [en el sentido que producen y moldean] directamente a las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos sectores y grupos sociales” (Danani, 2002, p. 18). Estas intervenciones no operan directamente en el proceso de producción, sino a través de otros mecanismos de distribución que se agregan a los primeros. Como remarca Danani, las políticas sociales, contribuyen a la construcción de un orden económico, político y sociocultural, que supone una *actividad estatal de regulación* (p. 24), porque, al operar mediante mecanismos de redistribución que se le superponen a la distribución primaria (basada en el ingreso), cumplen una función reguladora de la fuerza de trabajo.

Hemos reseñado las tres perspectivas por sus aportes conceptuales y porque de ellas se deducen dos cuestiones centrales: en primer lugar, que la política social excede ampliamente las decisiones y acciones del Estado como mera reacción ante la urgencia de problemas específicos; en segundo lugar, advertimos que en estas definiciones los pobres no son los únicos sujetos de política, sino que la propia concepción de política social involucra activamente a las intervenciones sociales del Estado en la construcción de las posiciones que los diferentes grupos ocupan en una sociedad. Esto implica considerar teóricamente, a un nivel microsociedad, las estrategias (tanto individuales como colectivas) de subsistencia o acumulación en el seno de un régimen de reproducción social. Estas

el consumo colectivo y la seguridad social” (Cortes y Marshall, 2003, p.11).

³ Danani señala que la delimitación entre el carácter directo o indirecto de la regulación no está explicitado en Cortes y Marshall, aunque las autoras sí realizan una distinción entre los mecanismos de carácter “indirecto” (aquellos de tipo económico y social) y los jurídicos como mecanismos “directos”, en tanto la coacción directa que implican. Por su parte, Danani define una intervención como directa o indirecta según moldee las condiciones de venta y uso de la fuerza de trabajo de modo mediato o inmediato.

estrategias no se hallan al margen de las condiciones estructurales, sino que se encuentran sujetas a un modelo de intervención social. Esto pone de relieve la relevancia del aspecto público-institucional dentro un patrón de reproducción social.

Por lo tanto, reflexionar acerca del lugar de la política social en la reproducción social permite abordar teóricamente el tema general en el que se inscribe este trabajo: la interacción entre la esfera de la política social y los diferentes segmentos que componen la estructura de la ocupación. En este sentido, sostenemos que la informalidad de subsistencia conforma una de las expresiones de dicha estructura y, como tal, constituye un ámbito específico donde se entrelazan de un modo particular la política social y la inserción laboral, como reflejo de un patrón de funcionamiento general.

Una aproximación a la informalidad de subsistencia

Cabe realizar aquí una breve referencia a las transformaciones que el sector informal experimentó en nuestro país, señalando el peso de la informalidad de subsistencia en la estructura de la ocupación y especificando su definición.

Hacia comienzos de los años setenta, la capacidad explicativa de la categoría *informalidad* presentaba en la Argentina algunos matices con respecto al resto de los países latinoamericanos. Al no asumir la función de un sector refugio –debido a que el mercado de trabajo local no era, hasta el momento, expulsor de mano de obra–, el sector informal estaba constituido, mayoritariamente, por actividades vinculadas a servicios y productos generados en función de una demanda específica del sector dinámico de la economía (Giosa Zuazúa, 2005). Se trataba de un sector que se caracterizaba por la presencia de actividades estructuradas y durables ampliamente integradas a los niveles de vida y a los aspectos socioculturales de las sociedades modernas. Desde mediados de la década del ochenta, esta composición se transformó. Por un lado, los procesos de subcontratación y precarización de las relaciones laborales contribuyeron a la expulsión de mano de obra de ambos sectores. Por otra parte, los cambios macroeconómicos disminuyeron su nivel de participación en el empleo y modificaron su composición interna. Se produjo una reducción de las actividades informales tradicionales, que ligaban las condiciones de vida y de trabajo del sector informal con los niveles de vida de las clases medias (Beccaria, Carpio y Orsatti, 2000). Del mismo modo, este proceso se manifestó en otra dimensión fundamental: el crecimiento del peso del conjunto de actividades ligadas a las *prácticas de subsistencia*.

Reconociendo estos procesos, definimos como *informalidad de subsistencia* al conjunto de actividades generadas por los sujetos con la finalidad de obtener ingresos para garantizar la supervivencia (Saraví, 1994), agrupando en ella a “trabajadores de bajos ingresos cuya actividad apenas les garantiza una subsistencia mínima, sin margen para capitalizarse o mejorar su situación” (Belvedere

et al., 2000). Esta noción permite captar sentidos, mecanismos y prácticas que los hogares movilizan en relación con la inserción laboral de su fuerza de trabajo. La articulación entre los recursos provenientes de la actividad laboral y otros no provenientes del mercado es central en la reproducción de estos hogares; por eso, este tipo de informalidad puede ser concebida como una zona intermedia donde se acoplan el mundo laboral y el mundo doméstico (Comas, Hadad y Schijman, 2009).

UBICACIÓN SOCIOESPACIAL DEL ESTUDIO

Trabajadores pobres que ya eran pobres

El estudio se realizó en un barrio (de aquí en adelante designado con el nombre ficticio “Ignacio Rivas”), situado en el partido de Almirante Brown en el Conurbano Bonaerense. La selección de este espacio geográfico estuvo principalmente fundamentada en la configuración de rasgos de segregación socioespacial que caracterizan al lugar. Al inicio de nuestro trabajo de campo, se contaba con el antecedente de un estudio diagnóstico sobre las condiciones de vida de sus habitantes en el año 2002, en el cual se lo describía como un espacio donde confluían profundos fenómenos de desigualdad, fragmentación y segmentación social y territorial (Chávez Molina, 2002). Si bien la información previa había sido relevada durante el peor momento de la crisis del año 2001, resultó pertinente para nuestra investigación porque aportó un conjunto de datos que despertaron nuestro interés en analizar la situación ocupacional de un sector de su población, pues nos interesaba indagar en las condiciones de trabajo y subsistencia actuales de trabajadores atravesados por experiencias anteriores de vulnerabilidad social y laboral. Por otra parte, permitió precisar la información primaria relevada posteriormente.

Morfología del espacio geográfico

El barrio de nuestro estudio se ubica a veinte minutos (en transporte público) de la estación de tren. En su calle principal, se sitúan la sala de primeros auxilios, varios comercios (en su mayoría carnicerías), verdulerías, talleres de reparación y el polideportivo municipal. Este último es la única institución general del partido que hay en el barrio, ya que “Ignacio Rivas” no cuenta con aquellas instituciones que generalmente se instalan en las localidades principales (por ejemplo, hospital y comisaría). En relación con los comercios, diferentes observaciones y entrevistas realizadas en el marco de nuestra investigación destacan una reciente proliferación de pequeños locales, en su mayoría emprendimientos familiares o personales de algunos residentes. En el último año, se instalaron algunos kioscos y negocios de polirrubros (librería y regalería, especialmente). A su vez, esos comercios presentan diferentes niveles de capitalización, según el local sea independiente o una ampliación dentro de la vivienda de quienes lo atienden.

El barrio muestra heterogeneidad en su composición: existen en él zonas rurales y urbanas. Sin embargo, la zona central también es desigual: allí conviven casas amplias de ladrillo y material, y con patios o jardines, con viviendas construidas con materiales precarios, sin terminaciones, en construcción y/o ampliándose. También se sitúan allí dos sectores con una morfología específica: uno de ellos es un barrio fabril, que se ubica en las inmediaciones de la empresa T, una fábrica de porcelana, que es la única planta instalada dentro de los límites del lugar; el otro es el barrio policial, también con casas uniformes. Ambos presentan la típica homogeneidad de construcción de los barrios “institucionales”; las casas son muy sencillas y algunas (sobre todo las del barrio T) muestran en su fachada el deterioro y falta de mantenimiento.

La avenida (Provincia A) atraviesa el barrio en diagonal, y varios entrevistados la caracterizaron como una frontera “espacial y social”, en la cual confluyen situaciones de vulnerabilidad residencial y una fuerte necesidad de intervenciones estatales, principalmente en materia de obra pública e infraestructura. Provincia A también es muy heterogénea en su extensión. Su recorrido comienza en la zona más urbanizada (donde hay casas y algunos pequeños comercios) y termina en las zonas alejadas, donde hay terrenos vacíos y viviendas muy precarias y donde son notorias las malas condiciones de hábitat que sufren sus habitantes: hay basurales, zanjones, calles de tierra y especialmente un peligro constante de inundaciones, lo que refuerza la existencia de una zona baja que aumenta la vulnerabilidad de sus residentes.

Sumado a estas características, el criterio de selección del territorio estuvo relacionado con la intensa presencia institucional que se advertía en el lugar. Esto puso de relieve que existía un sector de la población residente cuyas condiciones de reproducción estaban ligadas a las intervenciones sociales, principalmente a través de la obtención de bienes y servicios (Chávez Molina, 2002).

Finalmente, en relación con la situación ocupacional y con la actividad económica, se advierte en el territorio la baja presencia de empresas y unidades económicas modernas (que son las que están en condiciones ventajosas para generar empleo en el sector formal). La otra cara de esta ausencia es que la mayor parte de la población está subocupada, en condiciones de precariedad laboral, generalmente realizando changas en la construcción, en jardinería y en quintas y viveros.

Recapitulando brevemente, de acuerdo con las características mencionadas, consideramos que “Ignacio Rivas” representa un espacio sociogeográfico con una alta densidad en cuanto a los procesos socioeconómicos, laborales, migratorios e institucionales que acompañaron a gran parte de los territorios del segundo y del tercer cordón del Conurbano en las últimas décadas. Si bien la crisis de 2001 les otorgó visibilidad nacional, los sectores periféricos del GBA ya estaban atravesando procesos de precarización e informalización laboral, de fragmentación territorial y con complicaciones en las condiciones de acceso a bienes colectivos (Auyero, 2001). Estos factores convirtieron a este lugar en un

territorio adecuado para investigar las formas bajo las cuales se desarrolla la reproducción de los sectores más vulnerables de la ocupación, permitiendo situar nuestra mirada en el impacto que los procesos estructurales tienen sobre las prácticas de subsistencia y las representaciones de los “trabajadores pobres” que “ya eran pobres”.

ALGUNAS PRECISIONES ACERCA DEL DISEÑO METODOLÓGICO

Con el objetivo de conocer y explicar un conjunto de percepciones, representaciones y prácticas de los trabajadores y de interpretarlas en el marco de los mecanismos de producción/reproducción de sus condiciones de vida, formulamos un diseño cualitativo para abordar el caso de estudio.⁴ La elección de este tipo de diseño se basó en la importancia que tenían para nuestra investigación las representaciones, percepciones y prácticas como unidad interpretativa. Los significados de esa unidad acontecen en el plano de los relatos, lo cuales no son cuantificables sino que, por el contrario, deben ser interpretados considerando que en ellos se imbrican prácticas, representaciones y funcionamientos de la estructura social. Otro elemento que interviene en los criterios de selección tiene que ver con las cuestiones teóricas (generales y específicas) que se plantean en la investigación. En este caso particular, según qué entendamos por práctica y qué por representación, algunas técnicas podrán resultarnos más adecuadas que otras. Por razones de espacio, delimitaremos brevemente ambas nociones.

Utilizamos el concepto de práctica de subsistencia tal como Alicia Gutiérrez (2004) lo retoma del concepto de *estrategias de reproducción social* de Pierre Bourdieu, es decir, como “un conjunto de prácticas fenomenalmente muy diferentes, por medio de las cuales los individuos y las familias tienden, de manera consciente o inconsciente, a conservar o aumentar su patrimonio, y correlativamente a mantener o mejorar su posición en la estructura de las relaciones de clase”. La autora destaca que esta conceptualización permite distinguir entre estrategias de reproducción y estrategias de cambio, recuperando a los sujetos como productores de prácticas. En nuestro marco, el concepto permite hacer observable la puesta en marcha de aquellas acciones llevadas a cabo por los sujetos que les permiten reproducir, a la vez que dinamizar, su subsistencia.

Por su parte, la noción de representación alude a la posición en la estructura social, organizada a partir del conocimiento socialmente compartido. Jodelet (1989), en sus clásicos estudios sobre representaciones, hace referencia a la mutua estructuración que tiene lugar entre las imágenes y categorías compar-

4 Bajo la noción estudio de caso, hacemos referencia a un tipo de “objeto” en cuya dimensión microsocia se articulan singularidades propias de su individualidad y rasgos estructurales del funcionamiento social (Jelín, Llovet y Ramos, 1982). La unidad o unidades del caso pueden ser de diversa naturaleza. En nuestro estudio, son un conjunto de trabajadores residente en “Ignacio Rivas”, que realizaban actividades laborales en la informalidad de subsistencia como ocupación principal, durante el año 2008.

tidas y las prácticas. La sustancia de ese conocimiento común es la interacción y los procesos de comunicación social.

En relación con estas definiciones, hemos considerado que los grupos de discusión eran adecuados para obtener información, en tanto su aplicación tiene por objeto la construcción del sentido compartido en grupos sociales. Además, su propia dinámica de aplicación se basa en una situación de interacción que, según Martín Criado (1997), se adecua por sus características a las formas que asumen la representación y la práctica.

Ahora bien, la técnica no es frecuentemente utilizada para la investigación cualitativa. Esto se debe a sus limitaciones porque se basa en la construcción de una situación social artificialmente creada. Sin embargo, el análisis de la información no puede realizarse en clave de la transparencia u opacidad del discurso de los participantes, sino que debe considerar las condiciones de interacción en que el mismo es producido. Esta advertencia de Martín Criado, por cierto válida para todas las técnicas cualitativas, hace que el grupo focal, aun en su condición de artificialidad, sea una situación óptima para analizar, en el marco de los propios efectos de la interacción (en términos de jugadas de negociación/imposición de sentidos), el conocimiento práctico socialmente compartido, en su adecuación a las condiciones materiales de un grupo que comparte características comunes.

En Ciencias Sociales, la técnica es generalmente admitida en subordinación a otras técnicas cualitativas. Sin embargo, respecto de estas, presenta un conjunto de ventajas y desventajas que permiten poner en duda si esa combinación debe implicar efectivamente una subordinación. El paradigma cualitativo generalmente se relaciona con las técnicas de entrevistas en profundidad y de observación participante, y no valora así suficientemente el hecho de que el grupo de discusión combina aspectos de ambas técnicas y permite acceder a un tipo de información particular, que no es en sí misma asequible ni a través de la entrevista ni a través de la observación (Morgan, 1988).

Ahora bien, no podemos dejar de reconocer que la principal debilidad de los *focus groups* reside en que, a diferencia de la observación participante que permite registrar interacciones en el ambiente natural, se trata de una situación social artificialmente creada. En este sentido, la técnica se limita al comportamiento verbal que se expresa en una interacción basada en una discusión creada y pautada por el moderador o el investigador. Está implícito en su funcionamiento un grado de indeterminación. Sin embargo, consideramos que estas imprevisiones –que, por otra parte, están presentes en la naturaleza misma del mundo social– se pueden saldar parcialmente a través del ejercicio de lo que Bourdieu denominó “reflexividad refleja” (Bourdieu, 2002). Por razones de espacio, no detallaremos aquí esta noción; no obstante, resulta importante destacar que el ejercicio de reflexividad refleja se orienta hacia la percepción e identificación de los efectos de la estructura social (principalmente en términos de desigualdad social) sobre la situación social de entrevista. Lejos de un naturalismo ingenuo,

considerar a estos trabajadores como sujetos prácticos, con operaciones de decisión, valoración y organización, nos lleva a tener que desarmar y comprender su “juego”. Por supuesto que tenemos en cuenta que la técnica no permite recolectar datos sobre un amplio espectro de comportamientos, ni captar la variedad de interacciones, lo cual debe estar presente al momento de dimensionar los alcances del análisis de la información. Sin embargo, lo que sí permite es observar muchas interacciones sobre un tema predeterminado en un período de tiempo limitado (Morgan, 1988). Al centrarse la situación social en el tema bajo estudio, el investigador accede a un “conjunto denso de observaciones”, en temáticas difíciles de encontrar. En el presente estudio, su aplicación permitió reconstruir un tipo de información particular acerca de representaciones y prácticas comunes que son construidas por trabajadores que comparten una determinada categoría ocupacional. Sin desconocer la utilidad de las entrevistas en profundidad para captar sentidos y comprender acciones, al referirnos a reconstruir aspectos compartidos queremos enfatizar en la cuestión emergente de la interacción entre sujetos que, en nuestro caso de estudio, perciben planes, realizan distintas changas y trabajan como servicio doméstico. En relación con estas acciones/reacciones colectivas, la utilización de grupos de discusión resultó pertinente, ya que, si bien no es posible tener certeza acerca de si las interacciones que se llevan a cabo en el marco del grupo focal son el reflejo exacto de comportamientos y percepciones individuales, lo que sí se sabe (y es susceptible de análisis) es que el comportamiento individual está sujeto a la influencia del grupo en desarrollo. Esta característica orienta el centro de la atención hacia aquello que los sujetos dicen frente a otros.

Principales criterios de selección de los casos participantes: ¿quiénes y por qué?

Bajo un criterio intencional, se definió *a priori* una muestra de participantes en función de dos categorías que se consideraban típicas de la informalidad de subsistencia.⁵ En la planificación de grupos focales, la selección de los participantes debe respetar criterios de homogeneidad intragrupo, establecidos según los propósitos del estudio. Se definió, por un lado, a quienes percibían planes de empleo (como única actividad) y, por otro, a quienes realizaban diferentes changas como actividad principal. Es decir que en el planteo original se había establecido la heterogeneidad entre grupos y la homogeneidad intragrupo en función de estas categorías. Con el objetivo de indagar aquello que tenían en común prácticas y representaciones de trabajadores, se buscaba construir dos grupos y que cada uno correspondiera a una categoría de la informalidad de

5 Las muestras intencionales se formulan en relación con los criterios de relevancia teórica (Glasser y Strauss, 1967). En esta investigación particular, estos criterios estuvieron basados en trabajos de investigación previos sobre el segmento de trabajadores feriantes de subsistencia (Alonso, Chávez Molina y Comas, 2007), así como en el análisis cuantitativo de los comportamientos de las categorías ocupacionales con mayor participación en el segmento marginal del sector informal (Salvia, Stefani y Comas, 2007).

subsistencia como variable general. Las dos categorías/grupos estaban originalmente conformados por:

- Cuentapropias de subsistencia, definidos como personas que trabajan de modo independiente y que realizan tareas de baja calificación, de manera intermitente, es decir durante períodos breves. En general, esas tareas son definidas por los propios trabajadores como “changas”.
- Receptores de planes de empleo: personas beneficiarias de algún programa de empleo, independientemente de si contraprestan o no en él.

Sin embargo, estas categorías se fueron redefiniendo conforme avanzaba el trabajo de campo. En el transcurso del mismo, nos dimos cuenta de que las mismas eran más difusas de lo que habíamos pensado, que había un bajo grado de diferenciación entre ellas y que, al menos para el caso que nosotros estábamos estudiando, el traspaso del Plan Jefas y Jefes de Hogar al Programa Familias mostraba en este barrio una profundización de la feminización en la percepción de programas sociales.

Es importante explicitar algunas cuestiones en relación con nuestro contacto en el campo: en los grupos focales el trabajo de los reclutadores es muy importante, porque involucra las redes sociales que son puestas en acción por ellos. Durante la realización del trabajo de campo, colaboró con nosotros una ONG que realiza promoción social desde hace casi tres décadas en el barrio. Durante las charlas con las mujeres que oficiarán de reclutadoras, surgieron algunas especificaciones con respecto a la composición de los grupos:

[...] Cuando les comentamos acerca del grupo de planes, se mostraron mucho más predispuestas, señalándonos de inmediato que ese grupo era fácil, porque en el barrio había muchos planes, “la mayoría tenían el Familias” (Nota de campo, jueves 10 de abril de 2008).

[...] Luego comentamos la intención de hacer un *focus* con gente que haga changas: “de eso también hay un montón” pero, en general, son los mismos de los planes, “porque con \$150 la gente no puede vivir” (Nota de campo, jueves 10 de abril de 2008).

[...] Lita comentó que tenía algunos posibles asistentes, y que había varios que tenía que ir a ver durante ese día o esa noche. Graciela nos advirtió que eran todas mujeres. Explicó: “la mayoría son mujeres, porque la mayoría tiene el Familias, ya que varios maridos que percibían el Plan Jefes lo pasaron a sus mujeres, o bien, porque varias mujeres que tenían el jefas, pasaron ahora al Plan Familias” (Nota de campo, jueves 17 de abril de 2008).

De este modo, la matriz intencional que habíamos planteado con anterioridad al campo se mantuvo pero incorporó un nuevo criterio de relevancia que debía ser analizado. Pues, para conocer y explicar representaciones y prácticas de un grupo de trabajadores cuya práctica laboral tiene lugar en actividades

de subsistencia, había que tener en cuenta la yuxtaposición de dos dimensiones, es decir la interacción entre planes sociales (ya no específicamente de empleo) y un tipo de actividad laboral altamente vulnerable. A su vez, esto requería una especificación más: estos sujetos tenían entre sus redes sociales (más allá de si eran o no asistidos directamente) a una ONG que se dedica a la promoción social. Desde nuestro punto de vista, estas apreciaciones no restaban validez al tratamiento de los datos, sino que los inscribían en una nueva problemática; reflexionar y explicitar estas consideraciones permitía, a la vez que densificar el dato, enmarcar los alcances de las explicaciones construidas.

Los grupos de discusión (que se realizaron con dos semanas de distancia entre uno y otro) quedaron finalmente conformados de la siguiente manera:

- El primer grupo (de once participantes) estaba casi totalmente integrado por mujeres que percibían el Plan Familias como consecuencia del traspaso del Plan Jefas y Jefes de Hogar (independientemente de si este había sido percibido por sus cónyuges o por ellas mismas). La mayoría complementaban ese monto con un ingreso laboral obtenido a través de la realización de trabajo doméstico. A su vez, muchos de los hogares de estas mujeres se organizaban complementando la percepción del Plan Familias y las changas llevadas a cabo por sus maridos. Sólo asistió un hombre (que recibía el Plan Jefas y Jefes y hacía changas), quien, si bien monopolizó la conversación por algunos momentos, se incorporó al grupo cuando la discusión estaba muy avanzada y ya había adquirido una dinámica propia.

- El segundo grupo quedó conformado en su mayoría por hombres que realizaban changas como actividad principal (9 participantes: 7 varones y 2 mujeres). En él la *changa* apareció como la actividad laboral principal, que en algunos casos se complementaba con el ingreso del Plan Jefas y Jefes. Sin embargo, la contraprestación fue percibida como una *changa* más entre otras. Estos hombres pusieron en evidencia la baja diferenciación entre este tipo de actividad y la percepción del plan: ambas se entrelazan como práctica laboral que contribuye a las estrategias de reproducción de sus hogares. Las mujeres de este grupo, a diferencia del primero, no percibían plan pero realizaban trabajo doméstico por hora.

INTERSECCIONES PERMANENTES. LAS DIMENSIONES DE ANÁLISIS EN LA INFORMALIDAD DE SUBSISTENCIA

En los hogares vulnerables, las desigualdades generadas por el mercado son atenuadas con iniciativas personales y familiares que incluyen la utilización estratégica de las relaciones sociales, así como de las prestaciones sociales del Estado y de otras instituciones (en dinero y en especie). Ahora bien, tal como hemos señalado, esas prestaciones no tienen lugar en un vacío político y social, sino que son parte de un modo de *normalización* de la reproducción social. La intervención social del Estado, como señalan Cortes y Marshall (1988), se realiza a través del conjunto de las políticas dirigidas a la población, a sus condiciones

de vida y al mantenimiento del orden social. A su vez, los modos en que estas políticas se configuran generan efectos diferenciales sobre el mercado de trabajo. Centrándonos en estos procesos, se describirán y analizarán en este apartado prácticas y representaciones de los trabajadores en tres dimensiones que hemos considerado principales en tanto permiten visibilizar, a partir del entrelazamiento de aspectos simbólicos y materiales, características sobre su tipo de inserción socioocupacional.

Mercado de trabajo local y situación laboral de los participantes

Esta dimensión es entendida como la articulación entre las percepciones de los participantes acerca de sus prácticas laborales y sus representaciones sobre el “trabajo ideal”, por un lado, y el marco de oportunidades que, para ellos, constituyen o no las empresas formales instaladas dentro o cerca del barrio, por el otro.

Tal como hemos señalado en otro apartado, la mayoría de las mujeres participantes complementaban los ingresos del Plan Familias a través de la realización de diferentes tareas vinculadas con el trabajo doméstico por hora, sin ningún tipo de registro.⁶ Los varones realizaban changas como actividad principal. Al igual que entre las mujeres, en muchos casos la changa complementaba el ingreso del Plan Jefas y Jefes de Hogar. Sin embargo, en estos casos, esta política social específica parecía corporizarse como trabajo, en tanto que la contraprestación se percibía como una changa entre otras y se vinculaba a la inmediatez, tratándose de pequeños eventos laborales articulados con actividades más o menos constantes.

Las actividades de los participantes antes de la crisis –con auge en los años 2001-2002– eran similares a las actuales, predominando la ausencia de trabajos asalariados y formales. El segundo rasgo fundamental es que las changas y el trabajo doméstico son desarrolladas dentro del ámbito local. En este sentido, las características, las condiciones laborales que implica el rebusque y la “distancia geográfica residencial”⁷ del barrio determinan que el acceso a la Capital Federal no constituya una opción ventajosa.

–Hoy por el diario, enganchás capaz en Capital, pero tenés que viajar. Ganás 40 pesos y gastás 20, y para ganar 20 pesos te quedás haciendo changas acá, esa es mi opinión

–Claro, en el diario sale mucho en Capital.

–Está el boleto, te tenés que pagar la comida... (Grupo Focal 2).

6 Dentro de las actividades realizan, entre otras, limpieza y tareas de planchado en casas, cuidado de niños y ancianos, costura, jardinería (Información obtenida en los cuestionarios)

7 Retomamos este término de Alicia Gutiérrez (2004), quien define a la distancia geográfica residencial como la distribución del sujeto y de su grupo en el espacio y su ubicación con respecto a los centros de producción y distribución de diferentes tipos de bienes.

A su vez, las changas parecen expresar un tipo particular de convivencia con el desempleo: mientras que la desocupación absoluta se vincula con un estado de ánimo, la realización de diferentes changas transforma al desempleo en un período de transición, un pasaje entre un rebusque y otro, donde lo importante es no abandonar la búsqueda. Se puede estar desempleado sin estarlo, en tanto se *changua*.

–Sí, sí, lo tenés que buscar todos los días, porque si no... por ahí tenés changas, por ahí hay semanas que no tenés nada y hay semanas que tenés un montón, a mí me pasa así (Grupo Focal 2).

–En una huerta de frutos, como changarán. Voy cuando me llaman. Cuando no hay, hago cualquier cosa”.

–Albañilería, changas, cuando hay.

–Yo hago albañilería... y donde me llaman...

–Yo corto el pasto, hago changas.

–Lo que me sale lo hago... cuido a una persona también, pero no me pagan, por el techo porque yo no tengo dónde vivir... pero la piloteo... (Grupo Focal 2).

El segundo componente de esta dimensión introduce una perspectiva relacional, pues, para dar cuenta de la posición de la *informalidad de subsistencia* en el espacio social, debemos referirnos a su relación con la formalidad laboral. Proponemos abordar el vínculo entre las empresas formales instaladas en el barrio y el sector informal de subsistencia, con el objeto de evaluar en qué medida esa relación cristaliza y actualiza las distancias entre las condiciones de existencia de ambos espacios.

Partimos del siguiente interrogante: ¿Qué lugar ocupan, material y simbólicamente, estas empresas en el marco de oportunidades de nuestros entrevistados? De acuerdo con los relatos, su existencia parece hallarse escindida de las representaciones, opciones y condiciones de inserción de los participantes. En los pocos casos donde algún familiar estuvo empleado en alguna de las empresas grandes, fue por períodos breves, con relaciones laborales precarias que impidieron cualquier tipo de movilidad hacia una situación estable y registrada. Cabe resaltar que las distancias se ahondaban aún más en aquellos grupos que no pueden formalizar una búsqueda laboral. Este aspecto constituye un punto importante, sobre todo si tenemos en cuenta que, dadas las características del empleo de subsistencia, la búsqueda laboral es constante y está fundamentalmente anclada en redes de proximidad.

Podemos decir que, aun en un contexto de cercanía espacial, los establecimientos locales de mayor tamaño reproducen, para el ámbito social de nuestros entrevistados, una distancia social que se objetiva en las bajas oportunidades de acceso (requerimientos) y en los mecanismos formalizados de búsqueda (mecanismos impersonales).

La discusión acerca de la solicitud de condiciones para entrar en el mercado laboral generó un importante consenso entre los participantes, quienes representaron estos requerimientos como una arbitrariedad. Las opiniones emergentes resaltaban que, en la mayoría de los casos, poco tenían que ver con las condiciones necesarias para la correcta consecución de la tarea solicitada. Esta discrecionalidad fue objetivada en la enunciación de un conjunto de exigencias, ya que, junto con requisitos comunes en el ámbito formal (currículum, experiencia, edad, nivel de instrucción), aparecieron otros que aludían a aspectos personales, relacionados con la imagen física y la presencia.

La falta de marcos regulatorios se conjuga, en este caso, con la fuerte demanda de trabajo que existe en el barrio,⁸ dando lugar a la arbitrariedad en el planteo de los requisitos y en la decisión de los empleadores al contratar una persona de servicio.

Durante la conversación con las mujeres, surgió la existencia de dos tipos de trabajos polarizados entre sí: por un lado, aquel trabajo que se presenta como inaccesible porque piden “currículo”, “antigüedad” y determinado nivel educativo (secretaria, empleada administrativa); y, por otro, aquellos trabajos a los que ellas y sus parejas efectivamente acceden: trabajos cuyos sueldos son muy bajos, inestables y en negro, en los que se encuentran ocupadas de forma intermitente, según la necesidad del hogar.

A partir de la indagación de las representaciones, se refuerza el análisis sobre la perspectiva de los actores de su marco de oportunidades. En este sentido, indagar sobre sus percepciones en torno al trabajo ideal nos permitió dar cuenta de la *convivencia* entre el reconocimiento de una situación laboral óptima (ligada al trabajo en blanco como soporte y garante) y la lógica de la sobrevivencia, signada por la necesidad de tener dinero en mano para satisfacer la reproducción del hogar. A su vez, este distanciamiento explica, en buena medida, por qué en estos casos la percepción de beneficios no se traduce en una opción posible.

–... Claro, pero que no sea mucha la diferencia porque, si me van a decir mil acá y quinientos acá, agarramos los mil igual.

–(Moderador) No importa que sea en negro...

–Sabés lo que pasa, que teniendo chicos pensás en otra cosa, pensás en comida en muchas, muchas más cosas.

–Sí, pero en el día de mañana, ponete a pensar...

–Pero, Lili, vos me vas a decir que todos los días te levantás pensando en el mañana, no, hay veces que vivís en el día y punto

–Claro, vamos a lo que sería mejor...

8 En general, los participantes buscan trabajos cerca del lugar de residencia.

–Claro, para mantener a sus hijos, por ahí en este momento uno lo piensa.

–Pero hay veces que vos no pensás en el mañana.

–Obvio.

–Y cuando te ofrecen la plata, esa plata, vos decís no... Eso es lo que vamos. Es el momento, a eso es lo que vamos (Grupo Focal 1).

El análisis de esta dimensión arrojó un elemento central para nuestro análisis: la tensión existente entre los requisitos y la situación de trabajo ideal. Más allá de que los requisitos constituyan un límite para el acceso a empleos representados como ideales, en el caso analizado, cabe poner la atención sobre la presencia de esa tensión aun en trabajos típicos del sector informal (albañilería, servicio doméstico). Por eso, cabe interrogarse en qué medida esta doble representación (requisitos y trabajo ideal) no conforma las dos caras de un mismo fenómeno que se expresa, desde la perspectiva de los actores, en la percepción de una brecha dentro de la informalidad.

–Y porque antes... yo, los trabajos que he tenido nunca fui, y me dijeron por mi presencia, o “entregame un currículum”; como ahora, vas a todos lados y ves los carteles, “con experiencia y currículum”. Antes no, ibas “se necesita chica o señora”, y ibas y ya te quedabas trabajando. Ahora no (Grupo Focal 1).

De este modo, adquiere relevancia la interacción entre, por un lado, un mundo formal alejado tanto en sus representaciones como en sus condiciones materiales y, por el otro, un ámbito de inserciones informales adaptativas, dentro de las cuales las changas y el trabajo doméstico emergen como respuestas ocupacionales *desde abajo* (Saraví, 1994). Como ya señalamos, este distanciamiento explicaría, en buena medida, por qué, en estos casos, la percepción de beneficios no se traduce en una opción posible. Estos dos mundos interactúan a su vez con el ámbito estatal, el cual, mediante un conjunto de políticas, interviene sobre las condiciones de funcionamiento y regulación del mercado de trabajo privado formal, a la vez que, mediante otro conjunto, lo hace sobre el funcionamiento del mercado informal. Dentro de la informalidad, las intervenciones específicas de las políticas sociales se ejecutan bajo modos de asistencia, definiendo y formulando al sujeto merecedor de la misma (Hopp, 2009). Por lo tanto, construyen un espacio complejo, en el que estos trabajadores aprenden a “jugar el juego”, a través de la demanda y movilización activa de prácticas para la consecución y administración de los planes.

Estos mecanismos evidencian las maneras en que el mundo formal y el mundo de la informalidad de subsistencia (así como la distancia entre ambos) son constantemente intermediados y redefinidos por la política estatal en general y, de modo particular, en función de la temática aquí planteada, por la política social.

Redes sociolaborales: la importancia de los otros

Esta sección analiza la influencia de las redes de proximidad en el establecimiento de lazos de cooperación, los cuales se cristalizan en la situación laboral. Se considera que dichas redes tienen injerencia en la movilización de prácticas laborales y domésticas.

Dentro del marco de inmediatez e inestabilidad que define a las actividades laborales de la informalidad de subsistencia, las redes de proximidad adquieren centralidad en los caminos laborales que conforman las trayectorias de estos trabajadores. Durante la realización de los grupos focales, se manifestaron mecanismos de búsqueda signados mayormente por recomendaciones de familiares.

–Moderador: ¿Ustedes cómo consiguieron trabajo?

–Por recomendación.

–(Moderador) Ese es su principal punto para conseguir laburo...

–Sí, porque si uno va por uno a buscar el trabajo, no lo tenés (Grupo Focal 2).

Pero, simultáneamente, surgió la necesidad de ampliar esas redes, más allá de los lazos primarios. Algunos participantes reconocen la necesidad de extender lazos más allá del ámbito familiar, como un medio que permitiría ampliar las posibilidades de acceso a otros trabajos, a la vez que mantener la continuidad laboral. En este sentido, cuando el moderador indagó de modo específico preguntando a quiénes recurren para solicitar trabajo, en ninguno de los grupos surgió la familia como opción deseable; por el contrario, los participantes parecían querer dejar en claro su opinión: la familia no es la mejor opción para la inserción laboral –aunque, en paralelo, la información obtenida en los cuestionarios estaría evidenciando que las redes de recomendación a las que ellos mismos aluden están en buena medida conformadas por familiares, amigos y vecinos.

–(Moderador) ¿Y ahí, cuando están sin trabajo, a quiénes recurren generalmente?

–No...

–(Moderador) Familia, ¿hay apoyo familiar?

–Conocimientos que uno tiene, que tienen trabajo.

–La cosa es que la familia está igual.

–A veces eso es lo que pasa, tienen muchos chicos.

–Capaz que esa está peor (Grupo Focal 2).

–Pero más... para conseguir trabajo es mejor tener contacto con más gente, no con la propia familia sino que con otra clase de gente. Tenés más oportunidades.

–Claro.

–Porque de un trabajo encontrás otro, y de ahí encontrás otro, y así sucesivamente (Grupo Focal 1)

Cabe distinguir tres factores intervinientes en el peso de este tipo de lazos: i) las bajas posibilidades que tienen los entrevistados de acceder a un empleo mediante mecanismos de búsqueda formalizados (basados generalmente en el reconocimiento de la experiencia laboral y las calificaciones); ii) la percepción compartida acerca de la ausencia de instituciones que actúen mediando la búsqueda de empleo en ámbitos sociales más amplios; y iii) la práctica de búsqueda constante que se entrelaza con la informalidad de subsistencia. Según nuestro análisis, es en la interrelación de estos tres aspectos donde las redes de proximidad se convierten en parte constitutiva de este tipo de informalidad.

Prácticas de organización de recursos

Además de la movilización de estas redes de proximidad, la escasez e inestabilidad de los ingresos laborales empujan a que una parte importante de la reproducción de estos hogares *informales* se realice a través de un conjunto de prácticas de organización de recursos por fuera del mercado de trabajo. La dimensión abarca aquellas acciones que los jefes y cónyuges de hogar movilizan por fuera del ámbito laboral y aplican en la organización económica de sus unidades domésticas y en las cuales es central la intervención social del Estado y de otras instituciones (Iglesias, ONG, organizaciones sociales) a través de programas y ayudas específicas.

Esas transferencias (bajo formas de subsidios monetarios y/o en especies) se encarnan en espacios de interacción; en ellos tienen lugar “prácticas de reivindicación colectivas por infraestructura y servicios y otras que pretenden crear valores de uso para no distraer los salarios hacia gastos en el mercado” (Palma, 1987b, p. 66, citado en Cortes, 2000, p. 608). A su vez, las intervenciones sociales del Estado (expresadas como políticas sociales) operan en una doble dimensión estructural y microsocia, en tanto su puesta en acción implica, tal como hemos señalado, la (re) definición de estos trabajadores como “sujetos merecedores de la asistencia” (Hopp, 2009).

–Ahora nos tienen comprometidos con los bonos, los bonos esos; vamos a ver qué pasa; me dijeron ahora el martes...

–(Moderador) ¿Bonos de qué?

–Por alimentos.

–Antes retirábamos mercadería y los que retiraban mercadería quedaron asentados, y ahora les van a dar en vez de mercadería un bono.

- (Moderador) ¿Y ustedes van a un lugar a comprarlos?
- Claro; y lo mismo van a hacer con la leche.
- ¿Viste la leche?, ya la tengo la tarjeta.
- ¿La tarjeta de ochenta pesos?
- Espero que venga antes de que cumpla los seis [se refiere al hijo], porque si no ya... (Risas)
- La tarjeta, porque si no ya va a cumplir lo seis.
- Y te vas a quedar sin leche y sin bonos (Grupo Focal 1).

En un contexto de fuerte limitación económica, los planes sociales no son incorporados por los participantes como una mera transferencia. Aunque reconocen el monto insuficiente de los mismos, los movilizan activamente como un recurso *adaptado* de modo estratégico en la organización económica de sus hogares. Esta movilización es lo que hace necesario enfatizar el análisis acerca de los modos en que se entrelaza una política social con las prácticas (microsociales) de reproducción en los hogares.

- (Moderador) ¿Para qué les alcanza el Plan Familias, a ver, qué...?
- Y... para pagar cuentas, y la mitad de las cuentas, nada más.
- No, ni la mitad.
- Ni la mitad.
- Bue, pero salir de apuros...
- Para pagar la luz nomás alcanza.
- Sí.
- Yo, en realidad, bueno porque trabajo afuera, eh, lo uso para mis hijos, para pagarles a mis hijos los libros y las zapatillas. En eso es lo que yo uso la plata del plan, y lo demás que yo trabajo afuera es para darles de comer (Grupo Focal 1).

Otra práctica de organización de recursos se conforma sobre la base de transferencias no monetarias ofrecidas por instituciones y organizaciones sociales (Iglesias, ONG, centros culturales). Los recursos no monetarios otorgados por las organizaciones sociales se traducen en activos para sus familias, ya que aseguran la provisión de comedores, alimentos, remedios y otros servicios asociados al cuidado y al mantenimiento de la escolaridad de los niños (jardín de infantes, apoyo escolar, provisión de útiles).

Este tipo de intervención institucional es parte de lo que Danani (2005) denomina intervenciones sociales en sentido amplio, es decir que forman parte del “conjunto de acciones relativamente institucionalizadas que producen las condiciones de vida y de reproducción de la vida, pensada en su doble referencia de ‘vida social’ y de ‘vida de los sujetos’”. Se reconoce que otros actores e insti-

tuciones no estatales llevan a cabo intervenciones, pero las mismas no tienen el carácter estricto de política social. Consideramos que, en el esquema conceptual desarrollado por la autora, esto se explica principalmente debido a que las mismas no implican momento de regulación (directa o indirecta) de la “forma mercancía fuerza de trabajo”.

Sin embargo, en la vida social de la informalidad de subsistencia tiene lugar una intersección entre las transferencias otorgadas por el Estado y aquellas provistas por otras instituciones, sean de carácter monetario o no monetario. Esta coexistencia no inhibe el espacio de reflexividad y acción de los sujetos que las perciben; por el contrario, son ellos quienes consiguen potenciar los beneficios provenientes de ambas fuentes, a partir de la organización conjunta de los mismos.

De este modo, se advierte cómo la conjugación de estos diferentes tipos de prácticas encuentra especificidad en una doble dinámica donde, si bien las condiciones materiales de los hogares condicionan y enmarcan dentro de la lógica de subsistencia a una parte importante de las prácticas que sus miembros llevan a cabo (movilización de redes de proximidad, recursos de política social y de organizaciones), es esa misma lógica la que actualiza y requiere de acciones y de decisiones por parte de los actores involucrados.

El caso analizado mostró que esa lógica no es producida y reproducida en el vacío social. Por el contrario, la misma está compuesta por prácticas y representaciones que los agentes producen y portan, pero que, a su vez, están enmarcadas en un tipo de reproducción social que las delimita histórica y espacialmente. En función de los hallazgos presentados en esta dimensión, consideramos central la inclusión de la política social, cuya acción es visibilizada a través de la complementación que los trabajadores realizan ante los ingresos insuficientes obtenidos en las actividades de subsistencia. Sin embargo, la acción de la política social, como dimensión *reproductora de lo social*, también opera delimitando a un sector de la ocupación para el que la formalidad no es una opción de inserción laboral posible.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Hemos explorado y analizado, a partir de un estudio de caso, algunos sentidos que son cotidianamente puestos en juego por mujeres y hombres que realizan actividades laborales en una situación de vulnerabilidad socioeconómica. Esa exploración tuvo como horizonte un acercamiento a las relaciones entre el trabajo y la política social. Dicho vínculo fue visualizado al interrogarnos sobre el lugar de la política social en el marco de las representaciones y prácticas de trabajadores que están en el extremo de una estructura socioocupacional polarizada. De este modo, se abordó el lugar de las intervenciones sociales del Estado en función de su articulación con un sector específico de la ocupación que hemos denominado informalidad de subsistencia.

Encontramos que una característica distintiva de las actividades de subsistencia está dada por la imbricación continua entre las prácticas laborales y aquellas desarrolladas por fuera del mercado de trabajo. En esa baja delimitación cobran centralidad las intervenciones sociales en sentido amplio, pero particularmente las intervenciones sociales del Estado que componen las políticas sociales.

En relación con los casos analizados, podemos decir que cada práctica realizada en el marco de la informalidad de subsistencia –entre las que cabe destacar, las changas, el trabajo doméstico, la movilización de redes de proximidad, la organización de planes sociales y de recursos transferidos por otras instituciones– expresa mecanismos de reproducción complejos y particulares. Reconocer esto nos permite, a la vez, situar a un grupo que suele ser objeto de políticas focalizadas como parte de una estructura social que reproduce relaciones de cierto tipo entre estos y el resto de los sectores sociales.

La inestabilidad de las inserciones de estos trabajadores en el mercado laboral está doblemente relacionada con la política social: primero como regulación, en tanto la misma establece el grado de reproducción de la fuerza de trabajo vía mercado –es decir, cuánto necesitan los sujetos recurrir al mercado, que sólo los recibe intermitentemente y en un sector baja productividad–; y segundo porque, en su condición de políticas sociales (específicas), establece cuánto esos mismos sujetos pueden organizar su subsistencia a través de las transferencias monetarias y no monetarias, lo que implica una organización activa de las mismas dentro de sus hogares.

Por otra parte, es pertinente señalar que la construcción propuesta en nuestro planteo, en función de las perspectivas teóricas señaladas, involucra desde su formulación una (re) construcción del problema en una doble clave: por un lado, aquellos factores a través de los cuales la informalidad de subsistencia (como inserción laboral) encuentra su especificidad; y, por otro, aquellos procesos y dinámicas que la constituyen como tal.

La evidencia obtenida mostró la conjugación de tres mecanismos de reproducción principales:

i) Existe una articulación entre un sector formal –que, aun dentro del mercado de trabajo local, no constituye una opción de inserción laboral estable para los grupos analizados– y la changa y el trabajo en hogares –como única respuesta ocupacional *desde abajo* frente a un contexto laboral de escasas oportunidades–, que estaría actualizando y prolongando la distancia entre el sector formal y el *sector informal de subsistencia*. Cabe recordar aquí una cita de Offe (1990): “la exigencia de regular políticamente quién es y quién no un asalariado”. Destacamos esto porque, esa definición demarca simultáneamente a un grupo de la población para que la relación asalariada formal no se constituya en opción posible.

ii) Esto, a su vez, estaría reforzado por percepciones y representaciones compartidas que expresarían una tensión entre los requisitos solicitados por la demanda de empleo y las posibilidades de acceso concretas de los participantes de los grupos focales.

iii) Las actividades de la informalidad de subsistencia comparten con otras formas de informalidad, una serie de carencias, pero una de sus características particulares es la movilización activa de prácticas laborales y no laborales de sobrevivencia en las cuales cobran centralidad las redes sociales más próximas y los recursos provenientes de un tipo de intervenciones sociales estatales y no estatales.

Finalmente, nos interesa destacar que estas descripciones empíricas tienen por propósito articularse con la construcción teórica que hemos adoptado para considerar las ligazones entre trabajo y política. El caso estudiado nos permitió observar cómo la dinámica social adjudica a estos sujetos una doble condición: como trabajadores informales y como sujetos de política social. Esta doble condición no es estanca; para que sea posible, se requiere de la movilización activa y constante de diversas prácticas dentro de un régimen amplio de producción social. En este sentido, una de las caras constitutivas de este sector se puede explicar a partir de la persistencia de un patrón de desigualdad que continúa y parece alejar progresivamente a este tipo de ocupaciones de cualquier anclaje en los soportes de la seguridad económica y social. Y la otra cara se encuentra en las prácticas y ámbitos específicos que son cotidianamente interrelacionados por estos trabajadores y que conforman viejas y nuevas respuestas desde abajo.

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO, J., E. CHÁVEZ MOLINA y G. COMAS (2007) “Al borde de la informalidad: prácticas de reproducción socio-laboral en el segmento marginal de la feria de San Francisco Solano”, en A. SALVIA y E. CHÁVEZ MOLINA (comps.), *Sombras de una marginalidad fragmentada. Aproximaciones a la metamorfosis de los sectores populares de la Argentina*, Buenos Aires, Miño y Dávila editores.

AUYERO, J. (2001), *La política de los pobres. Las prácticas clientelísticas del peronismo*, Buenos Aires, Editorial Manantial.

BECCARIA, Luis, Jorge CARPIO y Álvaro ORSATTI (2000), “Argentina: informalidad laboral en el nuevo modelo económico”, en Jorge CARPIO, Emilio KLEIN e Irene NOVACOVSKY (comps.), *Informalidad y exclusión social*, Buenos Aires, FCE/SIEMPRO/OIT.

BELVEDERE, C. et al., (2000), “Trayectorias laborales en tiempos de crisis”, en Jorge CARPIO, Emilio KLEIN e Irene NOVACOVSKY (comps.), *Informalidad y exclusión social*, Buenos Aires, FCE/SIEMPRO/OIT.

BOURDIEU, P. (2002), “Comprender”, en Pierre BOURDIEU (dir.), *La miseria del mundo*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

CHÁVEZ MOLINA, E. (2002), *Estudio de las condiciones de vida*, Informe del Secretariado de Enlace de Comunidades Autogestionarias (inédito).

COMAS, G., I. HADAD y E. SHIJMAN (2009), “Aux marges du monde du travail: Pratiques et représentations dans l’informalité de subsistance. Une étude de cas dans le Conurbano Bonaerense, en Argentine”, ponencia presentada en la Jornada de Estudio de Jóvenes Investigadores “Inégalités et informalités dans les Amériques”, organizada por la Association Toulousaine pour la Recherche Interdisciplinaire sur les Amériques, Maison de la Recherche-Université de Toulouse 2-Le Mirail, 11 de marzo de 2009.

CORTES, F. (2000), “La metamorfosis de los marginales: la polémica sobre el sector informal en América Latina”, en E. DE LA GARZA TOLEDO (coord.), *Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo*, México D.F., COLMEX, FLACSO, UNAM.

CORTES, R. y A. MARSHALL (1993), “Política social y regulación de la fuerza de trabajo”, en *Cuadernos Médico Sociales*, n° 65-66, Buenos Aires, Centro de Estudios Sanitarios y Sociales. pp. 3-12.

DANANI, Claudia (1996), “Algunas precisiones sobre la Política Social como campo de estudio y la noción de población-objeto”, en Susana HINTZE (coord.), *Políticas sociales: contribución al debate teórico-metodológico*, Buenos Aires, CEA/UBA.

----- (1998), “El trabajo es un sueño eterno: pensando lo político de la integración social”, en R. CASTRONOVO (coord.), *Integración o desintegración social en el mundo del siglo XXI*, Buenos Aires, Editorial Espacio.

----- (2005), *La construcción sociopolítica de la relación salarizada: obras sociales y sindicatos en la Argentina. 1960-2000*, tesis de doctorado, Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de Buenos Aires.

DANANI, C. y J. LINDENBOIM (2003), “Trabajo, política y políticas sociales en los ’90: ¿hay algo de particular en el caso argentino?”, en J. LINDENBOIM y C. DANANI (coords.), *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*, Buenos Aires, Biblos.

DE OLIVEIRA, O. y V. SALLES (2000), “Reflexiones teóricas para el estudio de la reproducción de la fuerza de trabajo” en E. DE LA GARZA TOLEDO (coord.), *Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo*, México D.F., COLMEX, FLACSO, UNAM.

ESPING-ANDERSEN, G. (1993), *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Valencia, Alfons el Magnánim.

GIOSA ZUAZÚA, N. (2005), *De la marginalidad y la informalidad como excedente de la fuerza de trabajo, al empleo precario y al desempleo como norma de crecimiento. Los debates en América Latina y sus tendencias. Los debates en Argentina*, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), Documento de Trabajo n° 47.

GLASSER, B. G. y A. L. STRAUSS (1967), *The discovery of grounded theory*, Nueva York, Aldine Publishing Company.

GRASSI, Estela (2006), *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*, tomo I, Buenos Aires, Editorial Espacio.

GUTIÉRREZ, A. (2004), *Pobre como siempre... Estrategias de reproducción social en la pobreza*. Córdoba, Ferreyra Editor.

HOPP, M. (2009), “Planes sociales, contraprestación y huidas de la asistencia” en E. GRASSI y Claudia DANANI (coords.), *El mundo del trabajo y los caminos de la vida*, Buenos Aires, Editorial Espacio.

JELIN, Elizabeth, Juan José LLOVET y Silvina RAMOS (1982), “Un estilo de trabajo: la investigación microsocia”, en Rodolfo CORONA y otros, *Problemas metodológicos en la investigación sociodemográfica*, México D.F., PIAPAL.

JODELET, D. (1989), *La representación social: fenómenos, conceptos y teoría*, Barcelona, Ed. Paidós.

KRUEGER, R. (1991), *El grupo de discusión. Guía práctica para la investigación aplicada*, Madrid, Ediciones Pirámide.

MARSHALL, A. (1988), *Políticas sociales: el modelo neoliberal*, Buenos Aires, Editorial Legasa.

MARTÍN CRIADO, E. (1997), "El grupo de discusión como situación social", en *Revista española de investigaciones sociológicas*, n° 79, Madrid, ISSN 0210-5233, pp. 81-112.

MORGAN, D. (1988), *Focus groups as qualitative research*, Londres, Sage University Paper, Qualitative Research Methods, vol. 16.

NOVICK, M. (2006), "¿Emerge un nuevo modelo económico y social? El caso argentino 2003-2006", en *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo* (RELET), año 11, n° 18, ISSN 1856-8378.

NUN, J. (1987), "La teoría política y la transición democrática", en J. NUN y J. C. PORTANTIERO, (comp.), *Ensayos sobre la transición democrática en Argentina*, Buenos Aires, Puntosur.

----- (1999), "El futuro del empleo y la tesis de la masa marginal", en *Revista Desarrollo Económico*, vol. 5, n° 2, México D.F., IDES.

----- (2001), *Marginalidad y exclusión social*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

OFFE, C. (1990), *Contradicciones en el Estado del bienestar*, México, D.F., Alianza Editorial,

----- (1992), *La necesidad del trabajo*, Madrid, Alianza Editorial.

PALMA, D. (1987), *La informalidad, lo popular y el cambio social*, Lima, DESCO.

PALOMINO, H. (2007), "La instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina", ponencia presentada en el 8° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET, Buenos Aires, agosto de 2007.

SALVIA, A. (2007), "Consideraciones sobre la transición a la modernidad. La exclusión social y la marginalidad económica. Un campo abierto a la investigación social y al debate político", en A. SALVIA y E. CHÁVEZ MOLINA (comps.), *Sombras de una marginalidad fragmentada. Aproximaciones a la metamorfosis de los sectores populares de la Argentina*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores.

SALVIA, A., F. STEFANI y G. COMAS (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, 1° y 2 de noviembre de 2007.

SARAVÍ, G. (1994), "Pobres e ilegales. Mirando en el sector informal", en G. QUIRÓS y G. SARAVÍ, *La informalidad económica. Ensayos de antropología urbana*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

RESUMEN

La política social y el mercado de trabajo son dimensiones del sistema social mutuamente implicadas en las sociedades industriales capitalistas. Sin embargo, una interpretación apresurada sobre el mundo social podría opacar los procesos que hacen que en un grupo de la población se yuxtapongan: una inserción laboral precaria dentro del mercado de trabajo informal junto con la (re) construcción de ese grupo como sujeto-objeto de políticas sociales. El artículo tiene por propósito problematizar las representaciones dominantes sobre el trabajo y su relación con las prácticas de organización de los hogares, considerando que en su interior la dimensión laboral se articula con otros recursos (provenientes de las políticas sociales). De modo más específico, el objetivo se orienta a la descripción y análisis de prácticas y representaciones sobre la situación ocupacional de jefas/es y cónyuges que realizan actividades laborales en la informalidad de subsistencia. Se plantea como hipótesis exploratoria que en el período actual las condiciones de trabajo y representaciones de los trabajadores ocupados en ese tipo de actividades expresarían la existencia de un tipo de informalidad fuertemente segregada respecto de las actividades productivas, aun en un contexto de crecimiento del empleo. También se sostiene que las formas bajo las cuales estas inserciones laborales se articulan con los planes sociales (como un nivel específico de política social) evidenciarían el carácter de la contribución estatal a la reproducción de las condiciones de vida de los trabajadores insertos en este tipo de informalidad. Los hallazgos presentados constituyen un avance de investigación sobre la reproducción de la marginalidad urbana en el Conurbano Bonaerense. Parte del trabajo de campo se realizó durante el año 2008, en un barrio del Partido de Almirante Brown. Se organizaron dos grupos de discusión: uno con mujeres receptoras de planes y otro con hombres que realizaban changas como actividad principal. Con el objeto de aportar datos acerca de las condiciones materiales de los hogares, se aplicó un cuestionario a los participantes. Junto con esta información, se analizaron registros de campo tomados en observaciones realizadas en diversos espacios del barrio.

PALABRAS CLAVE

INFORMALIDAD LABORAL
POLÍTICA SOCIAL
PRÁCTICAS DE SUBSISTENCIA
CONURBANO BONAERENSE

ABSTRACT

Social policies and the labour market are mutually involved dimensions of the social system in the industrial capitalist societies. However, a rush interpretation of the social world might jeopardize the processes that cause the juxtaposition of the precarious insertion of the informal labour market to the (re) construction of that group as a subject-object of social policies. The article aims to question the dominant representations about work and its relation with the organization practices of homes, considering that within them, the labour dimension articulates with other resources (coming from the social policy). More specifically, the objective will be to describe and analyse the practices and representations of the occupational situation of the home chiefs and spouses that carry out labour activities in survival informality. It has been established as an exploratory hypothesis that, in the current period, the labour conditions and the representations of the workers carrying out this kind of activities, might express the existence of a type of informality strongly segregated in relation to productive activities, even in a context of employment growth. It is also argued that the ways in which these work insertions articulate with the social plans (as a specific stage of social policy) would prove the characteristics of state contribution to the reproduction of the life conditions of the workers inserted in this type of informality. The findings presented contribute to the progress of research regarding the reproduction of urban marginality in the Suburban Buenos Aires. A part of the field work was made during 2008, in a neighbourhood of Almirante Brown district. Two focus groups were made: one of women that receive social plans and the other of men whose main activity consisted in temporary unsteady jobs. With the objective of contributing data about the material conditions of homes the participants were asked to answer a questionnaire. Together with this information, field data which had been observed in several spaces of the neighbourhood, was analyzed.

KEY WORDS

LABOUR INFORMALITY
SOCIAL POLICIES
SURVIVAL PRACTICES
SUBURBAN BUENOS AIRES

PAMPA

Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales.

Es una publicación de periodicidad anual realizada en forma conjunta entre la Universidad Nacional del Litoral (Argentina) y la Universidad de la República



Objetivos de la revista:

* Dar a conocer la producción académica relacionada con los estudios territoriales, en especial aquellos referidos al desarrollo y las transformaciones en las distintas regiones del Cono Sur. Parte importante de esta producción académica estará vinculada a las actividades del Comité Académico de Desarrollo Regional de la Asociación de Universidades de Grupo Montevideo.

* Promover el establecimiento de un espacio académico de difusión y debate regional e internacional, de la investigación y extensión en el campo de las transformaciones territoriales.

* Promover el desarrollo de enfoques multidisciplinares e interdisciplinares en los estudios territoriales.

* Consolidar los vínculos institucionales académicos entre las universidades del mundo que aborden el desarrollo teórico de esta temática del conocimiento y en especial latinoamericanas.

Artículos

01. Carlos Schiavo

Empoderamiento y acción colectiva en producciones agroalimentarias con identidad territorial. Una experiencia de intervención universitaria en zonas urbanas y periurbanas en un contexto de inseguridad alimentaria y emergencia social.

02. Marta Gomes Lucena de Lima

A Fronteira Binacional (Brasil e Uruguai): Território e Identidade Social.

03. Geneviève Azam

Economía solidaria y reterritorialización de la economía. Un desafío a la solidaridad, un objetivo para la ecología.

04. Carlos Alberto Cioce Sampaio, Iñaki Ceberio de León e Ivan Sidney Dallabrida

Arreglos socioprodutivos de base comunitaria: Arreglos productivos locales pensados como arreglos institucionales. El Caso de Mondragón Corporación Cooperativa.

05. Juan Pedro Urruzola

Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial: una perspectiva conceptual.

06. Carlos Crucella

La evolución reciente del empleo y los salarios en el Gran Rosario. Una primera aproximación a la evidencia empírica.

07. Marley V. Deschamps y Paulo R. Delgado

Estrutura socioespacial e vulnerabilidade social na região metropolitana de Curitiba.

08. Ismael Díaz y Marcel Achkar

Soberanía alimentaria y dimensión espacial. La horticultura en Uruguay, un análisis multiescalar.

09. María Florencia Rodríguez

La intervención del estado en los Nuevos Asentamientos Urbanos (NAU). Ciudad de Buenos Aires.

10. Néstor Alfredo Domínguez y Germán Andrés Orsini

El conflicto rural, su relación con el modelo hegemónico sojero y la estructura agraria vigente.

11. María Alicia Serafino

Familias migrantes bolivianas en el cinturón hortícola santafesino.

Reseña bibliográfica . Por: Lic. Ignacio Trucco.

Impactos en la estructura agraria por la ampliación de la frontera agrícola en base a la expansión del cultivo de soja en la Región Pampeana: la historia reciente de Entre Ríos Autoría: Nestor Dominguez y Germán Orsini (2009), Buenos Aires, Ediciones Coperativas.

TURISMO Y TRABAJO: UNA APROXIMACIÓN DESDE EL MERCADO HOTELERO

María Evelyn Becerra

El presente artículo tiene por objetivo profundizar en el comportamiento del mercado de trabajo en regiones donde la principal actividad económica es el turismo mediante el análisis de la información que desde el año 2004 se obtiene a través de la Encuesta de Ocupación Hotelera (EOH) que releva el INDEC.

Los datos de la EOH, especialmente en aquellas localidades que por su dimensión no poseen información proveniente de las Encuestas Permanente de Hogares (EPH), brindan la posibilidad de acceder, a través del análisis del comportamiento hotelero y para-hotelero, a una aproximación de la situación ocupacional en esas localidades, situación que presente serias dificultades durante algunos períodos del año.

Aunque la serie de que se dispone es aún breve –en el mejor de los casos de hasta cinco años–, se la analiza mediante técnicas estadísticas para determinación de estacionalidad, como punto de partida para un posterior seguimiento y puesta en discusión de otras alternativas de abordaje.

Se trabaja con localidades de manera desagregada, pudiendo advertirse nítidamente las especificidades según la modalidad turística de cada una de ellas y agrupando el comportamiento de las mismas en dos grupos diferentes: a) localidades con economías de perfiles más diversificados; b) localidades con base económica preponderantemente turística.

Mediante este análisis se pretende alcanzar algunos resultados que, eventualmente complementados con información de carácter primario –tanto cuantitativa como de tipo más cualitativo–, aporten al conocimiento de un mercado de trabajo cuyas especificidades lo tornan complejo y cuyas consecuencias preocupan al sector público y al privado.

CONSIDERACIONES GENERALES

En los últimos años, se ha reconocido ampliamente el potencial del sector turismo como motor del desarrollo económico y social sostenible. La Organización Mundial del Turismo (OMT) lo define como una actividad sostenible, que configura “un modelo de desarrollo económico concebido para mejorar la calidad de vida de la comunidad receptora, para facilitar al visitante una experiencia de alta calidad y mantener la calidad del medio ambiente, del que tanto la comunidad anfitriona como los visitantes dependen” (Becerra y Monje, 2003). El turismo genera empleo local, no sólo directamente en el propio sector sin también en diversos sectores de apoyo y de gestión de recursos; estimula industrias nacionales rentables: hoteles y otras instalaciones de alojamiento, restaurantes y otros servicios de alimentación, sistemas de transporte, artesanías y servicios de guía; impulsa también mejoras en el transporte, en las telecomunicaciones y en otras infraestructuras comunitarias básicas; genera instalaciones de esparcimiento que pueden ser usadas por las comunidades locales o por los visitantes nacionales extranjeros; además, estimula y contribuye a costear la conservación de los yacimientos arqueológicos, edificios y barrios históricos. Adicionalmente, genera divisas para el país e inyecta capital y fondos frescos en la economía local, a la que también contribuye a diversificar, especialmente en zonas rurales donde el empleo agrícola puede ser esporádico o insuficiente.

Por esto, el turismo sostenible requiere la adopción de decisiones en todos los sectores sociales, poblaciones locales incluidas, de manera que dicha actividad y los otros usuarios de los recursos puedan coexistir. Con la incorporación de la planificación y calificación de terrenos, se garantiza un desarrollo del sector adecuado a la capacidad turística del ecosistema.

En este sentido, las dificultades han surgido fundamentalmente por falta de previsión sobre la evolución de la demanda y por la carencia de análisis y planificación de la oferta para adaptarla a aquella. Por ello, las administraciones públicas deben trabajar en articulación con el sector privado, facilitando el conocimiento de los mercados, anticipando –mediante procedimientos fundados– los cambios en la demanda y orientando y fomentando la transformación de la oferta.

La complejidad de la actividad turística y la heterogeneidad de las actividades que la conforman hacen que su desarrollo pueda verse afectado por una gran variedad de políticas provenientes de diversos organismos o instituciones públicas, vinculadas, entre otros aspectos, con el medio ambiente, la ordenación del territorio, el desarrollo rural, la cultura, la promoción económica y el empleo, la formación, la regulación de las condiciones de trabajo y el funcionamiento de los servicios públicos.

Siguiendo conceptos de la OMT, puede afirmarse que la sustentabilidad en el turismo está íntimamente ligada a tres hechos importantes: calidad, continuidad y equilibrio. Por lo tanto, la sustentabilidad implica:

- Mejorar la calidad de vida de la población local, es decir de la gente que vive y trabaja en el destino turístico.
- Mejorar la calidad de la experiencia del visitante.
- Mantener la calidad medioambiental.
- Conseguir mayores niveles de rentabilidad económica de la actividad turística para los residentes locales.
- Preservar el patrimonio social, cultural y ambiental para las futuras generaciones.

En este contexto no se puede desconocer que, en general, la evolución del turismo en el mundo y su crecimiento casi explosivo en las últimas décadas han estado impregnados de una fuerte carga de “espontaneísmo” y que la falta de una adecuada planificación implica una serie de costos para el destino en el que tiene lugar (OMT, 1998).

EL TURISMO Y SU IMPACTO EN LA ECONOMÍA

En la Comunidad Europea, y más recientemente en los países del Cono Sur americano, se reconoce la importancia del turismo como sector económico líder a nivel mundial y su significativa capacidad de generar empleo. No obstante, este reconocimiento no siempre se traduce en políticas que en la práctica faciliten tal capacidad.

Desde cierta perspectiva, el turismo constituye un medio de redistribución de la riqueza, en tanto que el turista gasta en otro destino, con propósitos de viaje, los ingresos que obtiene en su lugar de origen, es decir, “los ingresos se escapan de un lugar y se inyectan en otro”.

Durante las últimas décadas se han analizado, debatido y propuesto alternativas para superar las asimetrías en los niveles de ingreso de diferentes países y de distintas regiones y sectores dentro de un mismo país. Entre tal sentido, se han intentado modificaciones en los sistemas tributarios y diversas modalidades de transferencias directas a través de políticas sociales, que suelen generar resistencias, mientras que a través del turismo la transferencia se opera de manera más genuina para los implicados de uno y otro lado: el turista se beneficia por su experiencia de viaje y puede obtener conocimiento de la cultura y los problemas de la población visitada; y, a su vez, esta última se siente más satisfecha con tal transferencia, porque no recibe un subsidio sino una retribución a su trabajo y porque puede compartir sus recursos culturales y de otra naturaleza con el turista. En consecuencia, esta modalidad de transferencia es más armónica y beneficia a ambas partes (Mc Intosh, 1999).

Desde el desarrollo local, resulta relevante el hecho de que el turismo se gestione a través de un elevado número de unidades muy pequeñas, que cubren una variedad de diferentes servicios: cabañas, pequeños hoteles, casas de huéspedes, lavanderías, artesanías, otras. Por lo tanto, las inversiones que

realiza el sector público en infraestructura, y a veces en superestructura más o menos costosa, estimula el desarrollo de muchos negocios más pequeños, que, por su tamaño, tienen necesidades de capital relativamente bajas, con lo que la inversión suele avanzar a ritmo bastante acelerado. Por este motivo, cuando el turismo se expande, impacta de manera directa en las PYMES locales que, en buena medida, son de carácter familiar. Los ingresos por turismo se filtran muy rápidamente dentro de la población, de modo que la comunidad comparte sus beneficios.

TURISMO Y EMPLEO

La definición de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) del sector HRT (Hotelería, Restauración y Turismo) es diferente de la utilizada por la mayor parte de las organizaciones porque incluye no solamente los servicios provistos a los viajeros sino también aquellos provistos a los residentes. Para la OIT el turismo es, en pocas palabras, el subsector de las actividades vinculadas con los viajes: agencias de viaje, operadoras de turismo, guías de turismo y actividades relacionadas.

Además, esta Organización considera que las pequeñas empresas juegan un papel importante en todo el sector porque representan casi la mitad de la fuerza laboral y abarcan, numéricamente, más del 90 por ciento de todas las empresas.

La industria turística privada (Silke Schulte, 2003) presenta características únicas debido a la amplia gama de sectores productivos y de servicios que incorpora, y porque, a la vez, cuenta con un sinnúmero de industrias estrechamente vinculadas con su tipo de actividad. Comprende todas aquellas empresas que están relacionadas con:

- Alojamiento
- Transporte
- Abastecimiento de alimentos y otros
- Recreación
- Operadores de tours
- Agencias, etcétera.

El turismo como principal fuente de trabajo en el mundo genera una importante cantidad de empleos directos y posibilita, además, un considerable número de empleos indirectos. Pero las estadísticas disponibles no permiten determinar la dimensión exacta de este fenómeno. En algunos ámbitos, la mano de obra de carácter familiar, independiente y el personal eventual convierten en muy difícil la estimación precisa del efecto del turismo en el empleo. Y, a su vez, estas limitaciones estadísticas frenan el análisis de los efectos indirectos o multiplicadores del mismo. Por ende, no siempre es posible acceder a información estadística fidedigna.

No obstante las limitaciones señaladas, existe coincidencia acerca de algunas características comunes del trabajo en los distintos sectores que componen el turismo, aunque con variaciones entre ellos:

- Elevado porcentaje de trabajadores a tiempo parcial.
- Alto porcentaje de trabajadores temporarios y ocasionales.
- Importante presencia de mujeres empleadas en restaurantes y hoteles, pero escaso número de ellas en cargos de responsabilidad.
- Empleados jóvenes con poca calificación.
- Inferior grado de sindicalización con respecto a otros sectores.
- Menor retribución que en otros sectores.
- Importante número de horas extraordinarias de trabajo en temporada de alta demanda turística.

Las condiciones laborales en el sector no son uniformes en todos los países, existiendo diferencias importantes con otros sectores de la economía.

En cuanto a la remuneración, se observan variantes según los países, los sectores del turismo de que se trate y las regiones; pero, en general, está bastante difundido el establecimiento de una retribución mínima fija (que en algunos países es negociada) y un porcentaje variable en función de la facturación de la empresa. En algunos lugares –como agencias de viaje o en el caso de los trabajadores de hoteles o restaurantes que no están en contacto con los clientes–, se va extendiendo la modalidad de una remuneración sobre la base de un salario fijo independiente del volumen de negocios de la empresa.

En otro orden, Emilio Carrillo Benito (2005) presenta un concepto interesante, el de “empleos de futuro”, diferenciándolo de los “empleos sin futuro” –los que carecen de viabilidad a mediano y largo plazo– y de los empleos “con futuro” –que se mantendrán, probablemente, con un volumen e importancia similar en el mediano y largo plazo–. Los empleos de futuro son nuevos empleos aparecidos recientemente o de surgimiento actual y que, previsiblemente, aumentarán en el futuro su cantidad y peso específico. De esta tríada de categorías de empleo, son los de futuro los que ostentan mayor interés, tanto desde la óptica de las políticas públicas y del desarrollo local como desde las oportunidades empresariales.

También Silke Schulte (año 2003) considera que, en el transcurso de los últimos años, el sector turismo se ha convertido en una de las mayores fuentes generadoras de empleo, de divisas y de estímulo a la inversión y al crecimiento económico, y que su rápido incremento está estrechamente relacionado con el avance de la tecnología y de las telecomunicaciones, por lo que se ha transformado en una industria altamente globalizada.

El empleo relacionado con el turismo se puede catalogar de la siguiente manera:

1. Empleo directo generado por el gasto del turista y por los respectivos servicios turísticos ofrecidos, tales como hoteles, restaurantes, operadores de tours, venta de artesanía, guías turísticos.

2. Empleo indirecto en el sector turístico, no originado directamente de los gastos turísticos sino de los sectores de servicios suplementarios, tales como supermercados, envasadores de alimentos, empresas de transporte y otros.

3. Empleo inducido, resultado de los efectos de multiplicación del turismo: al crecer el empleo directo e indirecto, aumentan las personas que demandan una mayor oferta de bienes y servicios en un área determinada, como cines, empresas de telecomunicación, servicios de reparación, artefactos técnicos, escuelas de idiomas y turismo, etcétera.

4. Empleos temporales: los que se generan durante la construcción de infraestructura, tales como hoteles, restaurantes, resorts turísticos, entre otros.

Además, hay otro tipo de empleo que está relacionado con el desarrollo del turismo y la gestión municipal o regional: es importante contar con recursos humanos capacitados en la materia y, cuando se pretende desarrollar ese tipo de actividades en un área, casi siempre se generan empleos para algunos expertos en la materia.

En este contexto, cabe destacar que, debido a la alta calificación que se requiere para el servicio turístico, la capacitación tiene un rol fundamental. Si uno de los objetivos del Estado en relación con el desarrollo turístico es la generación de empleo, resulta de gran importancia capacitar a las personas para que dispongan de posibilidades reales de acceder a un empleo satisfactorio.

OFERTA Y DEMANDA HOTELERA EN LA ARGENTINA

Se expone a continuación la metodología de la Encuesta de Ocupación Hotelera (EOH) elaborada por el INDEC y dirigida a establecimientos hoteleros y para-hoteleros.

Según expresa el mencionado organismo nacional, este relevamiento tiene como objetivo: “Medir el impacto del turismo internacional e interno sobre la actividad de los establecimientos hoteleros y para-hoteleros, para elaborar indicadores que permitan medir, desde la óptica de la oferta, la evolución de la actividad y el empleo del sector (personal ocupado), así como la oferta y utilización de la infraestructura y la evolución de las tarifas; y, desde la demanda, el ingreso de viajeros (argentinos o extranjeros), su origen y permanencia”.

Principales variables investigadas

Las principales variables que investiga la EOH son:

- Categoría del establecimiento
- Personal ocupado
- Habitaciones o unidades y plazas disponibles

- Entrada de viajeros según lugar de residencia habitual
- Habitaciones o unidades y plazas ocupadas
- Tarifa promedio.

Área de cobertura de la EOH

El operativo se inició en el año 2004 en 17 localidades, y durante el año 2005 se realizó en 39 localidades que permitieron cubrir las diferentes regiones turísticas del país. A partir de 2006, la muestra se amplió a 44 localidades. Las regiones y localidades cubiertas son:

- Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- *Región Buenos Aires*: Ciudades de Mar del Plata, Bahía Blanca, Pinamar, Tandil, Villa Gesell.
- *Región Centro*: Ciudades de Córdoba, La Falda, Mar Chiquita, Mina Clavero, Río Cuarto, Villa Carlos Paz, Villa General Belgrano.
- *Región Cuyo*: Ciudades de La Rioja, Mendoza, Malargüe, San Rafael, San Juan, San Luis, Villa de Merlo.
- *Región Litoral*: Ciudades de Santa Fe, Gualeguaychú, Paraná, Posadas, Puerto Iguazú, Rafaela, Rosario.
- *Región Norte*: Ciudades de Cafayate, Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero, Ciudad de Tucumán, Termas de Río Hondo.
- *Región Patagonia*: Ciudades de Neuquén, El Calafate, Las Grutas, Puerto Madryn, Río Gallegos, San Carlos de Bariloche, San Martín de los Andes, Ushuaia, Villa La Angostura, Viedma.

ANÁLISIS DEL COMPORTAMIENTO DEL MERCADO HOTELERO EN LA ARGENTINA

Para efectuar el análisis se tomó el comportamiento de tres de las variables relevadas por la EOH, entre los años 2004 a 2008: 1. Plazas disponibles; 2. Plazas ocupadas; y 3. Porcentaje de ocupación de plazas.

En una primera aproximación se trabajó con las cifras regionales totales, pero, dado que en ellas no se alcanzaba a percibir diferencias de consideración, en una segunda instancia, se trabajó con localidades de manera desagregada, pudiendo advertirse nítidamente las especificidades según la modalidad turística de cada una de ellas. Así, fue posible diferenciar el comportamiento de las mismas en dos grupos:

- a) Localidades –en especial, capitales de provincia– donde el comportamiento de la demanda se mantiene más o menos estable durante todo el año.
- b) Localidades donde la oferta se mantiene bastante estable a lo largo del año, mientras que la demanda sufre significativos altibajos.

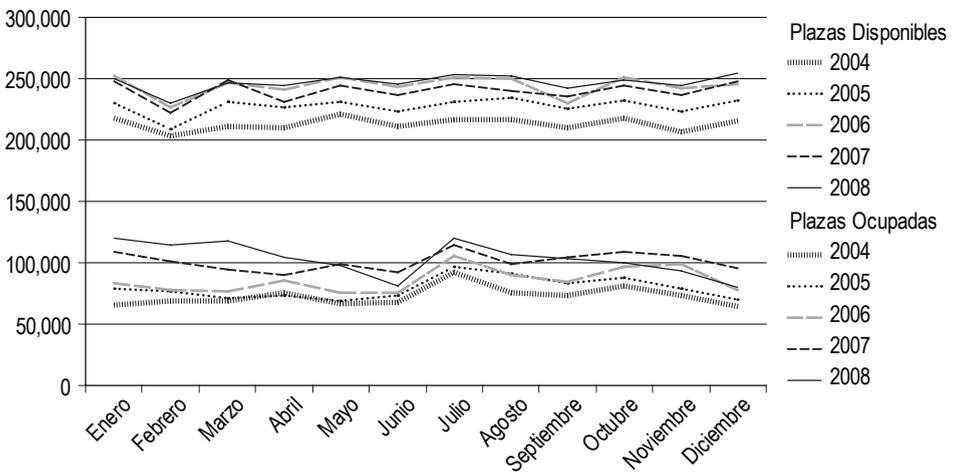
A continuación, se presentan algunos gráficos que permiten visualizar el comportamiento descrito.

Regiones con baja estacionalidad

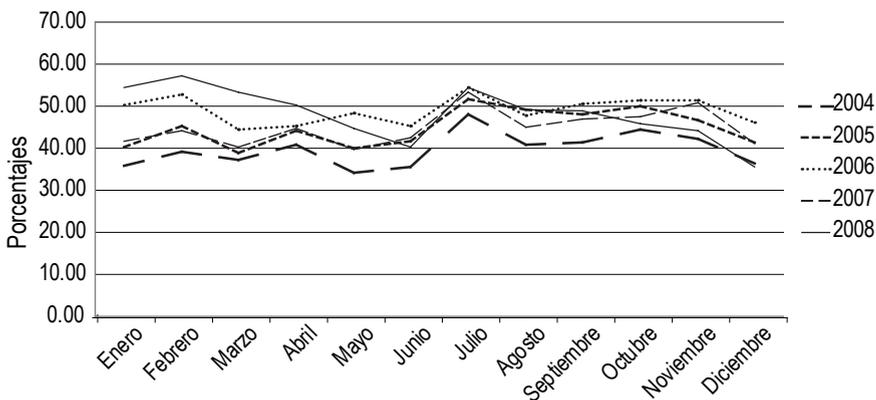
Se incluyen sólo a modo ejemplificativo las ciudades de Córdoba y Buenos Aires. En ambos casos se puede observar que el comportamiento tanto de la oferta como de la demanda se mantiene relativamente estable, de modo que el porcentaje de ocupación hotelera –aunque con diferentes rangos– no sufre mayores oscilaciones, lo que hace suponer *a priori* que lo mismo sucede con los puestos de trabajo del sector. Este comportamiento se repite en la mayoría de las capitales de provincia incluidas en la EOH y también en la Ciudad de Rosario.

A lo antedicho, debe agregarse que, en términos generales, estas localidades poseen estructuras productivas más diversificadas y un sector público más destacado que en los demás centros turísticos, lo que torna menos inestable el mercado de trabajo en general.

Ciudad de Córdoba: Plazas disponibles vs. Plazas ocupadas

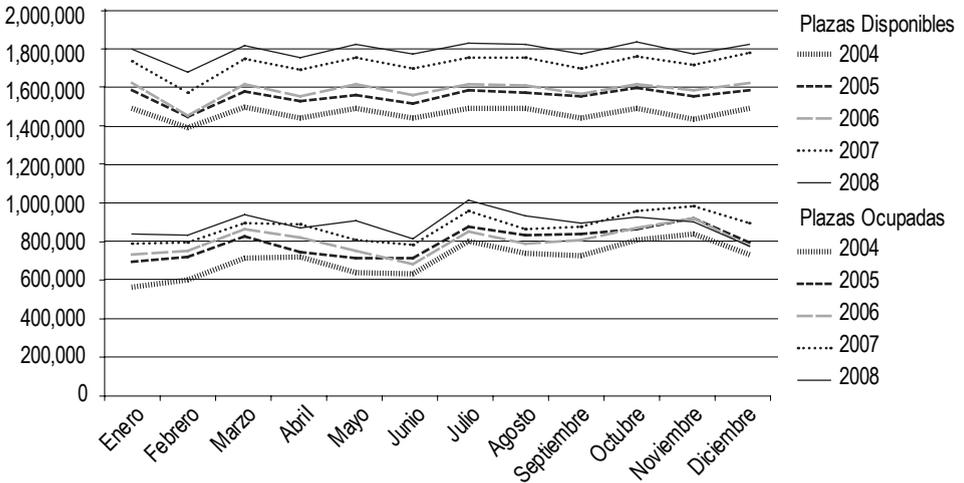


Ciudad de Córdoba: Porcentaje de ocupación

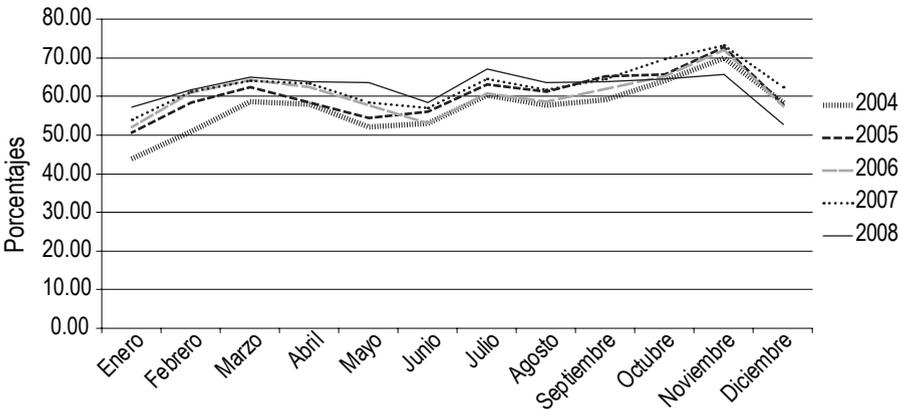


La Ciudad de Córdoba muestra un comportamiento estacional relativamente estable, con un nivel de porcentaje menor que la Ciudad de Buenos Aires, aunque mejorando en los dos últimos períodos. Julio es el único mes en el cual en todos los años de la serie ha habido un incremento sostenido de la ocupación.

Ciudad de Buenos Aires (CABA): Plazas disponibles vs. Plazas ocupadas



Ciudad de Buenos Aires (CABA): Porcentaje de ocupación



Según los datos suministrados por la EOH, en el caso de la Ciudad de Buenos Aires el porcentaje de ocupación en los últimos cinco años no sólo es estable sino también bastante alto, ya que ronda alrededor del 60%, con leves bajas en los meses de diciembre y enero. Los porcentajes de ocupación más elevada se registran en el mes de noviembre.

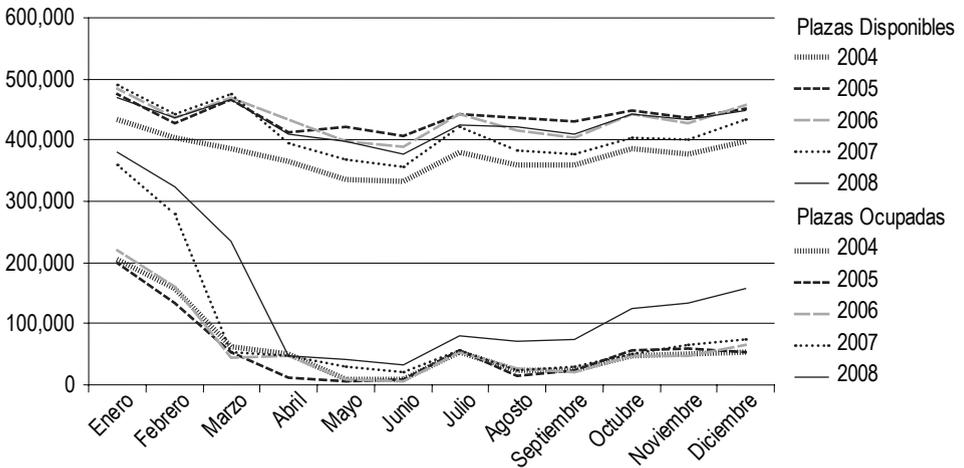
Regiones con alta estacionalidad

Se trabajó con un conjunto de regiones turísticas, algunas ya muy consolidadas y otras emergentes. En todos los casos puede advertirse una alta variabilidad en la demanda, mientras que la oferta se mantiene más o menos rígida. En el presente documento se incluyen tres localidades (Villa Carlos Paz, Bariloche y la Villa de Merlo), en las cuales se observan diferentes variantes en cuanto a los períodos de estacionalidad y al rango del nivel de ocupación hotelera, fenómeno que se repite, con sus especificidades, en el resto de las localidades incluidas en la EOH.

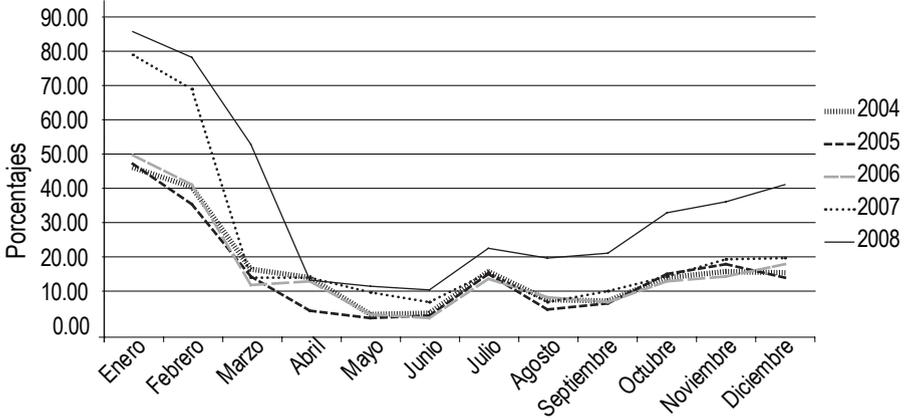
Esta circunstancia queda perfectamente visualizada en los gráficos de porcentajes de ocupación de plazas, que fluctúan considerablemente. Hay que considerar que en estas regiones la actividad principal es el turismo y que, por lo tanto, este actúa como motor de la economía local-regional, con una repercusión negativa en el mercado de trabajo en todas las modalidades de empleo –directas, indirectas, inducidas y temporales–: se registran altas tasas de desocupación en períodos de baja temporada.

La situación más extrema se observa en la Villa Carlos Paz, a pesar de su condición de centro turístico de larga data.

Villa Carlos Paz: Plazas disponibles vs. Plazas ocupadas

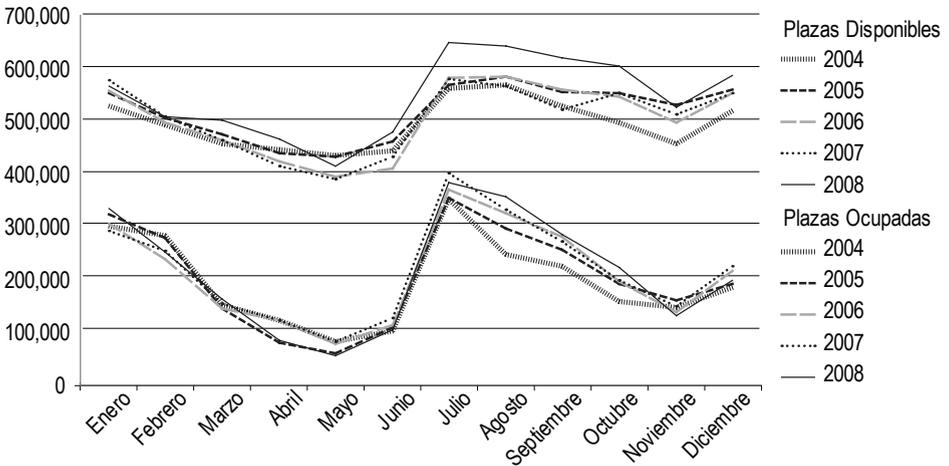


Villa Carlos Paz: Porcentaje de ocupación

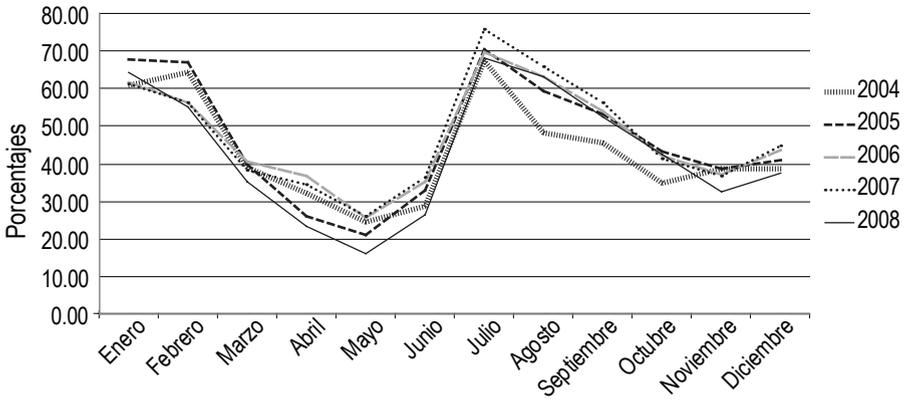


En el caso de la Ciudad de Bariloche, a pesar de que la oferta hotelera tiene un comportamiento con mayor variabilidad acompañando a la demanda, el mismo no es suficiente para superar el techo del cuarenta por ciento de ocupación durante varios meses al año.

Bariloche: Plazas disponibles vs. Plazas ocupadas

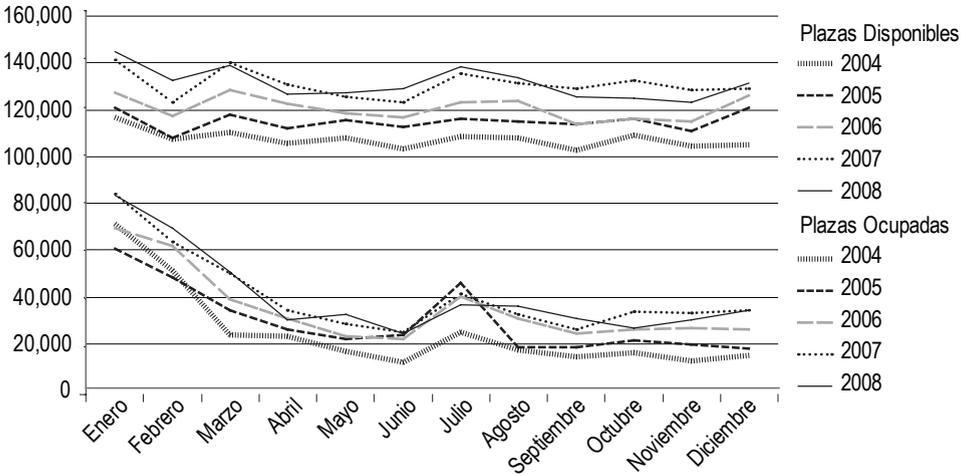


Bariloche: Porcentaje de ocupación

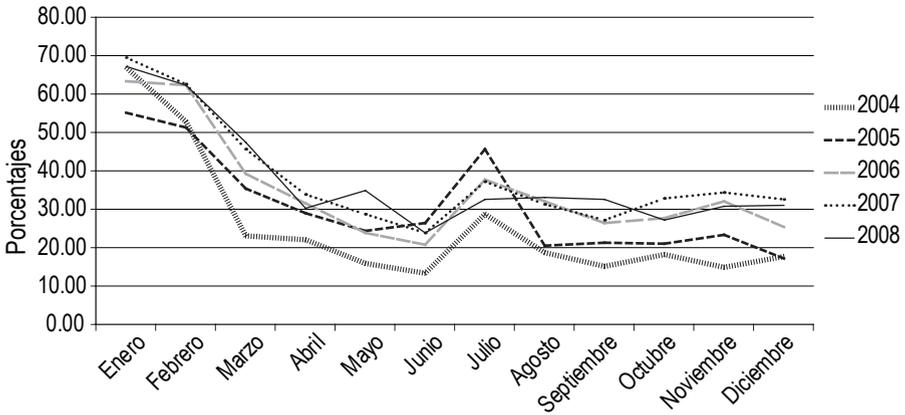


En la Villa de Merlo se observa una oferta estacional bastante rígida y creciente; el pico de la demanda corresponde a los clásicos meses de verano, con un repunte en el mes de julio, mientras que el resto del año presenta bajos porcentajes de ocupación, aunque por encima de los planteados en las otras localidades serranas señaladas.

Villa de Merlo: Plazas disponibles vs. Plazas ocupadas



Villa de Merlo: Porcentaje de ocupación



En cada una de las localidades consideradas, se calcularon índices estacionales mediante el método de razón con respecto a promedios móviles. El análisis de los resultados permite ratificar el comportamiento que se visualiza a través de las representaciones gráficas de manera cuantitativa. No obstante, no se exponen aquí dichos resultados debido a que se considera que el número de períodos de la serie es aún demasiado breve como para poder arriesgar la determinación de índices típicos, que podrán elaborarse a medida que aumenten los años de relevamientos de las series.

ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

A partir de la revisión de los aspectos conceptuales sobre turismo y de su vinculación con la actividad laboral, se observa que esta actividad se ha convertido en una de las mayores fuentes generadoras de empleo, de divisas y de estímulo a la inversión y al crecimiento económico y que su rápido incremento está estrechamente relacionado con el avance de la tecnología y las telecomunicaciones, por lo que se ha transformado en una industria altamente globalizada.

El comportamiento desigual entre la oferta y la demanda en las zonas turísticas repercute naturalmente en el nivel de actividad económica y en las demás dimensiones del desarrollo local.

En localidades como Bariloche y Mar del Plata, se advierte que la oferta muestra una cierta flexibilidad que, si bien no alcanza a estabilizar los porcentajes de ocupación, al menos atenúa sus grandes fluctuaciones. No ocurre lo mismo en otros lugares tales como Villa Carlos Paz y Mina Clavero –cuyos gráficos no se incluyeron porque la serie estaba incompleta–: ambos son casos emblemáticos de muy bajos porcentajes de ocupación y una alta capacidad ociosa durante la mayoría de los meses, con excepción de los dos o tres meses de temporada. En la Villa de Merlo se plantea un comportamiento similar aunque no tan extremo.

Es dable anticipar que esta situación bastante generalizada del comportamiento hotelero y para-hotelero se replique en los demás sectores vinculados con el turismo –tales como la gastronomía, las agencias de turismo, las artesanías y servicios complementarios– en los cuales repercute de manera directa, especialmente sobre la cantidad de puestos de trabajo que se demandan y los altos niveles de informalidad.

En el proceso de discusión sobre posibles estrategias que contribuyan a modificar la vulnerabilidad laboral en estos territorios se propone:

- Intensificar estrategias que tiendan a superar la performance de la actividad turística en cuanto a la estacionalidad, procurando un mejor conocimiento de los nichos del mercado aún no satisfechos y de los bienes y servicios ya saturados.

- Investigar con mayor precisión los límites posibles de crecimiento de la demanda en períodos de baja temporada producto de los estímulos impulsados, y de este modo dimensionar la magnitud de la brecha con la oferta. Si este análisis mostrara que esta distancia sigue siendo significativa, habría que analizar las posibilidades de desarrollar una conducta más flexible en la oferta, promoviendo una reorientación hacia actividades contraestacionales en los períodos de baja temporada, de modo de conservar un nivel de requerimiento de trabajo por encima de los niveles actuales.

- Promover, a partir de un adecuado diagnóstico, procesos de capacitación continuos, especialmente entre la población desocupada, tanto para mejorar sus condiciones de empleabilidad como para incorporar un conjunto de herramientas que permita la generación de emprendimientos personales.

La viabilidad de la aplicación de estas estrategias correspondientes al trabajo y al empleo y de otras más generales requiere de un plan de carácter integral, en el cual converjan contenidos y objetivos de naturaleza económica, social, ambiental, cultural e institucional que contemplen la integración de los habitantes y del territorio. En tal sentido, es necesario un proceso de articulación entre los distintos sectores –privado, organizaciones de la sociedad civil y gobierno comunal (que juega en la mayoría de los casos un rol protagónico)– para construir un proyecto colectivo que pueda prevalecer por sobre los intereses sectoriales.

BIBLIOGRAFÍA

ALBURQUERQUE, Francisco (2004), *El enfoque del desarrollo económico local*, Cuaderno de Capacitación N° 1, Buenos Aires, Programa Área OIT en Argentina-Italia Lavoro, Serie Desarrollo Económico Local y Empleabilidad, julio. ISBN 92-2-316549-0 (Web-pdf).

AROCENA, José (2002), *El Desarrollo Local. Un desafío contemporáneo*, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana, 2da Edición.

BECERRA, María Evelyn (2006), “El trabajo, factor clave en una estrategia de Desarrollo Local. Villa de Merlo (San Luis)”, en *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo*, n° 2, Buenos Aires, Ediciones del Sistema de Información del Mercado Laboral (SIMEL)-CEUR.

BECERRA, María Evelyn e Hilda MONJE (2003), “Cómo Crecer. El Debate Pendiente”, en SEXTO CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO, *Los trabajadores y el trabajo en la crisis*, ISSN 1567-6793-ISBNN° 987-98870-1-8, en CD-ROM.

BECERRA, María Evelyn y J. A. RENAUDO (2005), “Afrontando los obstáculos desde el territorio”, ponencia presentada en el VII Congreso de Nacional de ASET, Buenos Aires.

CARRILLO BENITO, Emilio (2005), *Guía básica de empleos de futuro en Andalucía*, Madrid, Editorial MAD. S.L. (1ª edición: año 1999).

DÍAZ, Diego F. (2004), “Receptividad a la actividad turística-Villa de Merlo, San Luis”, (inérito).

GALLICCHIO, Enrique (2003), “Desarrollo Económico Local y Empleo en Uruguay”, en Enrique GALLICCHIO, *Territorio Local y Empleo. Experiencias en Chile y Uruguay*, Santiago de Chile, Ediciones Sur.

GONZÁLEZ, Matías (2002), “El desarrollo sostenido del turismo. Herramientas de Planificación”, en María José VIÑALS (ed.), *Turismo en espacios naturales y rurales*, Valencia, Universidad Politécnica de Valencia.

MC INTOSH, Robert (1999), *Turismo: Planificación, Administración y Perspectivas*, México D.F., Editorial Wiley, 2da edición.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (2001), *Hotelería, la restauración y el turismo*, en <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/sector/sectors/tourism.htm#Heading2>

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO (OMT) (1998), *Introducción al Turismo*, Madrid, OMT.

SILKE SCHULTE (2003), *Guía conceptual y metodológica para el desarrollo y la planificación del sector turismo*, Santiago de Chile, ILPES, Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones N° 25.

RESUMEN

El presente trabajo tiene por objetivo profundizar en el comportamiento del mercado de trabajo en regiones donde la principal actividad económica es el turismo mediante el análisis de la información que desde el año 2004 se obtiene a través de la Encuesta de Ocupación Hotelera (EOH) que releva el INDEC. La posibilidad de contar con la EOH, especialmente en aquellas localidades que, por su dimensión no poseen información proveniente de las Encuestas Permanente de Hogares (EPH), abre la posibilidad de que, a través del comportamiento hotelero y para-hotelero, se acceda a una aproximación de la situación ocupacional en esas localidades, donde se presentan serias dificultades durante algunos períodos del año. Aunque la serie de que se dispone es aún breve –en el mejor de los casos de hasta cinco años–, se la analiza mediante técnicas estadísticas para determinación de estacionalidad, como punto de partida para un posterior seguimiento y puesta en discusión de otras alternativas de abordaje.

Se trabaja con localidades de manera desagregada, pudiendo advertirse nítidamente las especificidades según la modalidad turística de cada una de ellas y concentrando el comportamiento de las mismas en dos grupos diferentes: a) Localidades con economías de perfiles más diversificadas; b) Localidades con base económica preponderantemente turística. Mediante este análisis se pretende alcanzar algunos resultados que, eventualmente complementados con información de carácter primaria tanto cuantitativa como de carácter más cualitativo, aporten al conocimiento de un mercado de trabajo cuyas especificidades lo tornan complejo y cuyas consecuencias preocupan tanto al sector público como al privado.

ABSTRACT

The aim of this paper ("Tourism and Work: An approach from the Hotel Market") is to deepen into the work market behaviour in areas where the main economic activity is tourism. This has been carried out through the analysis of the information obtained since 2004 out of the Hotel Occupancy Survey (EOH = *Encuesta de Ocupación Hotelera* in Spanish) conducted by INDEC (the national survey institute in Argentina). The fact of counting on the EOH, especially in the towns which, due their size, do not have information from the Permanent Home Survey (*Encuesta Permanente de Hogares* in Spanish), opens the possibility of accessing an approximation of the hotel and para-hotel occupancy in these towns with serious difficulties in certain periods along the year. Although the information is still brief (in the best of cases up to five years), it is analyzed using statistical techniques to determine seasonality as a starting point to a follow up and subsequent consideration of further alternatives to approach the subject.

The work is done taking into account individual towns, since this allows to obtain specific data according to the tourist style of each of them, thus placing their behavior into two distinctive groups: a) Towns with a diversified economic profile; b) Towns with a tourism-based economy. The objective of this analysis is to reach some results which, completed with primary information, both quantitative and qualitative, contribute to the knowledge of a work market which is complex due to its specific features and also has consequences which concern the state as well as the private sector.

PALABRAS CLAVE

TRABAJO
TURISMO
EOH
MERCADO HOTELERO

KEY WORDS

TURISM
EOH (HOTEL OCCUPANCY SURVEY)
OCCUPANCY SURVEY
HOTEL MARKET

ESTUDIO DE LA LOGÍSTICA EN EL ESLABÓN FINAL DE LA CADENA DE VALOR AGROINDUSTRIAL EN LA PROVINCIA DE SAN LUIS

Ing. Sonia C. Núñez

Mg. Ing. Mirta L. Possetto

INTRODUCCIÓN

Se entiende por cadena a una serie de eslabones que centran sus actividades en la elaboración de un producto. En cada eslabón participa un grupo de actores económicos que realizan actividades semejantes, con similares procesos de generación de valor, derechos propietarios sobre un producto o servicio en un estado de valor definido y que transfieren este producto a los mismos clientes al mismo tiempo que reciben insumos de los proveedores (Alvarado Ledesma, 2005).

En todas las empresas, el proceso de generación de valor tiene aspectos comunes, a pesar de que en cada una se presenten diferencias particulares relacionadas con el contexto en donde se desenvuelven.

En cada eslabón participan distintos procesos de generación/agregación de valor, que cambian por los aportes de la innovación. Los eslabones interactúan entre sí, intercambiando productos y servicios, recursos, dinero e información.

Siempre que exista demanda, hay un cliente que está detrás de cada eslabón; y en la visión de la cadena la secuencia de clientes finaliza en un cliente final.

La cadena de valor es un recorrido de procesos económicos vinculados a distintas etapas enlazadas entre sí mediante diferentes formas. Estos enlaces entre eslabones son fuentes de ventajas competitivas (Alvarado Ledesma, 2005).

Para la elaboración de este trabajo se ha recurrido a fuentes bibliográficas que se cita en las referencias, información pública de Internet, información de medios periodísticos y entrevistas con responsables de organizaciones que forman parte de los ejes de estudio.

Sonia C. Núñez, Ingeniera Química. Docente-investigador. Integrante del Proyecto 50408 "Desarrollo Local-Regional", Universidad Nacional de San Luis. E-mail: scnunez@fices.unsl.edu.ar

Mirta L. Possetto, Ingeniera Química. Magíster en Economía y Negocios (UNSL). Docente-investigador. Integrante del Proyecto 50408 "Desarrollo Local-Regional", Universidad Nacional de San Luis. E-mail: mpossetto@fices.unsl.edu.ar

Estas actividades organizadas de forma correcta determinan una secuencia en donde se agrega valor y al final de la cual se entrega un producto definido como nuevo. Si nos concentramos en los granos, podemos establecer que, antes de sembrar la semilla, nos encontramos, entre otras, con algunas etapas ligadas a la investigación y desarrollo (I+D), otras vinculadas con el uso de insumos fabricados en el país y en el exterior, y otras relacionadas con el planeamiento. Luego de estas, continúan otras relacionadas con las fases culturales en la tierra y con la cosecha, el transporte y almacenamiento, el acondicionamiento, etc. Una vez obtenido el producto, ingresa a un procedimiento de transformación (molino, por ejemplo) y allí inicia un proceso de flujo de objeto. El producto resultante se empaqueta, se transporta y se distribuye hacia los diferentes centros de comercialización, realizándose, entonces, un flujo de bienes y servicios y, al mismo tiempo, otro de dinero e información, ingresando en cada una de las etapas del proceso.

Una cadena es exitosa cuando proporciona una ventaja competitiva en el mercado y una oportunidad de mantener esa ventaja mediante la respuesta adecuada a las necesidades de ese mercado (Alvarado Ledesma, 2005).

Una vez definidas los eslabones de la cadena de valor, el presente trabajo se concentra en el análisis del eslabón final de la misma, principalmente en productos oleaginosos en la Provincia de San Luis. El objetivo del análisis es evaluar e interrelacionar los factores, los actores y el impacto que provocan tres hechos, que consideramos ventajas para el funcionamiento óptimo y beneficioso en la logística de la cadena mencionada.

En principio, expondremos una breve descripción de la situación agrícola-ganadera de la Provincia de San Luis, con la intención de posicionar a la provincia y, en consecuencia, a las actividades de la cadena de valor agroindustrial respecto del marco general.

A inicios del presente siglo existen en San Luis alrededor de 4.200 explotaciones agropecuarias en una superficie de 5.300.000 hectáreas. Hace 30 años la ganadería era la principal producción provincial pero actualmente representa no más del 3% del PGB, aunque significa cerca del 70% del total del Sector Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura en las mediciones del PGB. La cría de animales y la silvicultura y extracción de maderas son las ramas que más han crecido en el período 2002-2005, con una tasa superior a la del sector –que fue del 71%–. En el caso de agricultura, que en los últimos años representó entre un 15 y un 20% del sector, el principal producto de San Luis –de acuerdo con el área sembrada– es el maíz; y, en la campaña 2004/2005, le siguen en importancia el girasol, el centeno, el sorgo y la soja. Este tipo de cultivos se desarrolla en mayor medida en las zonas más húmedas del este provincial, en tanto que en el noroeste la producción se basa en cultivos con riego y bajo cubierta plástica. Para los nuevos emprendimientos agropecuarios y agroindustriales, la provincia ofrece

beneficios de radicación que se basan en incentivos fiscales (al igual que para los proyectos industriales), tarifa eléctrica industrial subsidiada para las actividades electrointensivas y exención del canon de riego para uso agropecuario. A través del Ministerio del Campo, el gobierno provincial ha definido su política en el Plan de Desarrollo Ganadero y Fomento Agrícola, cuyos objetivos apuntan a aumentar la producción sectorial, el stock ganadero y la incorporación de nuevas tecnologías y pasturas y a mejorar la calidad de vida de la población rural. En este marco, los instrumentos definidos se basan en desgravaciones impositivas sobre los impuestos Inmobiliario, Ingresos Brutos y Sellos por un lapso de 15 años a cambio de inversiones en la explotación agropecuaria (Busso, 2007).

Cabe señalar como rasgo sumamente importante que la ubicación geográfica de la provincia es estratégica con respecto a otras provincias de la República Argentina, hecho que le otorga ventajas competitivas y comparativas frente a las mismas. En relación con esto, y con la intención de avanzar en los detalles de este trabajo, nos tomaremos un tiempo para analizar los tres ejes (ventajas) importantes que guían el estudio realizado. En primer lugar, consideraremos el significado de “corredor bioceánico”, la forma en que la Provincia de San Luis participa en el mismo y su vinculación con las demás provincias y países. En segundo lugar, nos introduciremos en el tema del funcionamiento de la Zona de Actividad Logística y el porqué de la importancia de su implantación en la Ciudad de Villa Mercedes. Por último, comentaremos las inversiones más relevantes de empresas multinacionales en el sector y qué se esperaría como impacto. Al finalizar, analizaremos el impacto que estas tres ventajas provocan en el final de la cadena de valor agroindustrial de productos oleaginosos de la Provincia de San Luis.

CORREDOR BIOCEÁNICO

La necesidad de intercambio comercial entre países del Atlántico y países del Pacífico obliga a plantear diferentes rutas, entre las cuales se pueden mencionar la vía marítima o el uso de transportes alternativos que combinan la vía terrestre y la fluvial.

En el caso de la vía marítima, el transporte implica atravesar los pasos marítimos existentes en América Central o América del Sur, lo que necesariamente acarrea costos y tiempo traducidos en valores económicos. En cambio, el uso de transportes alternativos y combinados (multimodal) entre vías terrestre y fluvial tiene la ventaja de insumir menores tiempos para satisfacer la demanda de los clientes. En este escenario, los corredores bioceánicos adquieren importancia relevante, principalmente en el estudio de las rutas óptimas para llegar a los pasos cordilleranos que comunican con Chile para que la Argentina acceda al Pacífico y, por supuesto, a puertos con salida a este océano.

Podemos decir, en términos sencillos y generales, que los corredores bioceánicos son puentes terrestres a través de un continente que unen mercados de continentes distantes, separados por océanos, convirtiéndose, de esta

manera, en rutas comerciales que vinculan actividades productivas y de diversos servicios, favoreciendo el desarrollo de los pueblos, ciudades y puertos que se encuentran ubicados en su trazado o caminos cercanos que unen diferentes pueblos (Inostroza Fernández y Bolívar Espinoza, 2004).

El concepto de Corredor Bioceánico es esencialmente dinámico. No se habla de un camino, con un particular trazado; se habla más bien de un sistema integrado de medios de transporte, que implica una red vial, fluvial, aérea y marítima que permita la conexión del Atlántico con el Pacífico (Le Dantec, 1998).

Los beneficios económicos traducidos en tiempo de embarque y millas recorridas en buque son significativamente sobresalientes a la hora de realizar la comparación para salidas desde puertos argentinos y salidas desde puertos chilenos con destino a centros comerciales y operativos logísticos de América del Norte, Japón y Australia. En el Cuadro 1, a modo de ejemplo, se muestra las millas recorridas, la diferencia en millas y el tiempo economizado en días comparando salidas desde puerto Buenos Aires y Puerto Coquimbo (Chile) (Alonso y Pérez, 1999).

Cuadro 1. Millas recorridas, diferencia en millas y tiempo economizado en días comparando salidas desde Puerto Buenos Aires (Argentina) y Puerto Coquimbo (Chile)

Destino	Desde Puerto Buenos Aires (en millas)	Desde Puerto Coquimbo (en millas)	Diferencia (en millas)	Días economizados*
Nueva York	5.871	4.395	1.475	7,4
Nueva Orleans	6.202	3.485	2.717	14
San Francisco	8.441	4.942	3.499	17,5
Yokohama	12.878	9.450	3.418	16,8
Sidney	7.700	6.300	1.400	7

* Tiempo economizado, en días, en un viaje por barco de velocidad 181/2 nudos.

No solamente tenemos que limitarnos a pensar en el acceso de la Argentina al Océano Pacífico para llegar a los mercados asiáticos y de la Costa Oeste de los Estados Unidos; también debemos considerar que la Argentina se convierte en un lugar de paso para otros países como Brasil que tienen, claramente, la misma intención comercial. Esto lleva a desarrollar, además de las actividades logísticas operativas, acuerdos estratégicos entre los países interesados en esta integración y actividad comercial, como por ejemplo (Martínez, 2001):

- Tratado de Paz y Amistad entre la Argentina y Brasil: suscrito en el año 1984, es el primer escalón de integración de ambos países. A partir de este tratado se origina la Comisión Parlamentaria Binacional.

- Grupo Técnico Mixto (GTM): creado en 1992, tuvo por objetivo la elaboración de un plan maestro general de pasos fronterizos para establecer nor-

mas de inversiones, prioridades y mejoramientos en las rutas que vinculan a la Argentina y Brasil.

- Declaraciones presidenciales: en 1994 los presidentes de ambos países firman una declaración conjunta en la que se reafirma la decisión de concretar las obras necesarias en los doce pasos fronterizos.
- Comités de Frontera: en abril de 1996 se crean diferentes Comités de Frontera, encargados de crear las condiciones favorables para acceder a la facilitación fronteriza e integración de los dos países.

Para entender cómo se involucra la Provincia de San Luis y cuál es el impacto en la cadena de valor agroindustrial de productos oleaginosos, debemos identificar en qué corredor bioceánico de América del Sur participa la provincia y cuáles son los puntos de acceso a los océanos que están involucrados en dicho corredor, tanto con salida al Océano Atlántico como al Océano Pacífico.

Los corredores bioceánicos tienen como base en sus puntos terminales una ciudad-puerto industrial que intensifica su actividad de carga y descarga, transformando la competencia interportuaria en competencia internacional.

En la Argentina la capacidad operativa de los puertos ha soportado y acompañado el crecimiento del sector agrícola, pero debido a las proyecciones de producción será necesario que el sistema portuario también crezca y mantenga un incremento de la capacidad operativa con el fin de continuar favoreciendo el mayor flujo de la exportación de esta producción (Ibáñez, 2006). En el año 2001, la capacidad operativa de los puertos argentinos rondaba las 5,6 millones de toneladas de almacenaje y en el año 2006 esta capacidad creció hasta superar las 8,1 millones de toneladas.

La Provincia de San Luis es integrante del Corredor Bioceánico Central, que pertenece al Eje Mercosur-Chile. Además, podemos nombrar otros cinco Corredores Bioceánicos en América del Sur:

1. Eje Mercosur-Chile
2. Eje Andino
3. Eje Interoceánico
4. Eje del Atlántico
5. Eje del Pacífico
6. Eje Neuquén-Concepción

El mencionado Corredor Bioceánico Central se encuentra apoyado por las vías férreas del FFCC Belgrano y el Transandino Central entre los puertos Buenos Aires y Valparaíso o San Antonio.

Desde un punto de vista integral, en este Corredor Bioceánico también participan Uruguay y Brasil, y, teniendo en cuenta esta integración, este corredor es el de mayor extensión física y es el que relaciona mayor número de ciudades (Río de Janeiro, San Pablo, Curitiba, Santa María, Uruguayana, Paso

de los Libres, Santa Fe, San Francisco, Río Cuarto, Villa Mercedes, Mendoza, Las Cuevas, Santiago, Valparaíso), uniendo las terminales del Puerto Santos en Brasil y el Puerto de Valparaíso y de San Antonio en Chile, utilizando el paso Cristo Redentor. Este paso concentra alrededor del 70% del transporte de carga y está prácticamente al borde de la saturación.

En el Mapa 1 se puede observar en forma más clara la extensión que tiene el Corredor Bioceánico Central (Gallardo Pérez, 2004).¹

Mapa 1. Extensión del Corredor Bioceánico Central



ZONA DE ACTIVIDADES LOGÍSTICAS

Para lograr el desarrollo económico de una región o de un país es de singular importancia el impulso de la actividad logística, ya que es un factor clave de competitividad. Con la idea de reducir los costos logísticos y de transporte que impactan directamente en el precio del producto, se recurre a la implantación de plataformas logísticas, parques logísticos o Zona de Actividades Logísticas.

1 A. Gallardo Pérez es Consejero Regional de Valparaíso.

Considerando que la Provincia de San Luis, por su ubicación, constituye un centro logístico natural como corredor bioceánico, la implantación de la Zona de Actividad Logística sobre la Ruta Nacional N°7 en la Ciudad de Villa Mercedes, con un plataforma multimodal de cargas de 83 hectáreas, con acceso ferroviario, adquiere relevancia ya que en este espacio se concentran servicios tales como consolidación, asesoramiento, fraccionamiento y almacenamiento de cargas, movimientos de *containers*, grúa pórtico, servicios a vehículos pesados, coordinación intermodal con cambio en el sistema de transporte de mercaderías (*cross docking*), servicios comerciales y de tecnología de la información.

Entre las ventajas que presentan estos centros operativos logísticos, podemos mencionar:

- Instalaciones físicas diseñadas específicamente para las actividades que les competen.
- Infraestructuras y telecomunicaciones con capacidad suficiente.
- Zona de maniobras y viales de acceso adecuado para la circulación de los vehículos.
- Excelente ubicación respecto de las áreas poblacionales e industriales, con posibilidades de intermodalidad.
- Ubicación conjunta con empresas del sector, lo que permite la interrelación.
- Servicios de mantenimiento, alumbrado, limpieza, etc., con menor costo.
- Vigilancia y seguridad en todas las instalaciones que permite prescindir de sistemas individuales de seguridad.
- Disponibilidad de servicios complementarios (talleres, entidades bancarias y de seguros, etc.).

El principal efecto de este emprendimiento en la Provincia de San Luis es la reducción sustancial de los costos operativos para alrededor de 200 empresas allí radicadas, como también para la comercialización de granos.

La Provincia de San Luis realizó una obra pública de 29 millones de pesos destinada a la logística, al servicio de la industria de la región y a la expansión nacional e internacional. Se quiere que San Luis se ocupe de dar un servicio a las empresas que están radicadas, además del uso de las instalaciones produciendo una sinergia para reducir los costos de las empresas; la Zona de Actividades Logísticas tiene una gama de productos importantes que ofrecer al mercado (Oviedo Gastón, Jefe de Programa de Planificación de la Zona de Actividades Logísticas, en Diario *La República*, julio de 2008).

Además de la Zona de Actividades Logísticas, la provincia cuenta con otros dos centros logísticos que realizan otro tipo de actividades: la Zona Franca de San

Luis y la Zona Primaria Aduanera. Con estas tres unidades institucionales en el Corredor Bioceánico Central, la provincia se posiciona favorablemente en el mercado nacional e internacional brindando servicios a las industrial de la región.

INVERSIONES MULTINACIONALES

La fusión de empresas multinacionales en industrias agroalimentarias del medio provocará un aumento de la capacidad de procesamiento de granos (en particular maíz) en un 50%, con lo que se estaría en condiciones de absorber más de la mitad de la cosecha cultivada en la provincia. Para los agricultores será un gran desafío aumentar la superficie de cultivo para comercializar con un comprador local y ampliar el margen de rentabilidad al eliminarse los elevados costos por flete. En el año 2008, técnicos del Ministerio del Campo calcularon que de las 120 mil hectáreas sembradas con maíz en toda la provincia se obtuvieron casi 600 mil toneladas (con un rinde promedio estimado de 4.800 kilos por hectárea) por las que se obtuvieron 200 millones de pesos. Sin embargo, el 22% de esa cifra, unos 43 millones, se perdió por costo de transporte hasta los puertos de Rosario.

Al referirnos a fusión de empresas multinacionales en industrias agroalimentarias del sector estamos aludiendo en particular a la inversión que hizo la multinacional Cargill en la empresa agroindustrial argentina Ledesma, con el objetivo de expandir el mercado de la molienda húmeda. Esta inversión se hizo efectiva en la planta industrial Glucovil que la empresa Ledesma tiene en la Ciudad de Villa Mercedes, Provincia de San Luis. De esta manera, la firma nacional, que produce almidones, jarabes de glucosa, molienda húmeda de maíz y subproductos, se consolidará en el mercado de la región, ampliando su capacidad actual de producción en un 50%, mientras que la empresa estadounidense Cargill, que es una proveedora internacional cuyas actividades incluyen el procesamiento y comercialización de cereales y semillas oleaginosas, malta, molienda de trigo, carnes frigoríficas y servicios financieros, se insertaría de lleno en el mercado de procesamiento de maíz posicionándose como segundo productor de América del Sur, después de Brasil. Según los primeros cálculos realizados, el procesamiento de maíz de la planta industrial de Villa Mercedes pasará de 225,500 toneladas a 383. 250 toneladas por año, poco más de la mitad de lo que se espera levantar de la cosecha de este año. Inicialmente la molienda diaria de la planta agroindustrial Glucovil promediaba las 150 toneladas; hoy esta cifra supera las 600 toneladas, y este despegue productivo principalmente se adjudica a la presencia y disponibilidad en el mercado de nuevos híbridos de mayor potencial de rendimiento y mejor resistencia a las enfermedades y plagas, a la expansión del área fertilizada, a la incorporación de la práctica de riego complementario y a la reposición del parque de cosechadoras con la incorporación de máquinas de tecnología avanzada.

Los analistas del sector afirman que, en materia de rentabilidad unitaria, el maíz presenta mayores costos de producción que la soja, pero se constitu-

ye en el de mayor beneficio. Los altos costos deben ser amortiguados por la economía de escala, en especial la de fertilizantes. El maíz es considerado el grano forrajero por excelencia, con múltiples alternativas de uso industrial, resultando en una variedad de productos derivados. Es naturalmente competitivo, incluso en las condiciones actuales, y aún más si las condiciones de libre comercio mundial imperasen, teniendo en cuenta que una merma gradual en las restricciones del mercado externo sería el inicio de un gran camino por emprender. Se constituye en un insumo industrial y en un bien de consumo animal, prácticamente insustituible, condición necesaria y más que suficiente para practicar la rotación agrícola, la diferenciación cualitativa y la integración con otras producciones de origen animal (Diario *La República*, febrero de 2008).

En los Gráficos 1, 2 y 3 se expone la situación del maíz en la Provincia de San Luis.²

Gráfico 1. Superficie de siembra estimada (ha) y producción (Tn) de maíz en la Provincia San Luis

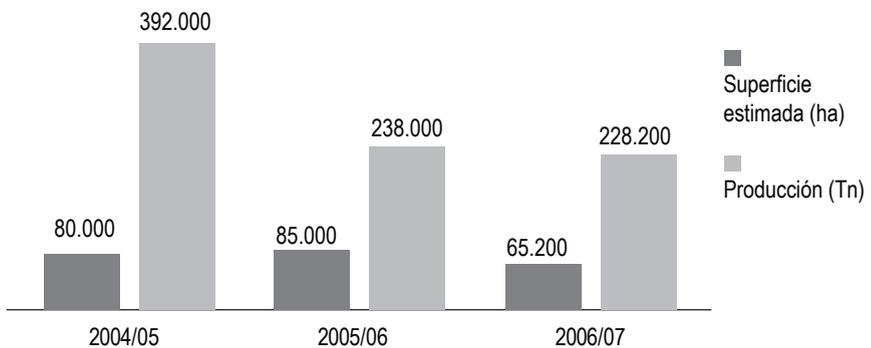
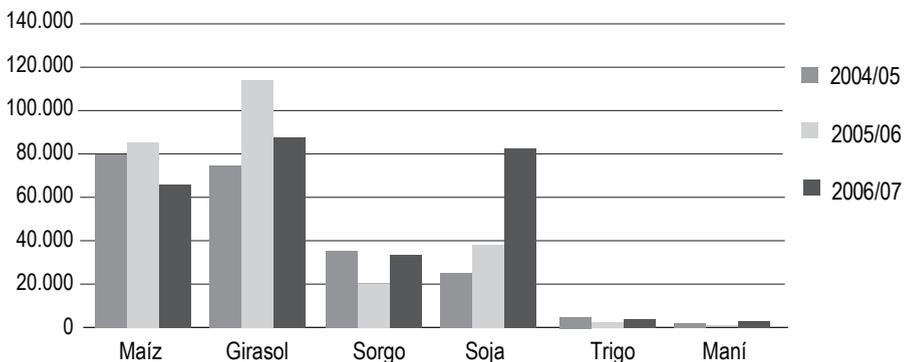
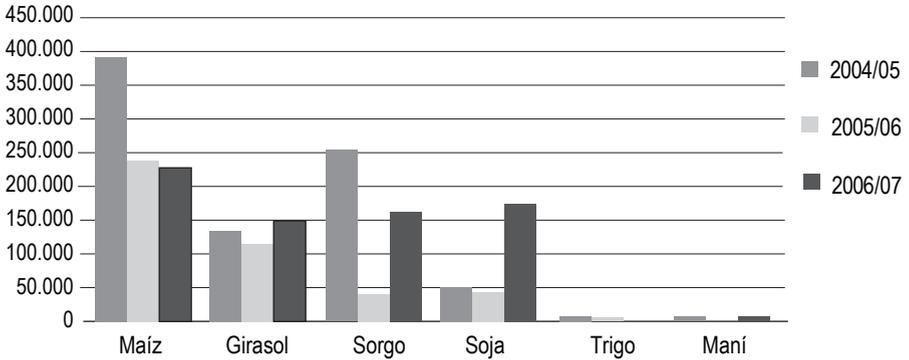


Gráfico 2. Superficie de siembra estimada (ha) en la Provincia de San Luis por temporada



2 Datos suministrados por Jorge Garay, Estación Experimental INTA San Luis, 2008.

Gráfico 3. Producción de oleaginosas (Tn) en la Provincia de San Luis por temporada

CONCLUSIONES

Cada uno de los ejes analizados tiene un impacto en la cadena de valor de productos oleaginosos.

La provincia es integrante del Corredor Bioceánico Central. Esto le proporciona una fuerte ventaja competitiva y comparativa frente a otras provincias del territorio nacional y la convierte en un polo atractivo para la radicación de industrias en dicho corredor o próxima a él, lo que contribuye a incentivar el desarrollo local regional mediante la generación de fuentes de trabajo, la revalorización del territorio, mejoras de áreas degradadas y condiciones privilegiadas de accesibilidad.

De esta manera, la región afectada por la influencia del Corredor Bioceánico se convierte en estratégica para la implantación de Zonas de Actividades Logísticas que, a su vez, promueven la radicación de empresas que brindan servicios –como hotelería, gastronomía, mantenimiento mecánico, lavadero de camiones, asistencia técnica– y fomentan la inversión de capitales extranjeros –como la realizada por la multinacional Cargill en la empresa Glucovil perteneciente al Grupo Ledesma– y la inversión de empresas nacionales dedicadas a la producción de *expeller* y aceites de diferentes oleaginosas.

Otro impacto que podemos mencionar es que, debido al flujo de mercaderías en la región del Corredor Bioceánico, los ingresos por impuestos aumentan y, como consecuencia, se incrementarían los recursos fiscales.

La activación de la red ferroviaria como recurso prioritario en lo que se refiere a la reducción de costos y transporte de cargas es un impacto que se espera. Es bien sabido que el ferrocarril es uno de los tipos de transporte que menores costos ocasiona y que menor contaminación medioambiental provoca –especialmente comparado con el transporte terrestre por camiones–. Por otro lado, en el Corredor Bioceánico Central de nuestro país a través de la red ferroviaria se podría tener acceso a los Puertos Buenos Aires y Rosario (haciendo

las mejoras para ello), y mediante esta misma red –que pasa por Justo Daract con llegada a la ZAL en Villa Mercedes– se podría arribar hasta terminales de las provincias de San Juan y Mendoza, con el posterior traspaso de la carga a camiones para atravesar los pasos fronterizos a Chile para acceder a los Puertos de Valparaíso y San Antonio, con el objetivo de llegar a los focos comerciales en costas del Océano Atlántico. Activar, mejorar y mantener la red ferroviaria, también incentiva el desarrollo regional; por otro lado, es un recurso que será muy beneficioso a la hora de transportar productos a granel tales como granos oleaginosos o algunos de sus derivados.

En síntesis, la implantación de instalaciones logísticas –tales como la Zona de Actividades Logísticas, la Zona Primaria Aduanera y la Zona Franca– en la Provincia de San Luis pretende en la actualidad brindar soporte, asistencia y articulación de servicios competitivos de logística y transporte de mercadería. No tenemos que perder de vista que el valor medio de los costos logísticos se estima en un 14% del precio de venta y entre el 30% y el 60% de los costos de producción, por lo cual operando logísticamente en forma integrada se reduciría el impacto de los costos en el precio final de venta de los productos.

Esta instalación se proyecta como el polo de referencia en materia de logística y transporte para el centro del país y el Corredor Bioceánico Central, en una plataforma que potencie el desempeño de la producción y los servicios de San Luis (San Luis Logística, 2008).

Además, debemos tener en cuenta que las regiones que forman parte de un corredor bioceánico se incluyen en un sistema de integración económica que no sólo estimula una rebaja arancelaria, creando una zona de libre comercio, sino que llevan a articular políticas públicas, por lo cual dentro del marco económico también surgen acuerdos políticos entre las diferentes regiones que participan. Un claro ejemplo de esto es lo tratado en VIII Foro de Corredor Bioceánico y I Ronda de Negocios realizado en abril de 2009 con sede en la Ciudad de Villa Mercedes, Provincia de San Luis, donde participaron representantes de los gobiernos de Brasil, Uruguay, Paraguay, la Argentina y Chile, así como empresarios y representantes de universidades de estas regiones. La intención de esta jornada, como la de otras anteriores, fue claramente la de establecer una Red de Centros de Negocios, agrupando la iniciativa de empresarios para la implementación de misiones conjuntas con el objetivo de abrir nuevos mercados. En el plano académico, se propuso la realización de programas conjuntos entre las universidades de la región, el intercambio de docentes y alumnos y la promoción del Corredor Central como un polo de alto desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO, A. y R. PÉREZ (1999), "Corredor Bioceánico: un nuevo frente comercial para el milenio que viene", en *Boletín de la Cámara de Comercio Exterior de San Juan*, San Juan.

ALONSO, R., A. SERRANO y S. ALARCÓN (2005), *La logística en la empresa agroalimentaria*, Madrid, Editorial MultiPrensa.

ALVARADO LEDESMA, MANUEL (2005), *Marketing Agroindustrial, la cadena de valor en los agronegocios*, Buenos Aires, Editorial Ariel.

BURBA, J. L., L. PAPPALARDO, M. PEREYRA y J. L. CRUZ (2005), "Análisis de la Logística de Abastecimiento y Despacho de Ajos de Exportación en la Provincia de Mendoza", en *Boletín de la Estación Experimental Agropecuaria La Consulta*.

BUSO, G. (2007), "Dinámica socioeconómica y ocupación del territorio en la Provincia de San Luis", Ministerio de Economía y Producción, Programa de Fortalecimiento Institucional de la Secretaría de Políticas Económicas (BID 1575/OC-AR), 30 de junio.

DIARIO LA REPÚBLICA (2008), "Glucovil con Cargill", San Luis, febrero.

----- (2008), "La Zona de Actividades Logísticas se mostró en una exposición internacional", Oviedo Gastón, Jefe de Programa de Planificación de la Zona de Actividades Logísticas, San Luis, julio.

GALLARDO PÉREZ, A. (2004), "La región de Valparaíso y el Corredor Bioceánico Central". Disponible en: www.minrel.gov.cl/.../n_541_experiencia_valparaíso_de_cooperacion_transfronteriza.ppt

IBÁÑEZ, M. (2006), "Situación Portuaria en la Argentina", en *Revista Informe*, Buenos Aires.

INOSTROZA FERNÁNDEZ, L. y A. BOLÍVAR ESPINOZA (2004), "Corredores Bioceánicos: territorios, políticas y estrategias de integración subregional", *Revista Análisis Económico*, n° 41, vol. XIX, marzo.

LE DANTEC, Cristián (1998), "El escenario en el nivel estratégico", Base de datos CESIM.

MARTÍNEZ, M. C. (2001), "Corredor Bioceánico Central: Situación de la legislación y las inversiones para su concreción", San Juan, Centro de Estudios para la Integración Latinoamericana, Universidad Nacional de San Juan. Disponible en: <http://www.revistakairos.org/k12-archivos/martinez%20celia.pdf>

SAN LUIS LOGÍSTICA (2008), Gobierno de San Luis, Disponible en: www.sanluislogistica.com.ar

RESUMEN

La cadena de valor de los productos oleaginosos de la Provincia de San Luis cuenta en la actualidad con tres ventajas principales. La primera de ellas es que la provincia se encuentra estratégicamente ubicada en un corredor bioceánico de la República Argentina; la segunda es la implantación de la Zona de Actividades Logísticas (ZAL) en Villa Mercedes; y la tercera es el desarrollo empresarial motivado por las inversiones de empresas multinacionales en el sector.

Para el intercambio comercial de países del Atlántico, como la Argentina, con los de Asia y Costa Oeste de los Estados Unidos es necesaria la integración entre la Argentina y Chile fortaleciendo lazos comerciales, culturales y sociales. La implantación de la Zona de Actividades Logísticas adquiere relevancia teniendo en cuenta que el principal efecto de este emprendimiento es la reducción sustancial de los costos operativos.

Por otro lado, la fusión de empresas multinacionales con empresas del medio en industrias agroalimentarias provocará un aumento de la capacidad de procesamiento de granos (en particular maíz) en un 50%, con lo que se estaría en condiciones de absorber más de la mitad de la cosecha de la provincia. Para los agricultores será un gran desafío aumentar la superficie cultivada para comercializar con un comprador local y ampliar el margen de rentabilidad al eliminarse los elevados costos por flete.

El objetivo de este trabajo es analizar e interrelacionar los factores, los actores y el impacto de estas tres ventajas en el final de la cadena de valor de productos oleaginosos en la Provincia de San Luis.

ABSTRACT

Supply chain of oil products in San Luis province has three mainly advantages: the first one is that the province is strategically located in the bioceanic corridor of Argentine Republic, the second one is in a near future the installation of Logistic Activity Area (ZAL) in Villa Mercedes, and the last one is business development driven by investments of multinational companies in the sector.

For commercial exchange of the Atlantic countries of Asia and USA west Coast, is important the integration between Argentina and Chile, strengthening commercial ties, cultural and social. The implementation of the Logistic Activity Areas is important since the main effect of this initiative is substantially to reduce operating costs.

On the other side, fusion between local enterprises with international enterprises in agro-industries will cause an increase of capability of grains processing (mainly maize) in fifty per cent. This would pave the way to absorb more than half of the harvest grown in the province.

For agricultors, it will be a great challenge to increase the grown surface to commercialize with a local buyer and expand the profitability when getting rid of high freight costs.

The objective of this work is to analyze and interrelate factors, actors and impact of these three advantages at the end of chain in San Luis.

PALABRAS CLAVE

LOGÍSTICA
CADENA
OLEAGINOSO
BIOCEÁNICO

KEY WORDS

LOGISTIC
CHAIN
OILSEED
BIOCEANIC

EL SECTOR INDUSTRIAL EN JUJUY: UN ANÁLISIS DESDE LA TEORÍA DE LA LOCALIZACIÓN Y LA PROBLEMÁTICA DEL MEDIO AMBIENTE

*Ivone Carrillo
María Eugenia Lóndero
Alfredo Matas*

INTRODUCCIÓN

La estructura productiva de Jujuy (noroeste de la República Argentina) en los últimos cincuenta años se ha caracterizado por la transición desde una economía centrada en la producción primaria (predominante hasta comienzos de la década de 1960) hacia otra con preeminencia creciente del sector terciario (desde mediados de la década de 1970 hasta la actualidad). El sector secundario nunca llegó a ser el más importante en el contexto económico provincial. Sin embargo, en una desagregación mayor, la industria, en los últimos quince años, fue uno de los sectores que más aportó al producto bruto geográfico, con la particularidad de encontrarse concentrada en unas pocas localidades de la provincia: San Salvador de Jujuy, Palpalá, San Pedro, Libertador General San Martín, Perico y Puesto Viejo, para nombrar a aquellas que cuentan con centros fabriles de consideración.

Compenetrado con la observación, el presente trabajo se propone comprender la ubicación de las industrias en el territorio jujeño a partir de las teorías de la localización. Se profundiza el análisis del caso de Palpalá, caso paradigmático para la provincia y el país, por hallarse ubicada allí la ex empresa siderúrgica estatal Altos Hornos Zapla (AHZ), llamada Aceros Zapla luego de su privatización (ver Mapa 1, pág. 120).

Un punto de partida seguro es que ningún centro fabril, independientemente de su magnitud y complejidad, se encuentra localizado en un sitio sin razones que lo hayan determinado y que merecen alguna explicación. Si se le otorga cierta importancia, la localización adquiere relevancia de variable con-

textual, por lo que, en la toma de decisiones, no puede no considerarse el análisis tanto de los posibles efectos centrípetos o centrífugos sobre el propio sector como de las consecuencias que el “punto de ubicación” del establecimiento tendrá sobre otros sectores productivos, los asentamientos de población, la infraestructura y el medio ambiente.

La teoría de la localización industrial a lo largo del tiempo vio transcurrir las transformaciones relacionadas con los cambios económicos. La diversidad de modelos establecidos ha pretendido, no obstante, introducir la variable “espacio” dentro de la teoría económica, y así las perspectivas que se incluyen aquí reconocen algunas pautas de actuación de los agentes productivos. Desarrollamos un breve marco teórico que sintetiza los posicionamientos frente al fenómeno y sus modificaciones en el transcurrir de la historia, ya que sirvieron de fundamentos movilizados a los protagonistas económicos y políticos cuando ordenaron en el territorio cada centro industrial, tanto en la Provincia de Jujuy como en otros sitios.

En resumen, en este trabajo se revisan algunas teorías de localización referidas a las industrias, se aplican a diversos casos locales, entre los que se destaca la ciudad de Palpalá, y se relacionan también con los efectos ambientales, que problematizan la temática al introducir criterios relativamente nuevos en su tratamiento.

LOCALIZACIÓN DE INDUSTRIAS EN JUJUY: ENFOQUES Y APLICACIONES

Teoría de los anillos concéntricos de Von Thünen

Las ideas de Von Thünen se basan en la hipótesis de que el hombre intenta satisfacer sus necesidades económicas en el entorno inmediato, reduciendo sus desplazamientos al mínimo. La teoría se desarrolla suponiendo un espacio isotrópico (con las mismas características geográficas) y aislado, en el que el precio de los productos varía según aumenta la distancia al mercado. A pesar de que su teoría se desarrolló estudiando el sector agrario, su aplicación en el sector industrial también ha sido útil. Gráficamente se representa con anillos alrededor de un núcleo central: quienes fabrican productos más demandados se situarán más próximos al centro para abaratar costes de transporte.

Dentro de los límites de Jujuy, y dada su población de apenas 684.000 habitantes, e incluyendo la vecina Provincia de Salta –con lo que se cumple la condición del espacio isotrópico–, se entiende como tendiente al modelo de Von Thünen la instalación de alimenticias en general (embotelladoras de aguas gaseosas de consumo masivo y algunas usinas lácteas, que se complementan con las fábricas comunes a cualquier población urbana como son las panificadoras, la elaboración de sándwiches, de artículos de copetín, la fabricación de pastas y otras alimentarias como rotiserías, empanaderías, embutidos) y similares presentes en la ciudad capital y en algunas localidades del interior, en el primer anillo alrededor del centro demandante. No obstante, el grueso de las sustancias

alimenticias procede de más allá de los mismos límites de la región NOA y se redistribuye desde el comercio mayorista al minorista en gran escala en los supermercados y hasta otros puntos de demanda diseminados en las restantes áreas. Estas consideraciones son válidas también para la obtención de materias primas empleadas en las mencionadas industrias vegetativas, como harinas, aceites, grasas, fiambres, sustancias conservantes, saborizantes, entre otras. Desde el punto de vista de los núcleos de producción —en Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires—, Jujuy queda incluida dentro de los anillos envolventes en calidad de consumidora de productos intermedios y finales.

Mención aparte merece la fábrica de cemento ubicada en Puesto Viejo (Departamento El Carmen), que se erige como el proveedor principal de la región para la construcción, ya sea como insumo directo en el hormigón o como materia prima para producir pisos, revestimientos, viguetas y postes. Complementan este rubro el suministro de cal para obra, obtenida, tratada y envasada en la localidad de Volcán (35 km al norte de San Salvador de Jujuy), así como la línea de hierros para la construcción, abastecida por Aceros Zapla y otras plantas siderometalúrgicas emplazadas en Palpalá. El rubro descrito se configura espacialmente de modo similar a las alimenticias, ya que esmaltes, pinturas y artefactos (calefactores, equipos de aire acondicionado, electricidad, equipos sanitarios) deben adquirirse al por mayor fuera de la provincia.

Las restantes necesidades de los habitantes se cubren con lo producido por los grandes distritos industriales del país, donde, en el trazado concéntrico de los supuestos anillos, queda encerrada la Provincia de Jujuy. A título de ejemplos, podemos mencionar: maquinarias, automotores, textiles a gran escala, fármacos y medicamentos, entre otros.

Las fuerzas locacionales de Alfred Weber

Weber (1909), al igual que Von Thünen, pensó en un espacio isotrópico y también consideró la distancia como factor básico de la localización, pero en este enfoque introduce otro factor decisivo: el origen de las materias primas. Siguiendo estas premisas, la localización de las industrias será la que minimice los costes de transporte tanto hacia el mercado como hacia los recursos necesarios para elaborar bienes finales o intermedios y las características de dichos insumos. Weber consideró además como fuerzas locacionales a las economías de aglomeración, por la fluidez del mercado de factores, así como a la proximidad y magnitud del mercado consumidor. Con el correr de los años, y sobre todo en los países que no han desarrollado en forma armónica su estructura económica, las economías de aglomeración pasaron a convertirse en el factor determinante (Ferrucci, 1997, p. 416).

En Jujuy responde a estos principios teóricos la ubicación de los ingenios azucareros Ledesma, La Esperanza y Río Grande, todos situados próximos a los cañaverales. La materia prima es perecedera, la concentración de sacarosa se desnaturaliza y se pierde rendimiento en la fabricación del azúcar, problemá-

tica que se suma al enorme volumen de la caña con respecto al monto de azúcar obtenida. Estos factores justifican que no se distancien las fábricas de los sitios de cultivo. La fabricación del alcohol y de papel de bagazo de caña, en importantes cantidades, suma otros artículos que salen del complejo agroindustrial de Ingenio Ledesma, cumpliéndose las condiciones analizadas precedentemente en cuanto al alto volumen de carácter percedero de la materia prima. Con referencia al mismo complejo agroindustrial, puede agregarse la elaboración de jugos altamente concentrados (jarabes) y de aceites esenciales de la cáscara de los citrus, con proporciones semejantes en peso/volumen de la fruta necesaria, que se reduce notablemente en el concentrado cítrico.

La demanda de dichos productos está expandida a escala nacional e internacional y las redes de comercialización estuvieron vinculadas al tendido férreo, pero, en tiempos presentes, dependen de la red caminera, lo que resuelve el tema de las distancias pero incrementa las tarifas de transporte. En realidad, la circulación de artículos en mercados de consumo de amplia difusión espacial no deja alternativas de elección.

Criterios parecidos explican la elaboración de cigarrillos en la planta de Monterrico, conocida como CJ –Cigarrillos Jujeños–, en el “centro” de la producción tabacalera provincial. Además, la fabricación del papel del envoltorio y las cajas de cartón corrugado –de pasta celulósica procedente de la zona– confluyen en el producto final, elaborado con expectativas de satisfacer el mercado local en el corto tiempo y que ya ganó mercados extrarregionales, lo que estimula el crecimiento de esta agroindustria.

En cuanto a otro tipo de materias primas como son los minerales, si bien no tienen carácter percedero, el enorme volumen y peso del material en bruto determina que, en la minería en general, en las primeras etapas de elaboración el procesamiento se realice en las proximidades de minas, canteras y yacimientos. La Minera El Aguilar cumple *in situ* con la primera parte del proceso de transformación de esta materia prima (que en este caso contiene plomo, plata y zinc), en el lugar conocido como “el molino” de la roca. Allí, mediante dispositivos químicos y mecánicos, se separan los componentes, clasificándolos y acondicionándolos para su posterior envío a los centros fabriles de gran demanda, con lo que, de este modo, se logra controlar el pago de falsos fletes. Los concentrados minerales se transportan por vía terrestre (camiones) a los principales puertos del eje Paraná-Plata, y luego se embarcan a través de la vía fluvial, ya que de esta manera se abaratan también costos de transporte rumbo a las plantas metalúrgicas de la región pampeana y la metropolitana. Algo parecido se verifica con el estaño del Establecimiento Minero Pirquitas, recientemente reactivado con fuertes inversiones: en dicho establecimiento, luego de la extracción, se efectúa la primera parte del proceso industrial *in situ*, dejando las etapas posteriores para los centros metalúrgicos especializados de las grandes conurbaciones, partiendo estaño, del zinc, el plomo o la plata previamente concentrados, en

la puna jujeña. Se demuestra así, que la relación distancias/costos de transporte es siempre motivo de análisis para decidir las instalaciones industriales.

El lugar central y los hexágonos de la teoría de Christaller

También llamada Teoría de los Lugares Centrales, se basa, como las anteriores, en un espacio isotrópico. Walter Christaller (1933), geógrafo alemán, había desarrollado empíricamente una teoría de la distribución de los asentamientos urbanos en donde la localización empresarial (no solamente la industrial, sino también la del sector terciario) se realizaría generalmente en el denominado lugar central, para abastecer a la mayor población posible, pero con una multiplicación de lugares de elaboración en función de la distribución de los bienes producidos; se dibujan así hexágonos como límites entre los centros de competencia, con lo que se llega a lograr un equilibrio espacial. Cuando se sitúa una empresa en un lugar, este tenderá a concentrar la población y a servir a los habitantes del lugar central y a todo el alcance físico del mercado hasta encontrarse con la próxima instalación. Cada una de ellas tendrá un umbral de demanda mínimo, necesario para poder instalarse.

El espacio industrial de la Provincia de Jujuy no mostraría demasiado este modelo de organización, dado que el número de pobladores y localidades no generan niveles de competencia importantes entre industrias básicas –aunque es aceptable para manufactureras livianas radicadas en el área de estudio–. Tampoco hay tantas fábricas que se ocupen de diversos artículos que reflejen este modelo de localización repartida desde un lugar central, otros menores y así sucesivamente.

Si se tiene en cuenta el mencionado centro siderúrgico de Aceros Zapla, en la actualidad se ha entramado en su área de influencia –por efecto del cambio de administración de la empresa originaria– una cierta red de talleres metalúrgicos, fundiciones, tornerías, fabricaciones metalmecánicas, fábrica de briquetas de carbón vegetal y madereras, algunas agrupadas en los parques industriales de estructura incipiente impulsados por el municipio. La teoría se refleja en la distribución de los puntos fabriles afines, generados espacialmente desde el lugar central –la planta siderúrgica–, considerando que coadyuvan otros factores productivos como la experiencia de la mano de obra y la referencia del polo siderúrgico de trascendencia nacional.

Si se trata también, con el objeto de visualizar los postulados de Christaller, de abrir el espacio provincial a la región del noroeste argentino, aun en pequeña escala espacial, pueden cumplirse aquellas condiciones teóricas; en tal sentido, se propone el ejemplo de fabricación de materiales para la construcción, como la cal viva molida y la cal hidratada en las caleras de Volcán sobre la Ruta Nacional 9, el cemento de la fábrica situada en Puesto Viejo, varias fábricas de pisos de mosaico (ubicadas en las ciudades de San Salvador de Jujuy y Salta), industrias de la cerámica (en estas mismas ciudades y en San Miguel de Tucumán), las madereras que realizan pisos de parquet, aberturas para edifi-

cios, amoblamientos de cocinas y placares, y las sidero-metalúrgicas de Palpalá, mencionadas anteriormente; todas ellas dan sustento práctico al trazado de los lugares centrales, en el espacio geográfico regional.

La región económica de Lösch

August Lösch elabora un modelo de economía espacial en condiciones de competencia imperfecta en el que el espacio resulta una variable fundamental. Desarrolla el concepto de región económica, a través de la delimitación del área de mercado. Considera como localización óptima el lugar de máximo beneficio, es decir aquel en donde el total de ingresos supere en mayor proporción a los costes totales, y no el punto de menor coste (Bustos Gilbert, 1993). Lösch dibujó un cono de la demanda, que identificaba el alcance espacial de un área potencial de mercado a un precio de base determinado y con una tasa de coste de transporte; esta área tendría una forma circular. Este autor daba más importancia a la *obtención del máximo beneficio* que al mínimo coste.

Complementariamente, se debe tener en cuenta que la evolución de los transportes ha dado lugar a cambios en las pautas de localización. Así, la localización industrial, en el mundo, evolucionó en paralelo al desarrollo de los transportes, pasando etapas marcadas por la localización en puertos y junto a ríos navegables, hasta épocas posteriores, con pautas más flexibles, gracias al ferrocarril y la infraestructura caminera, con la correspondiente especialización de los vehículos de transporte.

Jujuy es una provincia mediterránea, alejada de ríos y puertos, y actualmente al margen del ferrocarril –cuya influencia benefactora se desdibujó desde el levantamiento de los servicios en gran parte del territorio nacional–. En tiempos recientes, el “único” transporte como vehículo de carga es el camión, que parece haber contribuido a generar ubicaciones fabriles un tanto más autónomas y, en cierta medida, descentralizadas. Se pone entonces el acento en el máximo beneficio y ya no en el mínimo coste, como lo plantea el modelo de Lösch.

El aeropuerto internacional de Jujuy, El Cadillal, en las proximidades de la ciudad de Perico, cercano a las ciudades capitales de Jujuy y Salta, es nexo fundamental para agilizar los vínculos entre ejecutivos de empresas y funcionarios del gobierno, en rondas de negocios y similares.

En concordancia, podrían instalarse en el ámbito provincial más cantidad y variedad de fábricas –por ejemplo: automotrices, electrónicas, de las comunicaciones, o ensambladoras de estas, agropecuarias y alimenticias– relacionadas por la apertura del camino por el Paso de Jama. Esta ruta internacional, transitable durante todo el año, comunica el noroeste argentino, del cual Jujuy es “la puerta”, con los puertos de aguas profundas del norte de Chile: Antofagasta, Tocopilla, Mejillones, Iquique y Arica. Por medio de dichos puertos se logra la vinculación internacional con los países asiáticos, mercados y proveedores de insumos diversos, a través del Océano Pacífico. Las condiciones para la región geográfica se encuentran delineadas, pero, con más y mejores iniciativas, sos-

tenidas y estimuladas por políticas adecuadas, podrían fortalecerse, integrando dicha región en múltiples direcciones.

Teoría de la localización/asignación

La teoría de localización/asignación se aplica al tratar de situar los centros de tal manera que cada centro sirva a una cantidad definida de habitantes. Se empezó a trabajar con modelos de redes con el acceso a regiones para nodos de redes selectivos y se desarrolló rápidamente como un instrumento potente capaz de abordar una amplia gama de problemas de localización. Con Teitz y Bart (1968), se estableció uno de los desarrollos más productivos de la teoría geográfica, a saber, la ampliación de la teoría de localización sencilla (sólo en función de las distancias) (Golledge, 1996).

Este enfoque, completamente simplificado, vendría a facilitar la interpretación del establecimiento de sitios de transformación de materias primas en productos de consumo final ubicados dentro de la planta urbana de las ciudades jujeñas con mayor número de habitantes y las respectivas zonas de influencia comercial. Responden a este modelo de la teoría de localización/asignación: manufacturas de sustancias alimenticias, indumentaria de trabajo, calzado económico, impresión de diarios y revistas de circulación local, herramientas domésticas, para el agro y la metalurgia liviana, carpintería de obra, briquetas de carbón, entre otras que se constatan en funcionamiento en Palpalá, San Pedro, Libertador General San Martín, Perico, San Salvador y sus alrededores.

Ejemplifican también este esquema las fábricas de bloques de cemento, arena y agua, moldeados blandos y secados al aire libre, ubicadas en las respectivas zonas urbanas, dado que tales bloques permiten construir edificaciones rápidas y económicas y tienen un precio accesible para levantar tapias, medianeras, galpones y viviendas; y no sólo se emplean en la periferia de las urbanizaciones, sino que, además, tienen una creciente aceptación en la industria de la construcción dentro del área de estudio. Suelen complementarse con las “ladrilleras” de ladrillo cocido, excavadas en terrenos de lechos sedimentarios de ríos y arroyos; para el amasado de esos ladrillos se emplean barro y vegetales. Además, se agregan al rubro fábricas de viguetas de hormigón y “postes olímpicos”, requeridos para las delimitaciones de loteos, espacios deportivos y grandes predios. En general, el consumo de estos productos se vincula con el crecimiento numérico de la población y con la expansión urbana; por lo tanto, son actividades en constante incremento.

Enfoque desde el punto de vista de la organización industrial

A mediados de siglo xx, los progresos tecnológicos, organizativos e institucionales relativizan el peso de los factores relacionados con las distancias, dando más importancia a las causas netamente económicas. La aparición de las enormes organizaciones industriales ejerce un impacto muy fuerte sobre las cuestiones de localización, pues este tipo de empresas actúan en mercados con-

centrados y en espacios mucho más amplios, desarrollan funciones más complejas con múltiples objetivos, poseen una mayor capacidad para actuar sobre el espacio y originan otros cambios que influyen en la importancia relativa de los factores de localización tradicionales. En el medio local y regional, estas consideraciones se tornan visibles a través de las grandes marcas de los productos provenientes especialmente de los países asiáticos.

En un marco más reciente de economías fragmentadas y debilitadas, las respuestas en los diferentes puntos del planeta como también dentro de nuestro país son diversas, y se confiere un nuevo protagonismo a las pequeñas empresas, al desarrollo de base local con tendencia hacia la descentralización (Perego, 2003). *Descentralización*, en sentido estricto, supone una fragmentación de la cadena o proceso de transformación en un número creciente de fases, lo que incrementa la división del trabajo, tal vez favoreciendo el surgimiento de pequeñas empresas industriales o de servicios que actúan como proveedoras, clientes o colaboradoras. Vinculado con lo anterior, el concepto de *especialización flexible* hace referencia a una estrategia que consiste en innovación permanente, en adaptación a los incessantes cambios –en lugar de intentar controlarlos–. Se basa en un equipo flexible (polivalente), en unos trabajadores cualificados y en la creación, por medio de la política, de una comunidad industrial que sólo permita las clases de competencia que favorecen la innovación (Golledge, 1996). En el ámbito provincial el interrogante es si las adaptaciones y cambios producidos en la instalación de pequeños centros metalúrgicos y afines responderían a esta afirmación o son nada más que estrategias de reocupación basadas en la experiencia laboral en el centro siderúrgico que se denominara Altos Hornos Zapla hasta 1991. Las respuestas que se ensayan surgen de la crítica a la teoría de los polos de desarrollo y la concentración geográfica con la conformación del cluster.

Polos de desarrollo, polos de dominación

Este enfoque surge como un instrumento de la política económica para contrarrestar la tendencia a la aglomeración industrial, desarrollada por François Perroux, hacia fines de la década de 1950. La importancia del polo está dada por las fuerzas centrífugas o de arrastre y el efecto multiplicador sobre el resto del espacio (Ferrucci, 1997, p. 417).

Un análisis crítico de la misma (Coraggio, 1973) señala que en los centros de decisión del sistema capitalista mundial queda al descubierto el trasfondo ideológico que oculta la teoría de la polarización y que, presumiblemente, haya una explicación efectiva de por qué no funcionaron los intentos de desarrollo vía “implantación de polos”. Por ejemplo, si en un subsistema regional se inserta una nueva actividad motriz (planta industrial con alta tasa de crecimiento y suficiente tamaño para desestabilizar el subsistema), esta suscitará una serie de efectos parciales positivos y negativos sobre el sistema. La propuesta para lograr el desarrollo que surge de la teoría de la polarización no puede captarse en su verdadero significado a través de una teoría “pura” del desarrollo polariza-

do como un elemento de la estructura de dominación social. El “polo-cosa” no es más que un desprendimiento del aparato productivo del verdadero polo que, a su vez, es parte constituyente de una nación dominante, a la cual se acopla como espacios dominados al asentarse libremente las máquinas, los capitales, los técnicos. Porque el aparato productivo funciona en el marco de las relaciones sociales y no como mecanismo socialmente neutro.

Los economistas de la CEPAL, en la concepción de Raúl Prebisch, trataron el subdesarrollo latinoamericano definido como una “insuficiencia dinámica que se perpetúa” (Ferrucci, 1997, p. 418), es decir, un incapacidad de acumulación para diversificar las economías instalando actividades industriales que integren el conjunto de la estructura. Esto lleva a la dependencia a los países supeditados a comprar los productos a los precios que les son fijados por los países centrales. Como conclusión, los economistas de la CEPAL plantean la necesidad de integrar la estructura industrial fortaleciendo las ramas menos desarrolladas. Para ello propusieron políticas económicas, entre ellas la protección arancelaria y cambiaria, medidas crediticias, planificación y *creación de polos de desarrollo*. La legislación de promoción industrial se basó en estos aportes.

En el marco de las ideas nacionalistas del primer peronismo, surge la empresa Altos Hornos Zapla. El Plan Siderúrgico Argentino estaba regido por la Dirección de Fabricaciones Militares (Ley Savio) y eran sus ejecutoras, entre otras, las empresas SOMISA, Propulsora Siderúrgica y Altos Hornos Zapla. Dichas empresas constituían enormes complejos integrados que contaban con coquerías, altos hornos, acerías, laminación, servicios auxiliares de energía y transportes que terminaban en los puertos, ya que el destino principal fue la exportación. Al cambiar el modelo de desarrollo y cuando el gobierno argentino reconvierte al Estado, las fábricas siderúrgicas fueron privatizadas. Las empresas adquirentes racionalizaron la producción, por lo que en la actualidad se debe importar laminados de acero; no obstante, prosiguen las ventas de otros productos menos elaborados. A lo largo del presente estudio y cada vez que se alude a la situación de Palpalá, se mencionan las consecuencias de estos procesos, acercándose la realidad al análisis crítico de la teoría de los polos de desarrollo como polos de dominación y control de los recursos y de los espacios en función de intereses que van más allá de los locales.

La concentración geográfica y el cluster

Al considerar algunos posicionamientos teóricos más recientes –sin dejar de lado por completo a las escuelas anteriores–, se observa que se perfilan otras razones, como la relevancia que tiene la obtención de ventajas competitivas (Porter, 1985). Se analiza el papel de las variables del entorno, como las instituciones y las políticas económicas, que pueden favorecer o no al proyecto económico que se instale en el espacio económico. Si bien las consideraciones teóricas se refieren a los países en el contexto mundial, el modelo de estudio se aplica a regiones específicas para comprender comparativamente el éxito de algunos

sectores industriales sobre otros. Tierra, ubicación, recursos naturales (minerales, energía), mano de obra y tamaño de la población local fueron tradicionalmente los factores condicionantes para encontrar las ventajas comparativas. Porter (1990) sostiene que los agrupamientos entre dichos factores establecen relaciones que, graficadas, muestran la forma de diamante (por lo que su teoría se conoce también con esa denominación), conduciendo a la innovación, incrementando la productividad y estimulando nuevos negocios. Es decir, la visión pasiva de los factores no es suficiente para explicar el desarrollo de un sector industrial: en la dinámica de las relaciones, las ventajas competitivas del conjunto en un espacio geográfico potencian a todos los factores. Se constituye de ese modo el cluster productivo (por ejemplo, el del vino de Mendoza o el de la minería de Chile).

El concepto de *cluster* se resume como una concentración geográfica de empresas e instituciones relacionadas entre sí, que incluye a competidores, proveedores, clientes y asociaciones, que combinan comportamientos competitivos y cooperativos. Se cuentan allí los factores especializados de la producción, como son el trabajo experto, el capital y la infraestructura, que, al pertenecer al cluster, mejoran recíprocamente, afianzando la ventaja competitiva del agrupamiento en un espacio definido.

La transferencia del marco conceptual al contexto que se estudia en el presente trabajo plantea interrogantes: la metalurgia de Jujuy y los focos industriales de Palpalá (siderúrgicas, fundiciones, tornerías, fábricas de herramientas para el agro la industria, carpinterías de aluminio) junto con la calificación de los recursos humanos, el acceso a la red nacional e internacional de caminos, las fuentes de energía, el conocido nombre de Zapla,¹ ¿constituyen un conjunto capaz de funcionar como un cluster?; ¿cuentan con el apoyo gubernamental suficiente y adecuado?

LA RECONVERSIÓN PRODUCTIVA DE PALPALÁ

El caso de Palpalá ha sido ampliamente estudiado, por tratarse de una de las privatizaciones paradigmáticas de la década de 1990 en la Argentina (véanse, por ejemplo, Bergesio, Golovanevsky y Marcoleri, 2005, 2007a y b, 2008 y 2009; Bergesio y Marcoleri, 2008; Benavídez, 2002; Ferruelo Magán *et al.*, 1997/1998; Marcoleri, Costa, Quinquinto y Golovanevsky 1994; Marcoleri, Bergesio y Golovanevsky, 2004; Pereyra, 2003; Von Storch, 2005). Sintéticamente, puede señalarse que el descubrimiento del primer yacimiento de mineral de hierro en la Provincia de Jujuy tuvo lugar en 1941, por parte de Don Wenceslao Gallardo, en la mina que luego se denominaría 9 de Octubre, en las serranías del Zapla. El desarrollo posterior estuvo a cargo del General Manuel Nicolás Savio, quien propuso la localización de las industrias para la producción de acero cerca de las

1 El establecimiento siderúrgico se llamó –en su fundación por Fabricaciones Militares– Altos Hornos Zapla. Luego de la privatización cambió ese nombre por el actual Aceros Zapla.

fuentes de materias primas, en razón del volumen que incorporaba el proceso productivo. Se puso en marcha la Empresa Estatal Altos Hornos Zapla, dependiendo de la Dirección General de Fabricaciones Militares. Alrededor se configuró entonces un cordón industrial de firmas vinculadas con la producción acerera, que dependían de lo producido en AHZ, contribuyendo a su crecimiento las economías de escala generadas por la radicación de estas industrias en un parque productivo cercano al centro fabril acerero. Al ritmo del crecimiento de AHZ se desarrolló Palpalá.

La mina 9 de Octubre se mantuvo productiva durante casi 40 años, hasta que en 1984 debió cerrarse por la escasa pureza del mineral extraído, por la excesiva escala de costos de extracción, el sistema de hornos a leña y de mano de obra intensiva, sumado a la lejanía de los centros de producción situados en Buenos Aires (distante a 1.700 kilómetros), todo lo cual generaba, además del costo de producción, un costo de flete imposible de sostener. En 1992, en el marco de la oleada privatizadora, se decide su paso a manos privadas;² se cambiaron los sistemas de producción a hornos eléctricos de tipo cuchara y se trajo la materia prima de Chile (chatarra). Esta situación se mantiene en la actualidad, provocando el cierre de industrias vinculadas y la reconversión del perfil productivo de la localidad, con lo que se pasó de un desarrollo sustentado en las industrias pesadas a una diversificación de pequeños y medianos emplazamientos y al desarrollo intensivo de los servicios turísticos.

El municipio tuvo un rol muy activo; fomentó el surgimiento de microempresas, para lo cual contó, en principio, con aportes financieros de organismos nacionales e internacionales. El caso de Palpalá fue tomado como ejemplo de estrategia de desarrollo local para una rehabilitación positiva tras un shock traumático (Fiszbein y Lowden, 1999), como fue para la ciudad la privatización de AHZ. Entre otras medidas, se organizó el Instituto Municipal de Desarrollo, mediante el cual se promovieron proyectos asociativos fundamentalmente orientados a ex empleados de AHZ (Bergesio, Golovanevsky, y Marcoleri, 2009).

También merced a la intervención del municipio se organizó la radicación en parques industriales, permitiendo de esa manera aprovechar las economías de escala. Actualmente existen tres parques industriales: Alto La Torre (donde se ubican diez industrias de los sectores metalmecánica y minero), La Noria (con doce industrias vinculadas con la construcción y con la elaboración de pasta celulosa) e Ingeniero Carlos Snopek (con nueve empresas de fabricación de muebles, de insumos agrícolas y de servicios mecánicos). En el centro de la ciudad se encuentra la empresa Aceros Zapla, orientada a la producción de aceros comunes y especiales no planos para la producción automotriz. En todos los casos los parques cuentan con la infraestructura mínima necesaria: agua y gas para uso industrial y energía eléctrica de alta tensión.

2 Para un detalle del proceso privatizador y su marco, puede verse, por ejemplo, Bergesio, Golovanevsky y Marcoleri, 2009.

El sector industrial en Palpalá hacia el cambio

Tras las crisis de los últimos años, la demanda laboral de la fábrica Altos Hornos Zapla (luego Aceros Zapla) sufrió una notable contracción, quedando reducidos sus efectivos a unos 1.300 empleados (4,9% de la población activa actual y 10% del trabajo masculino realizado en el departamento). Evidentemente, esta drástica medida supuso el despido de cientos de trabajadores, que se vieron privados de la principal fuente de ingresos y obligados a readaptarse a un mercado laboral en el que su presencia como obreros siderúrgicos ya no era requerida. Si bien el personal despedido contaba con una cierta cantidad de dinero que había obtenido con la indemnización, la inversión con intenciones productivas no resultaba fácil debido a varios motivos.

El trabajo asalariado no sólo suponía una dependencia económica del obrero con respecto a la fábrica, con limitaciones importantes, sino que existían otras implicaciones mucho más complejas y de mayor alcance. Vivir al ritmo que marcaba Zapla suponía también asumir un conjunto de representaciones ideológicas, una dimensión social y cultural, que sustentaban la base de la percepción del sujeto con respecto a su entorno y procuraban la aceptación de las normas que regulaban la organización y el funcionamiento de la empresa (y, por ende, de la estructura social). Dentro de una lógica de organización castrense –no hay que olvidar que Altos Hornos Zapla pertenecía a Fabricaciones Militares–, ello significaba, entre otras cosas, estar limitado a recibir órdenes por parte de los superiores, obedecer de forma inmediata sin cuestionamiento posible e implícitamente, asumir la situación social correspondiente según el grado de subordinación jerárquica. Por otra parte, el marcado paternalismo autoritario con que la fábrica dirigió la vida de sus trabajadores durante muchos años incidió negativamente en la percepción que los obreros industriales tenían sobre sus posibilidades de supervivencia fuera de la producción siderúrgica. De hecho, constituirse en emprendedores autónomos no había sido nunca una opción desechada: simplemente, era una posibilidad que ni siquiera se habían planteado.

Desde esta óptica de análisis, se puede entender hasta qué punto convertir las indemnizaciones en una inversión productiva orientada al autoempleo³ significaba, en la mayoría de los casos, un giro copernicano para los trabajadores siderúrgicos. La planificación económica teniendo en cuenta variables de mercado, la toma de decisiones y la asunción de riesgos con respecto al capital invertido no sólo no formaron nunca parte de su experiencia cotidiana para relacionarse con el entorno, sino que implicaba una reconversión del orden social interiorizado a lo largo de sus vidas laborales.

3 Se entiende que se da autoempleo cuando los grupos domésticos readaptan sus estrategias económicas hacia la constitución de pequeñas empresas, cooperativas y/o trabajo autónomo, abandonando totalmente el trabajo asalariado (Palenzuela Chamorro y Hernández Ramírez, 1995, p. 76).

Ante la crisis económica que sufría la ciudad siderúrgica y el comportamiento de los trabajadores con respecto a las indemnizaciones, la Municipalidad de Palpalá intentó convertir a la institución en un agente de desarrollo dinámico, poniendo especial énfasis en la capacitación de los trabajadores (en gestión empresarial y conocimiento del mercado) con el fin de estimular la creación tanto de pequeñas y de medianas empresas como de diferentes tipos de microemprendimientos. Al mismo tiempo, la iniciativa institucional se esforzó fundamentalmente en crear el contexto adecuado para facilitar una negociación constante con los ex trabajadores de Zapla, por una parte, y con personas que se habían dedicado desde siempre al aspecto empresarial, por otra. En este sentido, resultó definitivo el liderazgo político por parte del intendente Héctor Rubén Daza, que conformó un cuadro técnico y un equipo de trabajo ocupados en la creación de redes asociativas capaces de estimular la inversión del capital acumulado por los retiros obligatorios.

Las políticas implementadas por el municipio se desarrollaron dentro de dos líneas concretas: la creación de un fondo municipal para otorgar créditos a microempresas y apoyar financieramente a los emprendimientos productivos y la diagramación de cooperativas de trabajo. El proceso de capacitación, que afectó a un número aproximado de 5.000 personas (entre las que se encontraban funcionarios, pequeños emprendedores, microempresarios y ex trabajadores de Zapla), fue una de las estrategias del municipio para articular la participación de los distintos sectores.

Pueden mencionarse como ejemplos algunos casos de microempresas y cooperativas de trabajo. Entre las primeras se encuentran fábricas de muebles, de envases, de bolsas de plástico, talleres de cromado, tornería y carpintería de aluminio. Se trata de emprendimientos que ocupan muy poca personal, en algunos casos mano de obra familiar, que combinan empleos asalariados u otros trabajos temporarios para complementar los ingresos, de modo que, en ocasiones, la actividad se realiza en horarios que no se superpongan con los del trabajo asalariado, porque, en la alternativa de optar por el microemprendimiento o el empleo asalariado, se suele priorizar este último ya que garantiza un ingreso estable.

La mayor supervivencia parece verse asociada a los microemprendimientos familiares, donde la existencia de esta red de contención pudo haber jugado a favor de la permanencia de la actividad, proporcionando ayuda en términos de mano de obra, préstamo de inmuebles para desarrollar las tareas o ingresos obtenidos vía empleos asalariados externos al microemprendimiento. Otro factor que podría ayudar es contar con una red de clientes basados en lazos de amistad (barrial, de compadrazgo, de trabajo), dado que la concentración en pocos y grandes clientes implica un mayor riesgo con respecto al tiempo y forma de los cobros. Esta fue la experiencia de una fábrica de bolsas de plástico, desarrollada por tres ex trabajadores de Altos Hornos Zapla con un capital inicial basado en sus indemnizaciones por despido: cuando la estrategia de venta se

orientó prioritariamente a cubrir la demanda de grandes empresas del medio se produjo un “descalce” entre los pagos de las materias primas (que debían ser cubiertos con dinero en efectivo, a diferencia de la situación de las grandes firmas competidoras que lo hacían de modo financiado) y los cobros (que en muchos casos eran en bonos emitidos por la provincia), lo que llevó a que el microemprendimiento se encuentre actualmente en una situación económica inestable.

Los emprendimientos más exitosos parecen también estar en relación con la experiencia previa de los emprendedores, especialmente de aquellos ex empleados de la siderúrgica Altos Hornos Zapla, y con el tipo de producto (al parecer, los servicios a la industria y a la construcción han tenido un buena performance). En el caso de las cooperativas de trabajo, las más importantes son una empresa de transporte interurbano, una estación expendedora de GNC y una empresa de servicios de salud. La línea de colectivos, que involucró a una elevada cantidad de socios cooperativistas,⁴ resultó uno de los emprendimientos más exitosos en términos de sustentabilidad económica. La expendedora de GNC también logró ampliarse; actualmente cuenta con un taller mecánico y servicio de confitería. Tanto en este caso como en el de la línea de transporte, se trataba de ex empleados de AHZ con la experiencia de haber trabajado en el sector transporte dentro de la fábrica de AHZ. En el caso de la cooperativa de salud, la misma comenzó a funcionar a partir de la privatización de la fábrica, con la participación de personal del antiguo Policlínico. Actualmente las instalaciones disponen del mejor equipamiento de todo el departamento, lo que les permite a los cooperativistas, mediante un convenio con la provincia, hacer uso de las mismas a cambio de brindar asistencia gratuita a la población más carenciada. Las dificultades económicas para el mantenimiento de la infraestructura son importantes.

A partir del análisis de las trayectorias experimentadas por los emprendimientos económicos más recientes y como resultado de la observación participante, se pueden enunciar algunas conclusiones.

Sigue existiendo una fuerte orientación de los individuos hacia el trabajo asalariado. Cuando se posee una oportunidad de pasar a régimen de dependencia, generalmente no se desperdicia y se prefiere contratar mano de obra para que trabaje el negocio propio antes que renunciar al ingreso fijo que supone el salario.

Las culturas del trabajo que portan los ex trabajadores de Zapla condicionan los resultados de los emprendimientos en sentido tanto positivo como negativo: positivamente, porque aquellos que han podido seguir realizando actividades que tenían relación con los procesos de trabajo en los que se hallaban

4 Se inició con 43 socios y ahora se acerca a los 70. Si bien los participantes iniciales eran todos ex empleados de AHZ, luego se fueron incorporando nuevos socios que no reunían siempre esta característica. En la actualidad, la línea de transporte cuenta con alrededor de cien coches y tiene frecuencias urbanas e interurbanas que conectan Palpalá con San Salvador de Jujuy (el emprendimiento original) con cuatro recorridos distintos, y frecuencias que unen Palpalá con San Pedro, Aguas Calientes y Perico.

insertos dentro de la fábrica pudieron utilizar su conocimiento y su experiencia en beneficio propio con una cierta garantía de éxito (el paso de un modo de vida a otro se realizó de forma menos traumática que el de los que cambiaron su actividad de forma absoluta, quienes, en casi todos los casos, fracasaron); negativamente, porque la inexperiencia con respecto al trabajo autónomo y la prisa por la rentabilidad inmediata trajeron como consecuencia una mala administración de los ingresos.

El apoyo del grupo familiar y el capital social (redes sociales) fueron factores decisivos en el éxito de algunas de las iniciativas empresariales. Aunque en los primeros momentos de la crisis existió una tendencia hacia la creación de autoempleo, orientación que también apoyaba la municipalidad, el modelo de estrategia que terminó siendo dominante en Palpalá ha sido la diversificación. De esta forma, la readaptación de estrategias frente a las constricciones socioeconómicas que se produjeron a partir de la quiebra de la fábrica de Altos Hornos Zapla se orientó hacia la combinación del trabajo autónomo con la salarización temporal como modelo alternativo frente al cambio estructural.

Según un relevamiento del año 2004, se registraban 64 empresas productivas en el departamento Palpalá. De ellas, alrededor de 15 correspondían a productos vinculados con la siderurgia y la química; 14 tenían que ver con la extracción y procesamiento de madera hasta la obtención de papel y fabricación de distintos envases, sea de papel o de cartón; se registraban 6 empresas productoras de comestibles (sin incluir las panaderías), 6 avícolas y 6 emprendimientos relacionados con la construcción. Entre las 17 empresas restantes figuraban 3 viveros, 3 emprendimientos artesanales y otras que se repartían entre servicios mecánicos de diversos tipos, transporte, fabricación de vestimenta y reparaciones. El empleo informado en las 64 empresas era de aproximadamente 560 empleados, con una fuerte presencia de emprendimientos de tipo familiar. En general, estas empresas sirven al mercado local, aunque se registran casos de algunas que venden a mercados regionales, extrarregionales e inclusive internacionales.

La elevada presencia de fundiciones, industrias químicas, aserraderos y papeleras plantea indudables desafíos ambientales, como los que se observan en otras zonas de la provincia. De esto nos ocupamos en el próximo apartado.

EFFECTO AMBIENTAL DE LA ACTIVIDAD INDUSTRIAL

El ambiente no es sólo dador de recursos sino también receptor de efectos. En particular, la industria es la actividad humana ambientalmente más impactante: es geográficamente puntual e incluye toda una batería de procesos que, para obtener un producto final, utilizan maquinarias, combustible, recursos naturales y otro tipo de insumos y generan, durante esos mismos procesos, residuos sólidos, líquidos y gaseosos.

En lo que se refiere a los efectos que han producido en el medio ambiente las industrias instaladas en la provincia, un estudio de preinversión desarrollado por la OEA, denominado “Estudio de los Recursos Hídricos de la Alta Cuenca del Río Bermejo” que se sitúa en territorios de la República Argentina y de la República de Bolivia y cuyo informe data de 1974, da cuenta de la situación ambiental derivada de la actividad industrial en la Provincia de Jujuy ya en ese entonces.

Es emblemático el caso del Ingenio Ledesma, ubicado en el departamento del mismo nombre. En el año 2005, por primera vez en la Provincia de Jujuy se denuncia a una industria por contaminación.⁵ Un relato periodístico describe el impacto visual que produce el Ingenio Ledesma y sus desechos:

Hacia Pueblo Ledesma los cerros se desdibujan y su contorno parece de carbonilla, tizado por un gris sucio. Tras la estación de servicio en la entrada al pueblo, las columnas de humo ascienden hasta perderse y se diluyen en el cielo. Junto a las chimeneas hay un médano de bagazo, el desecho de la caña que deja el Ingenio al descubierto. Lo recorren pequeños ríos como afluentes, es el licor biológico para el tratamiento de la celulosa y del papel. Sus esporas vuelan y contaminan todo. Es mucho peor que la situación que se vive en La Plata con la Destilería, porque, ni siquiera en la noche más despejada, el cielo está limpio. Hacia el sector del Ingenio se ve a lo lejos una nube amorfa, una bruma gris ratón, una especie de frente de tormenta que nunca llega (De Maestri, 2005).

Ledesma fabrica pasta de celulosa y, a su vez, este producto es materia prima para producir papel; para ello utiliza cloro elemental, la tecnología de blanqueo más contaminante. Los jueces de la Cámara de Apelaciones de San Pedro de Jujuy, en diciembre de 2005, rechazaron el recurso de amparo presentado por el Comité para la Defensa de la Salud, la Ética Profesional y los Derechos Humanos (CODESEDH), inicialmente a favor de Olga Márquez de Arédez, quien falleció durante el proceso. Alberto Palacio, representante del CODESEDH, explicó que “la acción de amparo contra la empresa Ledesma se originó en la contaminación ambiental producida por el bagazo de la caña de azúcar, destinado a la producción de pasta de papel, que ellos almacenan a la intemperie: en el bagazo se desarrolla un hongo cuyas esporas, diseminadas por la localidad de Libertador General San Martín, causan en sus habitantes la enfermedad llamada ‘bagazosis’, de la cual falleció Olga Arédez”. CODESEDH apeló la resolución de la Cámara, debiendo intervenir el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Jujuy, el que también desestimó el recurso con dos fallos a favor y uno en

5 La denuncia fue hecha por Olga Arédez, viuda del médico Luis Arédez (desaparecido desde 1977), quien, en su calidad de pediatra del Ingenio, habría denunciado la contaminación que generaban ya entonces los desechos de la empresa. También llegó a ocupar el cargo de Intendente de Libertador General San Martín en 1973, y desde ese cargo logró que el Ingenio tributara al Municipio por primera vez en la historia.

disidencia. Es ese voto discordante el que permite llevar el caso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La “bagazosis” es una enfermedad respiratoria causada por la inhalación del bagazo, el residuo del tallo de la caña que queda después de que se ha exprimido el jugo. Ese desecho fresco puede tener varios usos, desde combustible hasta abono, pero, viejo y seco, produce bagazosis y en muchos casos hasta puede llegar a ocasionar la muerte. Pero esta denuncia no es la única que tuvo como protagonista a la fábrica Ledesma: ya en el año 2001, el gobierno del Chaco la denunció ante la Comisión Regional del Bermejo (COREBE) por la contaminación con residuos de petróleo en el río Bermejo. El vocal de la Administración Provincial del Agua (APA), Ramón Vargas, visitó Jujuy y, luego de tomar muestras de distintos cursos de agua, emitió un informe oficial en el que manifestó haber constatado, entre otras cosas, que el ingenio Ledesma vuelca sus residuos industriales de la fabricación de azúcar y papel hacia la cuenca del río San Francisco sin ningún tipo de tratamiento.

Considérese que al Ingenio Ledesma hay que sumarle dos más: Río Grande La Mendieta y La Esperanza, con características semejantes. Estos dos ingenios se encuentran en el departamento San Pedro, vecino de Ledesma, dentro de la misma cuenca, por lo que, en conjunto, provocan graves alteraciones de la naturaleza.

Palpalá: el ambiente en estado de emergencia

Palpalá es conocida como la “Ciudad Madre de la Industria”, porque alberga alrededor de setenta establecimientos fabriles radicados en una población de aproximadamente 48 mil habitantes. En su gran mayoría, las fábricas instaladas en estos parques industriales se dedican a la fundición de minerales. Allí también se ubica la Planta de Celulosa. Un estudio de contaminación ambiental, realizado entre los meses de agosto y noviembre de 2004 por el Ministerio de Bienestar Social de Jujuy en la zona de parques industriales de Palpalá, informa que “la población está expuesta al plomo mediante la contaminación del aire, agua, suelos y alimentos. Entre las actividades principales que la causan están la minería y los procesos de fundición”. Estas industrias están ubicadas a menos de 100 metros de las viviendas –hay que considerar que el mismo estudio define como zona de alto riesgo “aquella situada en un radio de 1 a 2 kilómetros de la fuente emisora de plomo”–. Según el informe del Ministerio, las personas más afectadas son “los trabajadores de industrias donde se utiliza el metal; residentes cercanos a ellas; habitantes oriundos de zonas con contaminación aumentada de plomo en el aire; mujeres embarazadas; niños menores de 5 años; personas con deficiencias nutricionales (hierro, calcio, fósforo y proteínas); población de zonas urbanas con alto desarrollo industrial y familiares de trabajadores de industrias que usan plomo”.

En esta ciudad fueron los mismos vecinos quienes, en el entendimiento de los graves problemas causados por la contaminación ambiental, organi-

zaron el 5 de junio de 2006 la primera marcha como Vecinos Autoconvocados con la consigna “Basta de Contaminación”, con la que ese día se presentaron en el Concejo Deliberante para dejar una nota en la que pedían que no se instalara Sulfhaar S.R.L. (una nueva fábrica productora de ácido sulfúrico) en el parque industrial Alto La Torre, y para exigir que se controle a las otras empresas del parque industrial. La movilización de los pobladores fue definitiva para que el Concejo Deliberante emitiera la Ordenanza 845/06, firmada el 15 de junio, por la cual se declaraba a la localidad de Palpalá en “estado de Emergencia Ambiental y Sanitaria”.

En esa ordenanza se señala que las fábricas de la zona fueron estableciéndose “sin prever una delimitación territorial ni el grado de contaminación que estos asentamientos industriales pudieran ocasionar. La falta de esas previsiones facilitó el emplazamiento de industrias en las cercanías de núcleos habitacionales y, entre los años 1980 y 1985, tanto en el barrio 23 de Agosto como en la localidad de Río Blanco se detectaron casos de saturnismo en personas, y también alto grado de contaminación plúmbica de suelo, aire y agua”. El saturnismo es una patología causada por la contaminación de plomo que afecta el sistema nervioso central, así como el aparato digestivo, con violentos dolores intestinales o “cólicos de plomo” y que en los niños produce problemas en el desarrollo cognitivo.

En un informe privado sobre impacto ambiental realizado a pedido de la empresa Sulfhaar por Consultores Ambientales Asociados, en septiembre de 2005, se advertía sobre la peligrosidad de los impactos. En relación con la contaminación por gases y partículas en suspensión, decía que “en la etapa de puesta en marcha y ajuste es probable que se generen emisiones de dióxido de azufre (SO₂) importantes como así también nieblas ácidas. El impacto es negativo y su criticidad alta”. Respecto de la afectación de la flora “se considera impacto negativo y de criticidad media”. Acerca de la contaminación de suelos, el informe dice que “las emisiones de gases en condiciones especiales de humedad y temperatura podrían generar lluvia ácida, produciendo acidificación de los suelos. El impacto previsto es negativo”. Un dato importante a tener en cuenta es que la empresa Sulfhaar se había instalado anteriormente en la localidad de Campo Quijano, Provincia de Salta, pero, ante los reclamos de contaminación de los vecinos, la misma decidió trasladarse a la Provincia de Jujuy donde, obviamente, entendieron que encontrarían un campo propicio ante la falta de controles al respecto.

Hasta el día de hoy no se ha reglamentado el artículo 41 de la Constitución Nacional que expresa: “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley”.

Ese es uno de los problemas: no hay ley que regule lo establecido por la Constitución, por lo que en la República Argentina todavía no se considera el acto de “contaminar” como un delito. Las pocas causas judiciales en esta materia han dependido en su tratamiento del criterio de los jueces que se animaron a interpretar el derecho a vivir en un ambiente sano.

La Provincia de Jujuy es fiel reflejo de lo expuesto, a pesar de que su sector industrial es bastante reducido y de que, por ello, los controles serían más practicables.

COMENTARIOS FINALES

Los aportes teóricos sobre localización industrial, en sus diferentes versiones, reflejan dificultades para explicar una realidad que, desde las crisis de los últimos años, ha adquirido un grado muy elevado de complejidad: privatizaciones, reajustes, ampliación de espacios productivos y protagonismo de las pequeñas empresas en el marco de la globalización económica. La evolución se refleja en forma tardía en el medio provincial o se esboza lentamente como efecto de otros hechos que impactaron en la economía nacional.

Los estudios de localización industrial más recientes se apoyan más en deducciones empíricas que teóricas y tratan de incorporar, además de variables económicas, otras de tipo político, social, cultural e institucional que poseen características propias para la Provincia de Jujuy, dadas su historia y configuración geográfica. No obstante, en el nuevo siglo se avanza en la implementación de un proyecto industrial que se basa en incorporar en forma inmediata valor agregado a la materia prima. Así, comunidades del interior ubicadas en zonas que, de acuerdo con los criterios convencionales de localización, no ofrecían atractivo para su incorporación al proceso industrial, pueden ahora aspirar a superar el desempleo y la pobreza y a acceder a una mejor calidad de vida sin que ello signifique descuidar la sustentabilidad.

En el estudio se señala a la zona de Palpalá como la de mayor concentración industrial, pero, además, con industrias que representan el mayor peligro potencial de contaminación –actualmente, las dos más importantes son Aceros Zapla y Celulosa Jujuy–. En cuanto a la zona de San Pedro, la concentración industrial es de menor magnitud y, a pesar de que allí se sitúan los ingenios azucareros, no se plantean problemas demasiado graves de contaminación; no obstante, el Río Grande, proveedor y colector principal de la cuenca donde se encuentran todos los emprendimientos, llega a la ciudad de San Pedro contaminado por las descargas de Jujuy y Palpalá.

En cuanto al inicio de la política de protección del medio ambiente con miras a un desarrollo sustentable en la provincia, se ha dado partir del reconocimiento de la riqueza natural con la que cuenta y que se manifiesta en relieves y microclimas que permiten definir cuatro regiones: Puna, Quebrada, Yungas y Valles. El camino hacia el desarrollo y aplicación de las políticas de referencia se tradujo en la creación de la Dirección de Políticas Ambientales y Recursos

Naturales, que instrumenta no sólo estrategias para la protección, conservación y restauración de recursos naturales, sino también programas de educación ambiental.

Desde un comienzo se hicieron especulaciones respecto de las distancias, los transportes, las condiciones naturales, la magnitud y características de los mercados de circulación y consumo, lo que derivó en la toma de decisiones para el emplazamiento de las fábricas; pero mucho más tarde se fue tomando conciencia de los efectos nocivos que resultan de los diferentes procesos de elaboración.

En la zona de estudio se reflejan todas las problemáticas; es entonces urgente encararlas y revertirlas, modificando la realidad positivamente desde todo punto de vista –ideológico, cultural, económico, ecológico y político– hasta encontrar el equilibrio sustentable y mejorar la calidad de vida y los índices de desarrollo humano. Nadie debe quedar indiferente.

Mapa 1. Industrias de la provincia de Jujuy



BIBLIOGRAFÍA

AGENCIA DE NOTICIAS RED EN ACCIÓN (2006), “Palpalá sigue golpeando puertas en Buenos Aires”, en www.ANRED.com.ar, 10 de octubre. Consultado en junio de 2009.

BENAVIDEZ, Ariel Carlos René (2002), “Proceso de cambio en la estructura económico-social de la República Argentina durante el período 1991-1992. Formas de respuestas de la clase trabajadora para el caso de Altos Hornos Zapla. Fase preliminar de la investigación”, en *VII Jornadas Regionales de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales*, San Salvador de Jujuy, FHYCS-UNJU (manuscrito).

BENDITO, Carlos (2008), “De la Pirámide de Maslow al Diamante Global”, en *Revista Iberoamericana de Sustentabilidad: Otro mundo es posible*, n° 35, Madrid, Ediciones Otro Mundo S.L.

BERGESIO, Liliana, Laura GOLOVANEVSKY y María Elena MARCOLERI (2005), “Desempleo y pobreza en el conurbano jujeño. Los casos de Palpalá y Alto Comedero”, en *Actas del Foro: Trayectorias y territorios de desempleo. Sus efectos sobre los espacios regionales y locales*, Mar del Plata, Instituto de Investigaciones Gino Germani/Facultad de Ciencias Sociales/UBA. Disponible en: simel.edu.ar/archivos/documentos/Bergesio%20y%20otros.pdf

----- (2007a), “Respuestas ocupacionales frente a la reestructuración: los casos de Alto Comedero y Palpalá (Jujuy-Argentina)”, en *Actas del V Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo*, Montevideo, ALAST.

----- (2007b), “Políticas neoliberales en la Argentina de los noventa. El caso de la privatización de la siderúrgica Altos Hornos Zapla (Palpalá, Jujuy, Argentina)”, en *Actas del 2° Simposio Internacional de Investigación “La Investigación en la Universidad: experiencias innovadoras de investigación articuladas a la docencia y la extensión”*, San Salvador de Jujuy, UCSE-DASS.

----- (2008), “¿De Obrero a Microempresario? La Privatización de la Siderúrgica Altos Hornos Zapla y la Reconversión de la Mano de Obra”, en *Jornadas Preparatorias del XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología- Pre Alas UNNE 2008*, Corrientes, Universidad Nacional del Nordeste.

----- (2009), “Privatizaciones y mercado de trabajo: la venta de empresas públicas en Jujuy y sus consecuencias sobre el empleo”, en Marcelo LAGOS (dir.), *Jujuy bajo el signo neoliberal. Política, economía y cultura en la década de los noventa*, San Salvador de Jujuy, Unidad de Investigación en Historia Regional/Ediunju.

BERGESIO, Liliana y María Elena MARCOLERI (2008), “De siderúrgica a turística. Breve historia ocupacional de la ciudad de Palpalá (Jujuy-Argentina)”, en *Revista de Estudios Regionales y Mercado Laboral*, n° 4, Buenos Aires, SIMEL.

BRAILOVSKY, Antonio y Dina FOGUELMAN (1992), *Agua y medio ambiente en Buenos Aires*, Buenos Aires, Editorial Fraternal.

BUSTOS GILBERT, María Luisa (1993), “Las teorías de la localización industrial: una breve aproximación”, en *Revista de Estudios Regionales*, n° 35, Málaga, Universidades de Andalucía.

CARLEVARI, Isidro J. y Ricardo CARLEVARI (1996), *La Argentina. Estructura Humana y Económica*, Buenos Aires, Ediciones Macchi.

CORAGGIO, José Luis (1973), "Polarización, desarrollo e integración", en *Revista de la Integración*, n° 13, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo.

----- (1975), "Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo", en *El Trimestre Económico*, n° 15, México, Fondo de Cultura Económica.

CHRISTALLER, Walter (1933), *Die Zentralen Orte in Sudddeutschland* (traducido por C. W. BASKIN, 1963, como *Central places in Southern Germany*), Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.

DALMAU PORTA, Juan Ignacio, José Luis HERVÁS OLIVER y María Del Valle SEGARRA OÑA (2004), "Factores que afectan a la competitividad de sectores industriales geográficamente concentrados", en el *Congreso ASEPELT*, León.

DE MAESTRI, Verónica (2005), "Olga Arédez, a 29 años del Apagón de Ledesma-LA HORA SIN SOMBRA", en www.lapulseada.com.ar/34/34_olga_aredez.rtf, julio. Consultado en julio de 2009.

DIARIO LA NACIÓN (2002), "Es alta la toxicidad hallada en el Bermejo", en www.eco2site.com/News/berm.asp, 12 de enero. Consultado en junio de 2009.

DURÁN, Diana y Albina LARA (1994), *Convivir en la tierra*, Buenos Aires, Editorial Lugar.

FERRUCCI, Ricardo (1997), *Instrumental para el estudio de la Economía Argentina*, Buenos Aires, Ediciones Macchi.

FERRUELO MAGÁN, Yolanda y otros (1997/1998), *Diagnóstico Integral del Departamento de Palpalá*, (manuscrito).

FISZBEIN, Ariel y Pamela LOWDEN (1999), *Working together for a change. Government, Civic and Business Partnerships for Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean*, Washington D.C., The World Bank.

GOLLEDGE, Reginald (1996), "Las teorías geográficas", resumen en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, n° 150, UNESCO. Disponible en <http://www.unesco.org/issj/rics150/golledge150.htm>. Consultado el 10 de julio de 2009.

LANATA, Jorge, Romina MANGUEL y Luciano GEUNA (2006), "La contaminación en Argentina", en www.atlas.org.ar/, 8 de junio. Consultado en junio de 2009.

LIPCOVICH, Pedro (2006), "Más allá de Fray Bento. Qué pasa con las papeleas argentinas", en *Diario Página 12*, 6 de febrero. Consultado en www.celulosa-en-argentina.com.ar, junio de 2009.

LÖSCH, August (1954), *The Economics of Location*, New Haven, C.T., Yale University Press.

MARCOLERI, María Elena, Heriberto COSTA, Armando Jorge QUINQUINTO y Laura GOLOVANEVSKY (1994), *Informe de Coyuntura Laboral. Jujuy*, Buenos Aires, MTSS.

MARCOLERI, María Elena, Liliana BERGESIO y Laura GOLOVANEVSKY (2004), "Palpalá: historia y diagnóstico de una ciudad que fue siderúrgica". Disponible en <http://www.naya.org.ar/congreso2004/ponencias>

MEYER, Adriana (2009): "Medio Ambiente: La causa por contaminación contra el Ingenio Ledesma llega a la Corte", en Diario *Página 12*, 9 de julio. Consultado en www.GaceMail-TEA en julio de 2009.

MORENO, Graciela (2009), "*Carlos Pedro Blaquier: Lujo Mortal*", en *Revista Veintitrés*. Consultado en www.notasdetapa.com.ar en julio de 2009.

PALENZUELA CHAMORRO, Pablo y Javier HERNÁNDEZ RAMÍREZ (1995), *Estudio antropológico de un proceso de transformación cultural: poner Monachil en el mapa*, Granada, Diputación Provincial de Granada.

PEREGO, Luis (2003), *Competitividad a partir de los Agrupamientos Industriales. Un Modelo Integrado y Replicable de Clusters Productivos*, Tesis de Maestría en Dirección de Empresas, La Plata, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, en www.eumed.net/coursecon/libreria/lhp

PEREYRA, Elsa (2003), *Los cambios económicos en la década del '90 en Palpalá: el caso de la mujer emprendedora*, Tesis de Magíster en Dirección de Empresas, San Salvador de Jujuy, UCSE-DASS (manuscrito).

PREBISCH, Raúl (1963), *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica.

PORTER, Michael (1985), *Ventaja Competitiva*, México, CECSA.

---- (1990), *Ventaja Competitiva de las Naciones*, Barcelona, Plaza & Janes.

REBORATTI, Carlos (1999), *Ambiente y Sociedad. Conceptos y relaciones*, Buenos Aires, Ariel.

TEITZ, M. B. y P. BART (1968), "Heuristic methods for estimating the generalized vertex median of weighted graph", en *Operations Research*, 16, pp. 955-961.

VON STORCH, María Victoria (2005), "Análisis comparado de los impactos de las privatizaciones de Altos Hornos Zapla en Palpalá, SOMISA en San Nicolás e YPF en Comodoro Rivadavia, a la luz de los cambios post convertibilidad", en *Actas del VII Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*, Buenos Aires, ASET.

VON THÜNEN, H. (1966), *Isolated State*, Londres, Pergamon Press Ltd, editado por Peter Hall.

WEBER, Alfred (1909), *Theory of The Location of Industries*, Chicago, University of Chicago Press.

PALABRAS CLAVE

LOCALIZACIÓN INDUSTRIAL
REINSERCIÓN DE LA MANO DE OBRA
INCONVENIENTES AMBIENTALES

KEY WORDS

LOCATION OF INDUSTRIES
LABOUR FORCE
ENVIRONMENTAL POLLUTION

RESUMEN

La estructura productiva de Jujuy en los últimos cincuenta años se ha caracterizado por la transición desde una economía centrada en la producción primaria (predominante hasta comienzos de la década de 1960) hacia otra con preeminencia creciente del sector terciario (desde mediados de la década de 1970 hasta la actualidad). El sector secundario nunca llegó a ser el más importante en el contexto económico provincial. Sin embargo, en una desagregación mayor, es la industria uno de los sectores que más aporta al producto bruto geográfico en los últimos quince años, con la particularidad de encontrarse concentrada en unas pocas localidades de la provincia.

En ese marco, el presente trabajo se propone comprender la ubicación de las industrias en el territorio jujeño a partir de las teorías de la localización, con un análisis particular del caso de Palpalá (por su diseño de parques industriales destinado a aprovechar las economías de escala) y de la problemática ambiental generada por el sector. Se pretende responder a algunos de los siguientes interrogantes: ¿Qué criterios fueron tomados en cuenta para decidir la ubicación de cada fábrica? ¿Cómo incidieron los cambios políticos en la radicación industrial en territorio jujeño? ¿Qué reconversiones se fueron logrando a partir de una industria básica como la siderúrgica? ¿Cómo fue resolviéndose la demanda de bienes finales e intermedios ante el crecimiento poblacional y la inserción/reinserción de la mano de obra? ¿Qué vinculaciones se observan entre la provincia y la región desde el punto de vista de la ocupación del espacio económico? ¿Qué problemas sobre los recursos naturales suscita la industrialización? ¿Cómo responden el Estado y la actividad privada en la prevención y solución de los inconvenientes ambientales? El análisis se realiza sobre la base de la transferencia de teoría a la situación real, entrevistas a informantes especializados y relevamiento de información en organismos estatales (para interiorizarse de aspectos político/económicos), interpretándose luego de modo interdisciplinar los datos relevados. Las respuestas a los distintos interrogantes van elaborándose a medida que se encuentran las relaciones entre las razones que la historia reciente registra y la respuesta social y productiva de los actores económicos de la provincia. En ese sentido, entre las conclusiones se destaca la escasez de aportes foráneos en la construcción del sector industrial local, la necesidad de políticas que incentiven al sector manufacturero a nivel regional, así como la importancia de que se desplieguen acciones con respecto al control de la contaminación, su prevención y la restauración de recursos naturales: agua, suelo, atmósfera y biomas.

ABSTRACT

Jujuy's productive structure in the last fifty years has gone from an economy based on primary production (prevailing till the beginning of 1960's) to an economy with an increasing importance of services (from mid 1970's to present). The secondary sector never was the most important in the local economy. However, in a more detailed analysis, the industry was one of the sectors with bigger contributions to domestic gross product in Jujuy in the last 15 years. Moreover, this contribution is concentrated in a few places in Jujuy.

This article aims to understand the location of industries in Jujuy beginning from the theories of the location of industries, with a particular analysis of Palpalá's case (due to its industrial areas design meant to take advantage of economies of scale) and of the environmental problems related to the sector. We intend to find an answer some of the following questions: Which were the criteria taken into account to decide the location of the different factories? How did political changes influence industrial location in Jujuy? Which changes have taken place from a basic industry as siderurgy? How did the population growth and the labour force affect the goods demand? How do province and region relate to each other from the point of view of economic space occupation? Which problems does industrialization imply for natural resources? How do the State and private sector react to prevent and solve environmental problems? The analysis is based on transference from theory to a real situation, interviews to qualified informers and information obtained in public sources. All this were then interpreted in a interdisciplinary perspective. The answers to the different questions are build up as we can find the relations between the reasons in recent history and the social and productive answers the economic agents gave. As a conclusion, we emphasize the shortage of external contributions in the building of the local industrial sector, as well as the need for policies that give incentives to the manufacturing sector in a regional level. Furthermore, we point to the importance of taking courses of action in relation to environmental pollution, its prevention and the recovery of natural resources, such as water, soil, atmosphere and biomes.

¿ES LA POBREZA UN DETERMINANTE CRUCIAL DE LA PARTICIPACIÓN ECONÓMICA DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES? UNA EXPLORACIÓN CON DATOS DE ALGUNAS REGIONES DE LA ARGENTINA

*Jorge A. Paz
Carolina Piselli*

INTRODUCCIÓN

En el debate acerca de las causas del trabajo infantil, la pobreza del hogar figura como un determinante crucial. Por ejemplo, el modelo propuesto por Basu y Van (1998) lo plantea como un axioma: los padres son altruistas y valoran positivamente la educación de sus hijos, no obstante lo cual los enviarán a trabajar si el ingreso generado por ellos no es suficiente para superar el umbral de la supervivencia. Esta idea de padres altruistas tiene claras consecuencias para la política pública: si el “axioma del lujo” se verifica, la aplicación estricta de las leyes que prohíben el trabajo de menores puede que impacte negativamente en el bienestar de los hogares, sumergiéndolos en la pobreza y/o la indigencia. Pero por otro lado, plantea la posibilidad de que una política de inserción en el mercado laboral de los adultos en edades centrales y la aplicación estricta de algunas leyes laborales, como por ejemplo la de salarios mínimos, tengan como consecuencia la disminución del trabajo infanto-juvenil. De no estar la pobreza por detrás, estas políticas podrían no ejercer efecto alguno sobre el nivel del trabajo infantil. Como se aprecia entonces, la consideración de la pobreza como una causa del trabajo infantil no es de ninguna manera banal y requiere de una indagación cuidadosa y detallada por los motivos que se exponen a continuación.¹

El trabajo infantil no es una categoría social que pueda ser fácilmente capturada a través de los métodos tradicionales como los que se usan en las encuestas de hogares. Muchas de las actividades realizadas por niños, niñas y adolescentes (NNA) permanecen ocultas a las formas usuales de medición basadas en el “trabajo remunerado” como definición dominante de “trabajo” o de actividad

Jorge A. Paz es Investigador del CONICET en el Instituto de Investigaciones Laborales y del Desarrollo Económico (IELDE) de la Universidad Nacional de Salta (UNSA). E-mail: pazj@unsa.edu.ar

Carolina Piselli es Investigadora del IELDE-UNSA. E-mail: caro.piselli@gmail.com.

1 Queda claro que, al menos en este párrafo, se está considerando a la pobreza en su significado de pobreza por ingresos.

económica de las personas. Hay muchísimas tareas que son generadoras de valor pero que, por diversas razones, carecen de precio de mercado, siendo la tarea doméstica (y, en cierta medida, la economía del cuidado) una de las más conocidas y debatidas en la literatura de cuentas nacionales.² De esta forma, a la prohibición explícita de contratar NNA, que juega como un incentivo a mantener oculta la actividad infanto-juvenil, se le suman las características propias de actividades que, por definiciones y por problemas de captación, no aparecen como “actividades económicas” y que, por lo tanto, escapan a los dispositivos de medición tradicionales. Por estas razones, se han diseñado instrumentos de captación de datos específicos para este tipo de temáticas, entre los que se encuentran las encuestas sobre usos del tiempo y las de trabajo infantil. Precisamente en este estudio se utiliza la Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA) realizada en la Argentina en el año 2004 para estudiar la relación entre los ingresos del hogar y la propensión de los NNA a realizar algún tipo de trabajo, ya sea para el mercado o para el hogar. Además, en este estudio se indaga hasta qué punto el trabajo infanto-juvenil mantiene a los hogares fuera de la pobreza.

En relación con el tema objeto de la presente investigación, los estudios que usaron la EANNA como fuente de información muestran dos cosas: a) que existe un cierto vínculo entre trabajo infantil y pobreza de los hogares (el trabajo infantil disminuye conforme se avanza en los estratos de ingreso del hogar); y b) que los ingresos generados por los niños en la actividad económica remunerada son exiguos y apenas significativos para mejorar la situación económica de los hogares en los que moran (Waisgrais, 2007a). Pero esto no es todo. A partir de la EANNA se conoce hoy en la Argentina mucho más sobre trabajo infantil de lo que se conocía antes de la disponibilidad de esta información. En términos globales, se sabe, por ejemplo, que la tasa de actividad de los más pequeños –los que tienen entre 5 y 13 años– ronda el 6,5% y la de los adolescentes (14 a 17 años de edad) el 20% aproximadamente. Se sabe también que existe una acentuada disparidad por género, no tanto en el nivel de la participación sino en su estructura, reflejada en el tipo de tareas realizada por varones y por mujeres (Waisgrais, 2007a). Se conoce, además, la importancia relativa de determinantes tales como la edad y el nivel educativo de los padres (Torre, 2008) y las consecuencias del trabajo infantil para la acumulación normal de capital humano entre los menores (Waisgrais, 2007b). A pesar de todo ese acervo acumulado de conocimientos, la relación entre el ingreso familiar y la participación de menores no fue abordada específicamente; o, al menos, no con la importancia que el tema merece, a juzgar por lo que la literatura internacional sugiere al respecto. Los no muy abundantes modelos acerca de los determinantes del trabajo infantil adjudican a la pobreza del hogar una gran parte de la responsabilidad de la salida de los niños al mercado laboral. Justamente, la presente investigación intenta someter

2 Hay autores que ubican al trabajo doméstico infantil como una actividad doblemente invisible (Maceira, 2007) a la vez que crucial para comprender la participación de NNA, al menos en Argentina.

a prueba empírica tal aseveración con los datos argentinos y con un nivel de detalle mayor que el de los estudios existentes comentados en la próxima sección.

El artículo ha sido organizado según el siguiente plan. En la próxima sección se revisa la literatura más estrechamente ligada al problema bajo análisis: la relación entre la pobreza del hogar y la actividad económica de NNA. En la sección siguiente se presenta la fuente de datos usada y la metodología de análisis elegida para el tratamiento de la información. A continuación, se discuten los principales hallazgos del estudio poniendo énfasis siempre en sus implicaciones para la política pública. Y en la sección final se resume los hallazgos expuestos a lo largo del estudio. El trabajo contiene además un apéndice con los gráficos y los cuadros elaborados.

LITERATURA PERTINENTE

La literatura acerca de la relación entre pobreza y trabajo infantil es profusa y diversa. Está presente en todos los estudios empíricos y teóricos que se ocupan de los determinantes de la actividad económica de niños y adolescentes, de las políticas de erradicación de trabajo infantil y de mitigación de la pobreza (como por ejemplo, los programas de transferencias monetarias condicionadas), así como en las investigaciones que abordan los problemas de asistencia escolar y de rendimiento académico de los estudiantes. Cabe aclarar también que la asociación tiene un basamento intuitivo importante; con mayor o menor intensidad, la asociación entre pobreza y trabajo infantil es el resultado casi mecánico de cualquier razonamiento sobre el tema.

A nivel puramente teórico, es el trabajo de Basu y Van (1998) el que dispara el tema de la relación entre pobreza y trabajo infantil, al incorporar el esfuerzo laboral realizado por los niños como un argumento más en la función de preferencias de las familias (o del grupo familiar) y al formular como axioma la idea siguiente: los hogares consideran al trabajo infantil como un mal, al que sólo apelan en caso de necesidad. Se puede usar este supuesto o axioma —llamado en el modelo de Basu y Van el “axioma del lujo” —señalando que la familia preferirá una cesta de bienes que no contenga trabajo infantil, siempre y cuando su consumo de bienes supere un umbral que se podría denominar línea de pobreza—. Una manera diferente de definir este *luxury axiom* (LH) es que el no-trabajo (ocio) de los niños es un bien de lujo y que algunos hogares pobres no cuentan con los recursos suficientes como para consumirlo.

Un supuesto adicional importante en el modelo de Basu y Van (1998) y que debe complementar al anterior es el denominado “axioma de la sustitución” (o *substitution axiom* –SA–), según el cual para las firmas el trabajo de los niños es sustituto del trabajo adulto siempre que se lo corrija por algún coeficiente γ . Esto es, un niño equivale en producción a γ adulto, donde $0 < \gamma < 1$. Este supuesto es importante porque plantea el tema de la eficacia de la estrategia de los hogares del envío de su fuerza laboral de reserva (niños en este contexto) al mercado laboral. Si los niños no logran el objetivo de aplanar el consumo de sus hogares

no sería racional (siempre en el mundo de Basu y Van) que las familias se sacrifiquen consumiendo ese mal que es el trabajo infantil. Entonces, mientras que el primer supuesto (lujo) atañe a la oferta de trabajo infantil, el segundo (sustitución, o visto desde otra perspectiva, complementariedad) tiene que ver con la demanda. La oferta de trabajo infantil proviene de las familias, las que se suponen compuestas por dos miembros: un adulto y un niño, habiendo N familias en la economía. Por su parte, la demanda proviene de firmas que operan en contextos de tipo competitivo y que producen un bien combinando proporciones variables de trabajo adulto y de trabajo infantil.

En términos más bien generales, Novick y Campos (2007) hacen un detallado paseo por la literatura internacional sobre trabajo infantil y, particularmente, sobre los determinantes de dicho fenómeno. Entre tales determinantes figura, como no podría ser de otra manera, la relación entre el trabajo infantil y los ingresos familiares. Es que, al encontrar algún tipo de asociación entre pobreza y trabajo infantil, el campo de acción de la política pública se amplía considerablemente. No sólo porque de registrarse un proceso de crecimiento económico el trabajo infantil tendería a desaparecer, sino porque existen dispositivos fácilmente implementables, como los programas de transferencias condicionadas, que podrían ser eficaces para erradicar (o al menos reducir) el trabajo infantil. La interpretación acerca de por qué la pobreza podría actuar como un disparador del trabajo infantil es la siguiente: “Según esa explicación,³ los niños trabajan para asegurar la supervivencia del hogar y de ellos mismos. Si bien nunca son bien pagos, se afirma que sirven como contribuyentes principales del ingreso familiar de los países en desarrollo” (Novick y Campos, 2007, p. 31).

Si bien este principio de relación entre pobreza y trabajo infantil es supuestamente lógico, buena parte de la literatura empírica sobre trabajo infantil no resulta tan contundente en este aspecto. Por ejemplo, Ray (2000) analiza este fenómeno con datos del Perú y de Pakistán, con el fin de aportar evidencia al cumplimiento del LA y al SA y de realizar un análisis comparativo entre ambos países. Con estos objetivos, estima regresiones *logit* de la participación laboral infantil y escolar incorporando como variables explicativas, entre otras, una variable categórica del estado de pobreza del hogar y los salarios de los miembros del hogar, distinguiendo el género del perceptor. Empleando el indicador de pobreza propuesto, no se encuentra significancia estadística que respalde la LA en ninguno de los países. Además, mientras que en Perú existe evidencia que respalda la SA, Pakistán muestra una relación de complementariedad entre el trabajo infantil y el trabajo adulto femenino; por lo tanto, sería primordial diferenciar entre el trabajo de adultos por género a la hora de modelar la participación de niños y niñas en el mercado laboral. Por otro lado, Ray encuentra que ciertas mejoras en infraestructura incrementan la participación escolar y desalientan la laboral en ambos países.

3 Se refiere a la que adjudica a la pobreza por ingresos responsabilidad por el trabajo infantil.

Por su parte, Bhalotra y Heady (2003) realizan un análisis teórico de la oferta de trabajo infantil rural a partir de un modelo de maximización de utilidad intertemporal (2 períodos) del hogar. Empleando datos de sectores rurales de Ghana y Pakistán, los autores indagan sobre la posibilidad de que se observe la denominada “paradoja de la riqueza”, es decir, que las familias con mayor extensión de tierras para cultivar (las más ricas) tengan mayores incentivos para emplear trabajo infantil. Estos autores consideran como variable dependiente las horas de trabajo infantil de las familias campesinas, incorporando, además, las variables comúnmente usadas, como edad, educación, composición del hogar y otras que caracterizan al sistema de organización de la producción agrícola y al consumo del hogar. En cuanto a los resultados, respaldan la endogeneidad del consumo, no así de la dimensión de la tierra. Los autores opinan que, si bien no se puede desechar el efecto positivo de la dimensión de la tierra sobre el trabajo infantil, la significancia estadística sólo respalda este efecto sobre el trabajo infantil femenino en ambos países. Las evidencias favorables a la existencia de la “paradoja de la riqueza” sólo la encuentran en Pakistán y para el caso de la escolaridad de las niñas. Sobre los comportamientos diferenciados hallados entre el trabajo infantil femenino y masculino, los autores sostienen que se puede deber a diferencias en las relaciones de sustitución del trabajo infantil de niños y niñas y el trabajo de adultos contratados, a diferencias en los retornos a la educación que favorecen a los niños y a pautas culturales.

Más recientemente, Basu, Das y Dutta (2007) han perfeccionado esta idea proponiendo una modelización del mercado laboral que tome en cuenta las imperfecciones propias de los países en desarrollo y que permita analizar en qué medida esta imperfección puede explicar la paradoja de Bhalotra y Heady (2003). El estudio de Basu, Das y Dutta (2007) encuentra evidencias a favor de la hipótesis de “U” invertida que resulta como una consecuencia del LA y de las imperfecciones en los mercados laborales. La investigación de estos autores observa la relación entre la extensión de la tierra y el trabajo infantil, pero puede ser fácilmente extrapolada a la relación entre el ingreso del hogar y el trabajo infantil.

En una línea un tanto diferente, Brown (2006) afirma que la pobreza desempeña un papel importante en las decisiones de empleo de los niños. Presenta un modelo teórico en el que las familias comparan el valor presente de los ingresos provenientes del trabajo infanto-juvenil con el valor futuro de los ingresos generados por la productividad aumentada vía la acumulación de capital humano y la educación formal. Luego, la autora plantea la hipótesis sostenida por todos los que se preguntan acerca de las razones de por qué la pobreza podría estar provocando trabajo infantil: la tasa de descuento de las familias muy pobres sería muy elevada, por lo que estarían otorgando una ponderación muy baja al ingreso futuro obtenido por sus hijos escolarizados. El problema es que la tasa de descuento familiar es una variable de difícil captación desde un punto de vista empírico.

Para la Argentina, con datos de la Encuesta de Actividades de Niñas, Niños y Adolescentes (EANNA), Waisgrais (2007a) muestra una sugerente rela-

ción negativa entre la participación de niños y jóvenes en el mercado laboral y el ingreso familiar. No obstante, las diferencias de participación en la actividad entre los que están por debajo y por encima de la línea de pobreza no parecen ser muy importantes. El 17% de los varones pobres de 5 a 13 años de edad realiza una actividad laboral, porcentaje que se reduce al 12,2% en el caso de los no pobres. En las niñas que están situadas en la pobreza, casi el 20% trabaja, cifra que cae a menos del 10% entre las no pobres. Es decir, si bien encuentra diferencias estas no son en extremo marcadas, menos aún para los varones. Un tema muy interesante del trabajo de Waisgrais (2007a) tiene que ver con el impacto del trabajo de menores sobre los ingresos familiares. Este autor encuentra que el trabajo infanto-juvenil no tiene un efecto ostensible sobre los ingresos familiares.

Con la misma base de datos, Torre (2008) estima un modelo *logit* con el objeto de identificar las principales variables que determinan el trabajo de niños y niñas (5 a 13 años). Se incluyen la edad, el género y la educación de los niños, la zona geográfica, las características de la vivienda, la existencia de servicios tales como agua corriente, gas natural, entre otros y las características del hogar, su composición, el nivel de educación de los padres y la cobertura de salud por parte del jefe de hogar. El autor encuentra que el conjunto de variables consideradas, excepto la presencia de agua corriente en el hogar, aparecen influyendo en la decisión del hogar de enviar los niños a trabajar. Se debe destacar que, mientras que el nivel de educación de los padres resulta ser un importante factor de protección y rechazo frente al trabajo infantil, parece ser que, en el caso de la Argentina, se evidencia una relación de complementariedad entre el trabajo adulto e infantil, relación que el autor resalta como objetivo para proseguir su investigación. Si bien esta manera de proceder elimina los problemas de los abordajes descriptivos, Torre no se ocupa de manera directa de la relación entre trabajo infantil y pobreza de los hogares, y tampoco se desprenden de su estudio consideraciones de política más o menos directas.

DATOS Y METODOLOGÍA

En este trabajo se usaron datos de la Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA), relevamiento realizado en un conjunto de jurisdicciones (o regiones) de la Argentina: Ciudad de Buenos Aires y partidos del Gran Buenos Aires (Región GBA); Tucumán, Salta y Jujuy (Región NOA); Chaco y Formosa (Región NEA) y en la Provincia de Mendoza. La EANNA trabajó sobre una muestra probabilística de viviendas urbanas y rurales obtenida a partir del Marco de Muestreo Nacional de Viviendas del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). La recolección de datos se llevó a cabo durante septiembre y diciembre de 2004.

Pero los antecedentes de esta encuesta datan de años anteriores. Así, en 1996 se firmó un acuerdo entre el gobierno argentino y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) con el objeto de promover acciones orientadas hacia el cumplimiento de principios y objetivos relacionados con el trabajo infan-

til. La EANNA fue una de las tareas llevadas a cabo por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEYSS) y la OIT a través del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC).

La encuesta, aplicada en hogares,⁴ constó de tres cuestionarios destinados a captar información sobre: las características de la vivienda que habita el hogar; los rasgos sociodemográficos generales de todos los miembros; las características específicas de educación, ocupacionales, de ingresos, de integrantes de 18 años y más; los aspectos sobre algún tipo de ayuda que recibe el hogar; y la educación, las actividades recreativas, las tareas domésticas dentro del hogar y las actividades laborales de los menores. Es decir que el esfuerzo por indagar acerca de las actividades de los menores de 5 a 17 años se materializa en el Cuestionario Individual de la EANNA, el que fue diseñado para ser respondido por los menores, sin intermediarios.

Las actividades de los menores se agrupan en: a) las económicas (orientadas al mercado), b) las productivas para el consumo del hogar, y c) las domésticas. Las primeras se dividen, a su vez, en tres bloques y engloban una variedad de tareas que realizan los niños/jóvenes en establecimientos fabriles o comerciales, venta callejera, etc. Entre las actividades orientadas al autoconsumo se incluyen la producción de bienes primarios para consumo del hogar y la construcción de la vivienda donde residen. En este caso también se pregunta sobre la presencia de adultos cuando se realizan las tareas, así como sobre los motivos y las sensaciones que revelan los NNA. Por último, se consideran tareas domésticas a las ligadas al funcionamiento del hogar: cocina, higiene del inmueble y de ropa, compra de productos para el hogar y cuidado de hermanos, que incluye el traslado a la escuela.

La presente investigación está centrada en la actividad de menores (población de 5 a 17 años de edad) realizada durante la semana de referencia, el período comúnmente usado para evaluar el trabajo infantil. Un aspecto muy interesante de la EANNA es que cuenta con dos períodos de referencia para la medición de las actividades infantiles: la última semana y el último año, aunque también se tiene en cuenta la situación en que los niños, niñas y adolescentes hayan trabajado fuera del hogar al menos una vez. También interesa como variable central del estudio el nivel de ingreso y el nivel de pobreza del hogar de los menores. Es decir, se está excluyendo del análisis a los niños sin hogar y que realizan tareas callejeras.

El tratamiento de los datos provenientes de la EANNA (en especial en aquellos trabajos que se proponen estudiar determinantes de las actividades de NNA) requiere la aplicación de métodos de análisis multivariado. Muchos de los determinantes de estas actividades están interrelacionados, y quizá la relación

4 Esto es importante porque deja fuera de foco una serie de actividades realizadas por los niños y jóvenes de la calle, es decir, aquellos menores que no tienen familia.

entre alguno de ellos y la actividad infantil sea solamente como el humo del revólver, es decir, una correlación espuria que esté dando indicaciones erróneas o falsos caminos de resolución de un problema específico. Más precisamente, la pobreza de los hogares está relacionada, como se verá enseguida, con un conjunto de fenómenos que tienen, de por sí, relación con el trabajo infantil. Entonces, la manera correcta de proceder es controlar la relación por estos efectos y establecer hasta qué punto los diferenciales observados se deben precisamente a la pobreza de los hogares. Sin embargo, se optó aquí comenzar por un análisis exploratorio, no condicional, debido a que un estudio que utilice métodos más complejos y sofisticados requeriría una discusión metodológica que se consideró que iba a diluir la discusión más conceptual y sustantiva del problema.

A. Las variables dependientes

Como variable dependiente se consideraron las actividades laborales realizadas por los menores entre 5 y 17 años de edad, disponibles en la fuente de información: para el mercado, para el autoconsumo y doméstica.⁵ Aproximadamente, un 10,6% de niños/jóvenes realizan actividad orientada al mercado de trabajo, 4,9% actividades para el autoconsumo y 7,7% actividades domésticas. Estos porcentajes difieren levemente al considerar exclusivamente las áreas urbanas: 10,3%, 7,7% y 4,2%, respectivamente. Con el fin de comparar la situación de las regiones de la Argentina cubiertas por la EANNA, se computó la tasa de actividad de los niños entre 10 y 14 años de edad, que es la usada por la OIT (1996) en la evaluación de la situación laboral de los niños en el mundo. La EANNA arroja una tasa de actividad del 11,9%, un tanto más elevada que el promedio mundial para el año 2000 y bastante más alta que la media de América Latina: 8,2%. La obtenida para las regiones cubiertas por la EANNA es similar a la de la India (12,1%) a principios de 2000. En esta comparación hay que tener en cuenta que no se está trabajando con una muestra del país sino sólo de algunas jurisdicciones.

Separando al grupo de los que ofrecen su trabajo en el mercado, se examinaron también las diferentes actividades desarrolladas por los menores. Entre estas actividades aparecen como muy importantes las realizadas en el sector rural –ayudar en establecimientos agropecuarios, trenzar tabaco, etc.– y las más típicamente urbanas –limpiar parabrisas en la calle, recolectar papeles, cartones, etc.–. Esta diferenciación de actividades resultó ser particularmente útil para estudiar los perfiles de trabajo según las variables independientes de control utilizadas.

Además de la participación de los menores en la actividad económica, se consideró también la denominada aquí “oferta de esfuerzo”, que se mide a

5 Sólo se incluyó la denominada “actividad doméstica intensa”, esto es, toda actividad hogareña que insuma 15 horas o más por semana para los jóvenes de 15 a 17 años de edad, y 10 horas o más para los niños menores de 14 años.

través del número de horas por semana dedicadas a cada una de las actividades listadas en el párrafo anterior. Así, pudo verse que los menores que trabajaron lo hicieron, en promedio, 17,6 horas por semana: los que trabajaron para el mercado registraron un promedio de 14,2 horas, los que lo hicieron para el autoconsumo 12,6 y los que realizaron tareas domésticas 27,7. Nótese que el límite inferior de esta última actividad son las 10 horas por semana, dado que se ha seguido aquí la convención de considerar “trabajo” solamente al trabajo doméstico intenso, que supera las 9 horas para los menores de 10 años y las 14 horas para los mayores de 10. Se considera que las tareas hogareñas realizadas con una intensidad menor a las 10 horas por semana no dificultan el normal desenvolvimiento de los menores en sus actividades principales: estudio y juego.⁶

B. Las variables independientes

Las variables independientes principales consideradas aquí son la condición de pobreza del hogar y los estratos de ingreso, esta última con el objeto de definir la posición del hogar en la estructura distributiva. La construcción de estas variables requirió el cómputo de los umbrales de pobreza por hogar y el ingreso por adulto equivalente (IFPAE), que es el que se utilizó finalmente para la construcción de los estratos de ingreso. Las líneas de pobreza extrema y de pobreza que se usaron son las vigentes en último trimestre de 2004 calculadas por el INDEC: \$108,6 y \$238,3, que llevan implícito un coeficiente de Engel de 2,19. Si bien podrían haberse usado líneas regionales o diferenciadas por áreas (urbano/rural), se consideró que para un barrido inicial de las hipótesis bastaba con esta estimación que corresponde a los umbrales tradicionales de 1 y 2 dólares por día⁷ para la pobreza extrema (indigencia) y para la pobreza respectivamente.⁸

Para la diferenciación por estratos se usaron quintiles definidos a partir del IFPAE. Este ingreso surge del cociente entre el ingreso familiar total, sin diferenciar fuentes, y la cantidad de personas en el hogar expresada en términos de adultos equivalentes. La escala para la construcción de los adultos equivalentes son las que utiliza el INDEC para la construcción de las líneas de pobreza de los hogares.⁹ Para la construcción de los quintiles de IFPAE se consideraron solamente los ingresos positivos, es decir, los efectivamente declarados por las personas y por lo hogares, conjunto que incluye en su dominio el valor cero (hogar sin ingresos).

6 Con estas dos medidas (actividad y horas) es posible elaborar una tercera que no fue explorada en este estudio: la denominada “medida de Owen”, que surge del producto entre ambas.

7 Con un dólar equivalente a \$3,6 aproximadamente, muy cercano a la vez a la paridad de poder adquisitivo (PPA).

8 De aquí en más se hablará de “indigencia” para referirse a la situación de aquellos hogares cuyos ingresos no alcanzan para cubrir el costo de la canasta alimentaria: \$108,6, como se explicó en el texto. Mientras que se usará el vocablo “pobreza” para referir a los hogares cuyos ingresos no logran cubrir el costo de la canasta básica total: \$238,3, como se explicó en el cuerpo central del texto.

9 Se puede consultar esta escala en los partes de prensa que publica sistemáticamente esta institución en su sitio de Internet: www.indec.mencon.gov.ar

Cabe explicar cómo se trabajó para computar los umbrales de pobreza y el IFPAE. Para la primera parte del estudio se consideró el ingreso familiar total neto del aporte de los menores. Este ingreso familiar total corregido es, entonces, el resultado de restar al ingreso total familiar lo que aporta el menor por su trabajo. Se tomó solamente el ingreso efectivamente aportado y no se realizó otro tipo de imputación –lo que podría haber sido posible y (quizás) metodológicamente importante–. Una de esas imputaciones podría haber consistido en asignar algún valor al trabajo doméstico realizado por los menores, lo que probablemente llegaría a producir interesantes resultados finales. Por lo tanto, en esta etapa de la investigación se trabajó solamente con los ingresos declarados por los hogares. Tampoco se realizaron imputaciones a los ingresos desconocidos.

Si bien en el análisis descriptivo no se profundizó en estos temas, como en otros estudios los determinantes del trabajo pueden ser segmentados en bloques de variables de acuerdo con las unidades específicas consideradas: del niño/joven la edad y el sexo. Sobre este último tema, todos los estudios sobre trabajo infantil consideran que el género es muy importante porque ayuda a entender no sólo el nivel de la actividad laboral de los menores sino también la especificidad de la tarea desarrollada. Se suelen incluir también como un determinante clave la asistencia a la escuela y el tipo de escuela a la que asiste. En este sentido se debe tener presente que estudio y trabajo aparecen como actividades que compiten por el tiempo del niño/joven, mientras que si la escuela es pública o privada informa no sólo acerca del costo de la escolaridad sino también sobre la posibilidad de jornadas extendidas (doble jornada) y con ello sobre la reducción del tiempo disponible para trabajar.

En los estudios sobre los determinantes, el ingreso monetario aparece tanto en su expresión escalar (ingreso en unidades monetarias) como dicotómica (supera o no determinados umbrales: pobreza, indigencia) y como variable ordinal (quintiles del ingreso familiar per cápita). Otras variables que aparecen recurrentemente en los estudios de trabajo infantil son la presencia de menores (hermanos) en el hogar y el género de los mismos. Se suele dividir a estos menores en dos grandes grupos: menores de 5 años y de 5 a 12 años. Los primeros incluyen a todos los niños que no tienen edad de asistencia a la escuela, a pesar de la obligatoriedad del último año del nivel inicial impuesta por la Ley Educación Nacional (LEN, Cap. II, Art. 18). Los segundos incluyen a los niños en edad de escolaridad primaria que podrían requerir el cuidado de otros miembros del hogar. En un análisis multivariado, merecería un tratamiento particular también la percepción –por algún integrante (uno al menos)– del Programa Jefes de Hogar y se debería identificar también la región en la que reside el hogar.

Por último, con respecto al padre y a la madre se suelen considerar la edad, la condición de actividad y el nivel educativo. Por los estudios previos se sabe que el nivel educativo de los padres es una de las principales variables para explicar la pensión de los menores a realizar actividades laborales. Respecto de la condición de actividad, con estas variables se pretende explorar la evidencia en torno al axioma de la sustitución explicado antes.

Si bien todos estos factores resultan cruciales para definir la participación económica de los menores en el mercado de trabajo, la mayor parte de ellos no se tuvieron en cuenta en esta aproximación de tipo exploratorio. Aquí sólo se examina, con un importante grado de detalle, la relación no condicional entre la situación del ingreso familiar y el trabajo infantil. El ingreso familiar es considerado en escalas ordinales: umbrales de pobreza y quintiles de ingreso familiar per cápita.

RESULTADOS

La presentación de los resultados se ordena según las preguntas que se pretende responder. La primera de ellas tiene que ver con la que relaciona la probabilidad de que un niño/joven trabaje con la condición de pobreza de su hogar. Dentro de este interrogante se tiene en cuenta la posibilidad de la superposición de actividades, esto es, la posibilidad de que el menor trabaje para el mercado y para el autoconsumo, para el mercado y para el hogar, etc., y todas las demás combinaciones posibles. En el paso siguiente se pretende saber si todas las actividades desarrolladas por los niños/jóvenes tienen la misma importancia en los hogares pobres que en los no pobres. El tercer interrogante que se explora en este estudio es el siguiente: ¿logran los niños y jóvenes que salen al mercado laboral mejorar los ingresos familiares y sacar a sus hogares de la situación de pobreza en la que se encuentran los que son pobres? Esta última pregunta se puede también formular de un modo más general de la siguiente manera: ¿logran los menores que salen al mercado laboral mejorar los ingresos familiares y generar movilidad económica de sus hogares? Este último interrogante tiene una implicación política directa: ¿qué podría ocurrir con el bienestar del hogar de cumplirse las leyes que prohíben el trabajo de menores?

A. Respuesta al primer interrogante

Las primeras pistas acerca de la relación entre pobreza/ingresos familiares y el trabajo de menores aparecen esbozadas en los Gráficos 1 a 4 del Apéndice. Los dos primeros muestran el fenómeno desde la perspectiva de la tasa de actividad, esto es, la proporción de menores que trabaja sobre un total constituido por niños y jóvenes entre 5 y 17 años de edad. Los dos últimos muestran lo que se podría denominar la oferta de esfuerzo, dado que se está considerando las horas trabajadas por los menores. En todos los casos los gráficos ilustran las asociaciones entre pobreza y trabajo infantil según la edad y el género de los menores, dos variables cruciales para diferenciar actividades.

En todos los casos, en algunos con más nitidez que en otros, parece vislumbrarse algún tipo de asociación entre pobreza y trabajo infanto-juvenil (Gráficos 1 y 3 del Apéndice). La tasa de actividad de niños y niñas ronda el 30% para los hogares indigentes y el 16% para los hogares no pobres. Alcanza a veces valores superiores al 50% en varones de hogares indigentes, siendo del 9% en mujeres de hogares no pobres. Los niños/jóvenes de hogares indigentes que

trabajan usan entre 5 (varones) y 3 (mujeres) horas por semana más que los que también trabajan pero provienen de hogares no pobres. Si bien es cierto que las asociaciones parecen operar a la manera de lo sugerido por la simple intuición o por el axioma planteado en el modelo de Basu y Van (1998), quedan algunas lagunas contraintuitivas analíticamente muy interesantes. Por ejemplo, ¿qué factores explican el 31% de actividad juvenil femenina en hogares no pobres? ¿Por qué la insensibilidad de las horas trabajadas por las niñas entre 5 y 13 años a la condición de pobreza del hogar? ¿Por qué es tan escasa la diferencia de horas semanales de mujeres adolescentes provenientes de hogares pobres y no pobres (2 horas) y tan amplia las de este mismo grupo pero entre hogares pobres e indigentes (10 horas semanales)?

Situación análoga a la descrita en el párrafo anterior, pero con algunos matices, aparece en los Gráficos 2 y 4 del Apéndice. A diferencia de los gráficos anteriores, no se examina en estos la situación en términos de pobreza-no pobreza, sino entre estratos de ingreso familiar por adulto equivalente. En lo que hace a la tasa de actividad, no aparecen situaciones nuevas, dado que dicha tasa desciende conforme aumenta el estrato de ingreso del hogar. Ese patrón se cumple para todos los grupos de edad y sexo, observándose una caída muy marcada entre en el 4° y el 5° quintil. Sí aparecen comportamientos no antes registrados con las horas semanales dedicadas al trabajo. Se aprecian tres tipos de perfiles: a) "U", varones de 14 a 17 años; b) "U-invertida", mujeres entre 14 y 17 años, a partir del 2° quintil; c) Irregulares varones y mujeres entre 5 y 13 años. La explicación de estos patrones se puede buscar en el tipo de actividad desarrollada por uno y otro tipo de niños/jóvenes según la edad y el sexo, por lo que se deja el tema planteado para el próximo apartado.

El Cuadro 1 del Apéndice ofrece una mirada un tanto diferente del mismo problema y permite dar a luz algunas hipótesis sobre la cuestión. Se presentan allí los porcentajes de niños/jóvenes que trabajan según la condición de pobreza del hogar en el que viven. Es posible ver claramente que el porcentaje de niños que no trabaja aumenta conforme el hogar se aleja de las formas más profundas de pobreza por ingreso: desde el 70% en los hogares indigentes al 83% en los hogares no pobres. Entre extremos, hogares indigentes y hogares no pobres, la diferencia de niños dedicados a algún tipo de actividad económica supera ampliamente los 10 puntos porcentuales: 29,6% en los primeros, contra 16,6% en los segundos.¹⁰ La actividad más sensible a la condición de pobreza del hogar es la doméstica para la transición entre la no pobreza y la pobreza (diferencia de 4,4 puntos porcentuales), y el trabajo para el mercado entre la pobreza y la indigencia (3,1 puntos porcentuales de diferencia).

10 El problema puede ser abordado también de la siguiente manera: el 74% de los niños que trabajan contra una remuneración pertenecen a hogares pobres (indigentes + pobres según la definición dada en el Cuadro 1); o bien: el 78% de los que realizan tareas domésticas intensas pertenecen a hogares pobres. Aproximadamente un 62% de los que no trabajan pertenecen a hogares pobres. Estos cómputos provienen de una tabulación similar al Cuadro 1 pero con los porcentajes obtenidos horizontalmente.

El Cuadro 2 proporciona más evidencia que orienta las conclusiones en idéntico sentido al comentado en el párrafo anterior: el ingreso familiar está inversamente relacionado con el porcentaje de niños que realizan algún tipo de actividad laboral, ya sea para el mercado, para el hogar o para el autoconsumo. El porcentaje de niños que no trabajan aumenta de manera monótona conforme el hogar se mueve desde ingresos por adulto equivalente muy bajos (quintil 1 de la distribución) a los muy elevados (quintil 5 de la distribución). La diferencia entre extremos asciende en este caso a 17,2 puntos porcentuales.

En los Cuadros 3 y 4 se consideran cruces similares a los dos previos (Cuadros 1 y 2 del Apéndice) pero tomando una definición de actividades que tiene en cuenta la superposición. Esto es, un niño/joven que trabaja puede hacerlo con exclusividad o puede combinar esta actividad con otras actividades laborales. Lo importante de este aspecto es que cuanto más actividades suma a su jornada, más tiempo resta al estudio y al ocio (juego). Como se puede observar en estos cuadros, los niños/jóvenes que desarrollan sólo una actividad laboral son la mayoría: 15,6% frente a un 8,2% que combina actividades laborales. Los niños con sobrecarga de tareas ascienden al 1,8% del total de niños/jóvenes incluidos en la muestra.¹¹ El grupo más numeroso está compuesto por los que realizan tareas domésticas intensas, siguiéndole en orden de importancia los que trabajan y producen para el autoconsumo y los que realizan actividades de autoconsumo solamente. Los niños/jóvenes que solamente trabajan son casi un 3% del total de población entre 5 y 17 años.

El Cuadro 9 resume lo antedicho tratando de aportar, mediante el análisis de varianza (ANOVA) de un factor, la significancia estadística de las diferencias de participación de menores y de oferta de esfuerzo entre hogares con diferentes niveles de pobreza y/o ingreso per cápita. En casi todos los casos, se rechaza la hipótesis que establece ausencia de relación entre pobreza/ingresos y trabajo infantil. Sólo no se pudo rechazar la ausencia de relación en las tareas domésticas y en las de autoconsumo para las horas trabajadas. La imposibilidad del rechazo de la hipótesis de asociación significa que el número de horas que los menores dedican a estas actividades no depende del nivel de ingresos o de la condición de pobreza del hogar en el que viven. Sin embargo, es muy probable que esta ausencia de asociación esté indicando la necesidad de explorar hipótesis más profundas que la de una simple relación lineal entre ingresos y pobreza, como, por ejemplo, la de la "U" invertida de Basu, Das y Dutta (2007), que pudo verificarse en algunos casos con los datos de la Argentina. En todo caso, este resultado es una invitación a abordar con más profundidad analítica las formas no lineales de la relación entre la oferta de esfuerzo y los ingresos hogareños.

Es probable que esta relación sea diferente por el género de los niños/jóvenes y por sus edades específicas. También es probable hallar características

11 Se deja en claro que se trata de sobrecarga de tareas, no de sobrecarga de trabajo. Puede darse el caso de un niño/joven que está realizando una única tarea que le lleva más tiempo que a otro que realiza tres tareas a la vez.

propias de cada una de las regiones incluidas en las muestras y de la manera en cómo se mide la pobreza. Pero, antes de examinar estos diferenciales, es necesario aclarar que hay muchos elementos que están relacionados tanto con la condición de pobreza del hogar como con la razón por la cual los niños participan en la actividad económica, provocando eso mismo una suerte de correlación espuria que necesariamente se debe tener en cuenta y que limita seriamente el análisis puramente descriptivo.¹² Otro inconveniente que se presenta es el carácter endógeno de la condición de pobreza del hogar o de los quintiles del ingreso familiar per cápita. Es por ello que en los cuadros anteriores se están definiendo los ingresos familiares sin el aporte del ingreso de los niños al ingreso hogareño, lo que, de no hacerse así, podría estar mostrando una suerte de relación bidireccional. El impacto de los ingresos de los niños sobre la pobreza hogareña es analizado enseguida, dado que puede ocurrir que el hogar no sea pobre ya sea porque el niño aporta ingresos que le permiten a la familia superar el umbral de pobreza, o porque, mediante el apoyo en la realización de actividades domésticas (que incluye la economía del cuidado), esté permitiendo la salida al mercado laboral de otros miembros del hogar.

B. Respuesta al segundo interrogante

La cuestión a tratar en este apartado está relacionada con el tipo de tareas que realizan los niños/jóvenes en el mercado de trabajo. Se plantea como hipótesis a ser contrastada que las actividades difieren marcadamente según el nivel de pobreza del hogar, o bien el estrato de ingreso de ese hogar. En el Cuadro 5 del Apéndice se tiene una primera respuesta a esta inquietud. Las actividades que realizan los niños/jóvenes difieren ostensiblemente según el estatus de pobreza del hogar. Los Gráficos 5a y 5b ordenan en cierto modo esa información y permiten discernir en qué difieren y en qué se asemejan las tareas realizadas por menores. Dos conclusiones importantes pueden obtenerse del Cuadro 5 y de los Gráficos 5a y 5b. En primer lugar, hay actividades que aparecen en todos los casos, independientemente del estatus de pobreza del hogar. Tal es el caso de la actividad consistente en ayudar en negocios y en cuidar personas (niños, adultos mayores y enfermos). Pero obsérvese la mayor concentración de casos en la categoría modal de los hogares no pobres (Gráfico 5b) comparados con los hogares indigentes (Gráfico 5a). Dicho de otro modo, la distribución es más regular en los hogares no pobres y más sesgada en los hogares indigentes.

El Cuadro 6 y los Gráficos 6a y 6b solamente refuerzan lo comentado para la condición de pobreza del hogar. Allí se proporciona información acerca de la estructura del empleo de los menores por estratos del ingreso familiar

12 Es muy importante la información que proporciona el Cuadro 9 del trabajo de Waisgrais (2007a). La pobreza del hogar marca diferenciales en un importante conjunto de variables que pueden estar afectando la probabilidad de los menores de formar parte de la fuerza laboral. Una de dichas variables es la cantidad de menores en el hogar.

por adulto equivalente y no según la condición de pobreza del hogar, como se había procedido en el caso anterior. En el Cuadro 6 se puede observar que no siempre la participación de niños/jóvenes disminuye conforme la situación económica del hogar mejora. Las actividades en la que esto ocurre son sólo unas cuantas y entre ellas figuran: la venta en la vía pública, la recolección de papeles y las actividades de la construcción. En otro tipo de trabajo la mayor frecuencia de actividad de NNA se registra en los sectores medios de la distribución del ingreso del hogar. Tal es el caso de las tareas domésticas, la ayuda en empresas familiares, la preparación de comidas, etc. Por su parte, los Gráficos 6a y 6b muestran las cinco actividades principales de los niños procedentes de hogares ubicados en los extremos de la distribución del IFPAE. Nuevamente aparecen reflejadas aquí las importantes diferencias en las formas de las distribuciones, pero aparecen algunos resultados que podrían merecer un examen más detallado. Por ejemplo, el trabajo doméstico se presenta como una de las primeras cinco actividades del quintil 5 de la distribución, con un porcentaje similar al que se registra para los hogares más pobres (quintil 1).

Desde la perspectiva de la oferta de esfuerzo, es posible apreciar que los menores que provienen de hogares indigentes trabajan un número mayor de horas comparados con los que provienen de hogares pobres y de hogares no pobres (Cuadro 5a). La diferencia total entre los primeros y los últimos es de 4,5 horas por semana, observándose una reducción importante entre los niños de hogares indigentes y de hogares pobres (3 horas de las 4,5 mencionadas). Pero lo más importante de todo lo que se puede decir sobre este tema es lo que resulta de comparar la oferta de esfuerzo de los menores que trabajan un número excesivo de horas por semana.¹³ Nótese que, mientras que en los hogares indigentes son 13 actividades aquellas en las que los menores trabajan más de 9 horas semanales, en los hogares no pobres se reducen a 6 (menos de la mitad). Además se puede ver que en las actividades estrictamente comparables las diferencias de esfuerzo son ostensibles: por ejemplo, ayuda en la construcción, más de 9 horas por semana; ayuda en negocio, más de 12 horas por semana, y así.

Otro tanto sucede al estratificar a los hogares según el ingreso familiar por adulto equivalente. El Cuadro 6a resume lo encontrado procediendo de esta manera: se considera el estrato más bajo (quintil 1), un estrato intermedio (quintil 3) y el estrato más alto (quintil 5). Nuevamente, es posible ver las diferencias en el número de horas semanales trabajadas por los menores: en los procedentes del primer estrato asciende a casi 21 horas, contra las 14 registradas para los menores procedentes del quinto estrato. Pero también aparece claramente la mayor dispersión de actividades en el primer quintil (11 actividades) comparada con las del quinto quintil (sólo 5 actividades, menos de la mitad). Además, en las

13 Un "número excesivo de horas" es necesariamente un concepto arbitrario y en algunos casos subjetivo. Para el presente análisis se han fijado 10 horas por semana, tomando el piso fijado por las normas vigentes, para considerar al trabajo doméstico "trabajo doméstico intenso".

actividades comparables, las diferencias entre el primero y el quinto quintil son verdaderamente importantes: a) ayuda en la construcción, 20 horas, b) ayuda en negocio, 10 horas.

En resumen, si se considera como marco de análisis la economía de la familia, los Cuadros 5 y 6 evidencian que tanto el costo de oportunidad del tiempo de los NNA dedicados a trabajar como la satisfacción de los padres derivada de las actividades que sus hijos podrían llegar a realizar para desarrollar sus habilidades no son independientes del tipo de las actividades de los NNA. Se encuentra que para algunas existen diferencias sustanciales entre hogares pobres y no pobres (recolección de papeles, por ejemplo), mientras que para otras las diferencias se diluyen o son menores (cortar el pasto, por ejemplo). Un aspecto interesante a tratar en próximos abordajes del problema estriba en el ahorro que el hogar genera en términos de alternativas al trabajo de menores. La economía del cuidado, las tareas domésticas y otras actividades que aparecen citadas en la EANNA pueden ser realizadas por terceros a cambio de una remuneración. Es decir, admiten ser tratadas como “bienes” que tienen una demanda positiva y un precio de mercado. Una manera oculta de trabajo infante/juvenil consiste en sustituir esos servicios por horas de menores dedicadas a ellas. Una posibilidad es imputar ese gasto no realizado y recalcular los valores de pobreza y de ingresos familiares por adulto equivalente considerando esos ajustes.

C. Respuesta al tercer interrogante

Ya se vio en las secciones anteriores que la evidencia disponible no permite desechar la hipótesis que establece una asociación entre el nivel de pobreza de los hogares y el trabajo infante/juvenil. Se constató también que esa asociación operaba de manera similar independientemente de la exclusividad con que la tarea concreta fuera realizada, y que la asociación sólo se verifica en determinadas actividades, como el trabajo callejero y la recolección de papeles, cartones, etc. El interrogante a tratar ahora es el siguiente: ¿logran los niños y jóvenes que salen al mercado laboral mejorar los ingresos familiares y sacar a sus hogares de la situación de pobreza en la que se encuentran los que son pobres? La respuesta a esta pregunta permite también un acercamiento a una importante cuestión mencionada en la literatura: el hecho de que el ingreso de los hogares muestre cierta movilidad ascendente podría interpretarse como una evidencia a favor de la complementariedad entre trabajo de menores y trabajo adulto, mientras que la movilidad descendente podría ser el reflejo de la sustitución entre un tipo de trabajo y otro.

Para responder esta pregunta se trabajó con matrices de transición entre estados, simulando un antes y un después del trabajo de los menores. Los estados entre los que transitan los hogares son: a) indigente-pobre-no pobre; b) estratos de ingreso familiar por adulto equivalente (se considera, como se vino haciendo, quintiles del ingreso familiar por adulto equivalente). Cabe aclarar que el “tránsito” es aquí meramente hipotético, dado que no se cuenta con datos

de panel sino con una base de datos de corte transversal recolectada hacia finales de 2004. Es por ese motivo que el “antes” y el “después” definidos serán los ingresos del hogar (por adulto equivalente) descontado el aporte dinerario del menor (antes) e incluido ese aporte en dicho ingreso (después).

En los Cuadros 7 y 8 se muestran las matrices de transición. El primero se ocupa de la condición de pobreza, mientras que el segundo refleja los estratos de ingreso familiar. En ambos casos, las cifras de las diagonales principales de las matrices de transición son muy abultadas, superando, en todos los casos, el 95% de las situaciones y siendo, la mayor parte de las veces, superiores al 99%. Esto quiere decir que el ingreso que aportan los menores es muy exiguo y no alcanza para mover al hogar hacia otro estado. Sirvan como ejemplos las cifras del Cuadro 7 –de cada 100 hogares clasificados como indigentes antes del aporte dinerario de niños/jóvenes solamente 1 deja de serlo luego de dicho aporte–¹⁴ o bien las del Cuadro 8 –de cada 100 hogares clasificados en el primer quintil del ingreso familiar por adulto equivalente, solamente 1 hogar pasa a quintiles superiores.

Son interesantes las situaciones no intuitivamente obvias que aparecen en la matriz de transición del Cuadro 8. Hay algunos hogares que no sólo no logran superar la posición que ocupan en la estructura de la distribución del ingreso, sino que descienden en la escala. Tal es el caso de los quintiles 2 a 4 en los que se aprecian situaciones de este tipo. Ejemplo: de cada 100 hogares clasificados en el quintil 2 antes del aporte del niño al hogar, 2 (2,1 para ser exactos) pasan al quintil 1 luego del aporte del niño/joven. Este fenómeno de descenso económico a pesar de los ingresos adicionales aportados por los menores puede estar mostrando parte de la respuesta al primer interrogante del presente estudio: el trabajo de los menores (al menos una parte) se explica por la situación de ingresos del hogar en el que viven. La causalidad sería entonces: el niño/joven sale al mercado laboral como una respuesta a la caída de los ingresos del hogar y los ingresos que él aporta no alcanzan siquiera para mantener al hogar en el estrato previo a la caída.

En suma, de la evidencia proporcionada por los Cuadros 7 y 8 se desprende que el trabajo de menores no contribuye a mejorar la situación económica de los hogares y que, en algunos casos, podría decirse que la empeora. Pero según el marco conceptual que sigue más estrechamente esta investigación, es posible afirmar que lo anterior sugiere aportes mixtos para el axioma de la sustitución/complementariedad: se puede decir que en aquellos hogares en los que el ingreso aumentó operó la complementariedad, mientras que en los hogares donde el ingreso disminuyó operó la sustitución. En todo caso, se requiere profundizar todos estos hallazgos en las próximas etapas de este estudio.

14 En términos absolutos se trata solamente de 18 hogares que habían sido clasificados como indigentes antes del aporte de los niños/jóvenes. De esos 18 hogares, 16 pasan a la categoría de pobres y 2 a la de no pobres.

CONCLUSIONES

En esta investigación se usaron datos de la Encuesta de Actividades de Niñas, Niños y Adolescentes (EANNA) realizada en la Argentina a fines de 2004 para estudiar de manera exploratoria la relación entre el trabajo infantil y la pobreza de los hogares. Se usaron técnicas de análisis descriptivo, no condicional, con el objeto de discutir aspectos sustantivos de la relación y como un paso previo a la modelización y aplicación de métodos econométricos con variable dependiente dicotómica o politómica.¹⁵ A pesar de las limitaciones que impone la no condicionalidad del análisis, se encontraron algunas líneas para la reflexión muy importantes y que sirven como estímulo para avanzar en el propio análisis condicional.

A manera de síntesis, de la evidencia analizada en este trabajo se desprenden las siguientes conclusiones:

- No puede rechazarse la siguiente hipótesis: la pobreza –o, en términos más generales, ingresos hogareños bajos– está asociada con el trabajo infantil y juvenil, pero la asociación no es absoluta: no todos los niños que trabajan provienen de hogares pobres, ni todos los hogares pobres envían sus hijos al mercado laboral para suplir carencia o falta de ingresos monetarios. Estos hallazgos generan vetas de investigación muy interesantes, como por ejemplo, ¿por qué razón los hogares no pobres deciden que sus hijos realicen algún tipo de actividad económica, tanto para el mercado como para el autoconsumo y doméstica? ¿Qué estrategias de supervivencia implementan los hogares pobres que no envían a los menores a trabajar?

- La asociación entre pobreza/ingresos bajos con el trabajo infantil se verifica con independencia de la exclusividad de la tarea desarrollada, es decir, se cumple tanto para los niños/jóvenes que solamente trabajan, solamente realizan actividades domésticas, etc., como para los que combinan esas actividades. Por ende, en un análisis multivariado, la dicotomización trabajo-no trabajo no tiene por qué introducir sesgos.

- La asociación analizada no se verifica para todas las actividades consideradas. Por el contrario, en solamente 10 de las 22 “ramas de actividad” consideradas se verifica algún tipo de asociación. Se trata por lo general de actividades realizadas en la calle, como la venta de productos en los semáforos, la recolección de papeles y cartones, entre otras. Para otras actividades se verifica la hipótesis de la “U” invertida de Basu, Das y Dutta (2007) y, en algunos casos, se aprecia una asociación inversa: los niños/jóvenes de estratos de ingresos más elevados participan más que los de estratos más bajos. Estas conclusiones se aplican solamente a los niños/jóvenes que realizaron algún tipo de actividad para el mercado. Aquí hay otra veta interesante para la investigación: ¿por qué

¹⁵ En la literatura sobre el trabajo infantil y asistencia a la escuela se encuentran trabajos que aplican el *probit* bivariado, el *logit* multinomial y el *probit* secuencial.

actividades tales como la ayuda en un negocio aparecen relacionadas de manera directa con el ingreso y otras actividades, como la economía del cuidado, muestran la forma de “U” invertida?

- El grupo de menores proveniente de hogares con ingresos bajos trabaja más horas que los provenientes de hogares de ingresos más elevados. Además, se pudo constatar que existe entre los primeros un número mayor de actividades en las cuales trabajan por encima del umbral de 9 horas por semana, considerado en esta investigación excesivo. Entre las actividades que aparecen liderando la mayor oferta de esfuerzo de los menores están la atención de los hornos y de huertas para la venta, en los estratos de menores ingresos y/o pobres, y la preparación de comidas, en los hogares de ingresos más elevados. Hay actividades que aparecen recurrentemente en todos los estratos de ingresos y/o de pobreza; tal es el caso del cuidado de personas (niños, ancianos y enfermos) y de la ayuda en la construcción. Lo que difiere es el número de horas que los niños/jóvenes le dedican a cada actividad.

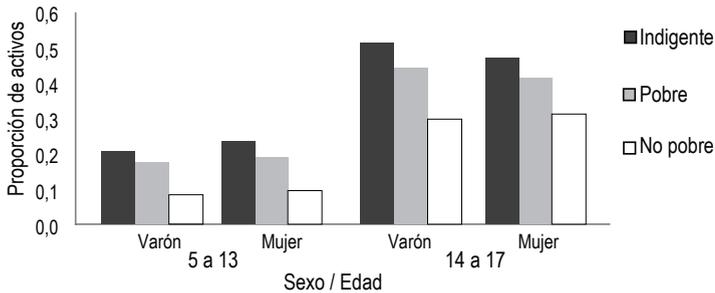
- Las pruebas realizadas en torno a la efectividad del aporte de ingresos de los niños/jóvenes al ingreso del hogar muestran una gran dependencia de estado. Los hogares indigentes/pobres antes del aporte del ingreso infante/juvenil siguen siendo indigentes/pobres luego de dicho aporte. Las tasas de permanencia en los estados respectivos (pobreza, estratos de ingreso) superan en todos los casos el 95% y en algunos se verifican cambios negativos: por ejemplo, hogares que antes eran pobres y que luego del aporte de los niños/jóvenes descienden a la categoría de indigentes.

De esta manera, si bien la evidencia analizada en este estudio no permite rechazar el “axioma del lujo” planteado en el modelo de Basu y Van (1998), todo parece indicar que los hogares argentinos con problemas de ingresos monetarios no logran mitigarlos con el envío de los NNA al mercado laboral y se presume que esta acción sólo compromete el desarrollo humano de los mismos. De aquí la relevancia de los programas de transferencias de ingresos condicionadas al compromiso real de los padres de colaborar tanto con el desarrollo como con el capital humano de sus hijos. Un desprendimiento de esta conclusión tiene que ver con las consecuencias que tendría la aplicación estricta de las leyes que prohíben el trabajo de menores sobre el bienestar de los hogares: según las observaciones realizadas en este estudio, tales medidas no tendrían efecto alguno (o su impacto sería muy bajo).

- Otro tema interesante que resultó de la presente investigación tiene que ver con el tipo de actividades llevadas a cabo por los NNA. Se pudo constatar que, en algunos casos, estas difieren entre hogares pobres y no pobres y por hogares con distintos niveles de ingresos, y que reflejan, en cierto modo, la importancia de las valoraciones que los padres hacen del tiempo de sus hijos –es decir, tanto del tiempo que los hijos dedican a realizar actividades laborales dentro o fuera del hogar como el que no dedican a dichas actividades–. Estas valoraciones están vinculadas con múltiples aspectos del entorno socioeconómico en que se encuentra inserto el hogar, como lo es la condición de pobreza o ingreso.

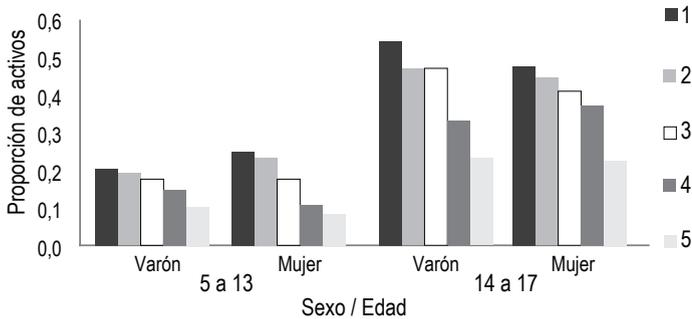
APÉNDICE DE GRÁFICOS Y CUADROS

Gráfico 1. Tasas de actividad de menores por edad y sexo, según condición de pobreza del hogar. Algunas regiones de la Argentina, 2004



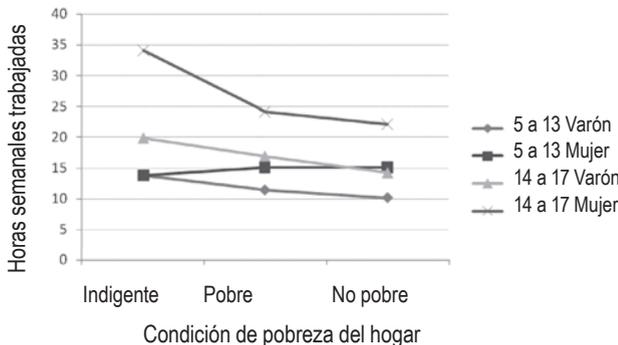
Fuente: Elaboración propia sobre la base de EANNA.

Gráfico 2. Tasas de actividad de menores por edad y sexo, según quintil del ingreso familiar por adulto equivalente (IFPAE). Algunas regiones de la Argentina, 2004



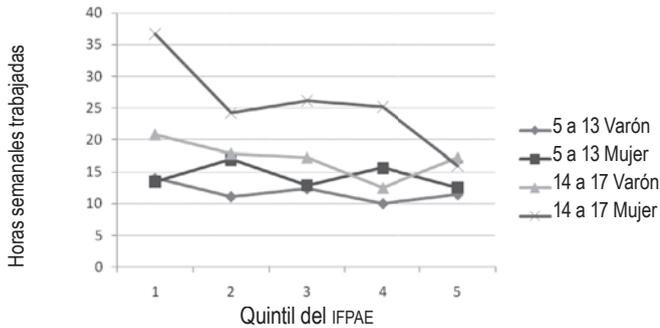
Fuente: Elaboración propia sobre la base de EANNA.

Gráfico 3. Horas trabajadas por los menores por edad y sexo, según condición de pobreza del hogar. Algunas regiones de la Argentina, 2004



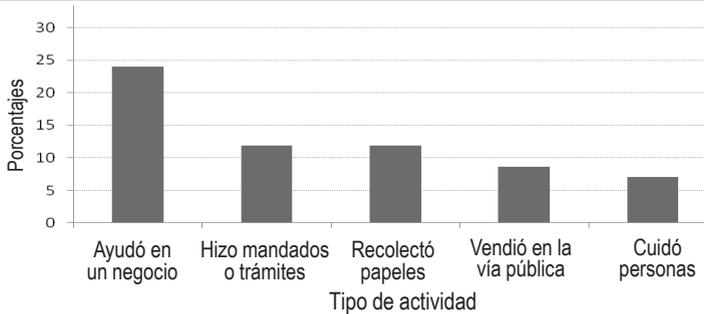
Fuente: Elaboración propia sobre la base de EANNA.

Gráfico 4. Horas trabajadas por los menores por edad y sexo, según quintil del ingreso familiar por adulto equivalente (IFPAE). Algunas regiones de la Argentina, 2004



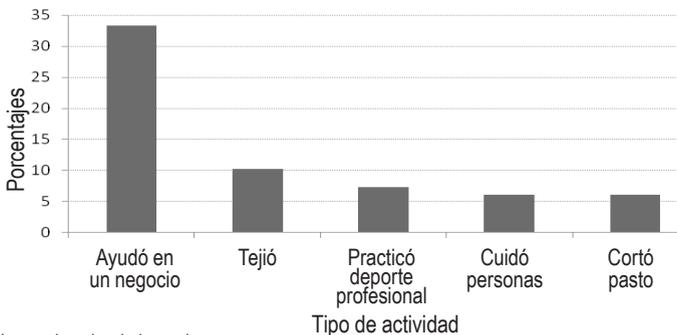
Fuente: Elaboración propia sobre la base de EANNA.

Gráfico 5a. Cinco principales actividades de los menores trabajadores provenientes de hogares con pobreza extrema. Algunas regiones de la Argentina, 2004



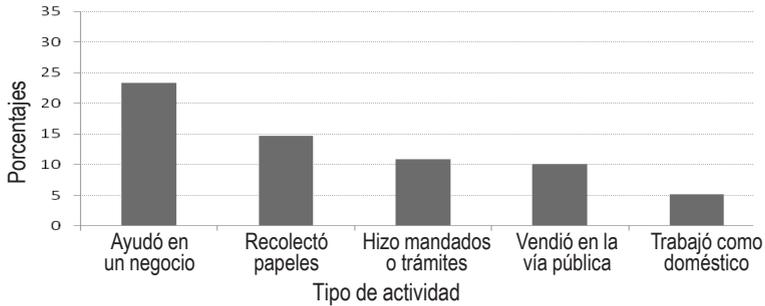
Fuente: Elaboración propia sobre la base de EANNA.

Gráfico 5b. Cinco principales actividades de los menores trabajadores provenientes de hogares no pobres. Algunas regiones de la Argentina, 2004



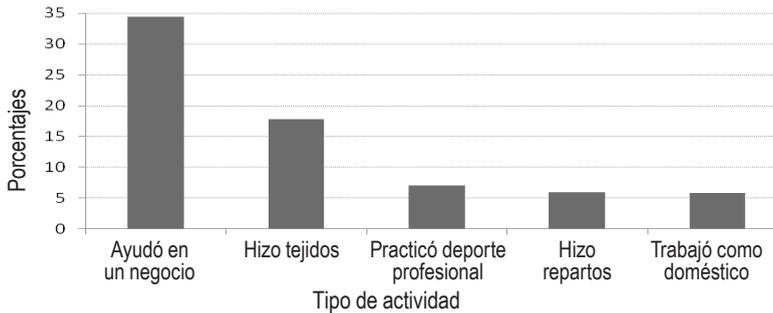
Fuente: Elaboración propia sobre la base de EANNA.

Gráfico 6a. Cinco principales actividades de los menores trabajadores provenientes de hogares del primer quintil del IFPAE. Algunas regiones de la Argentina, 2004



Fuente: Elaboración propia sobre la base de EANNA.

Gráfico 6b. Cinco principales actividades de los menores trabajadores provenientes de hogares del quinto quintil del IFPAE. Algunas regiones de la Argentina, 2004



Fuente: Elaboración propia sobre la base de EANNA.

Cuadro 1. Condición de actividad de menores según el estatus de pobreza del hogar en el que viven. Regiones de la Argentina, 2004

Condición de actividad	Estatus de pobreza hogar			Total
	Indigente	Pobre	No pobre	
Trabajo para el mercado	13,1	10,0	7,7	10,1
Autoconsumo	6,4	5,2	3,8	5,1
Tareas domésticas	10,1	9,5	5,1	8,2
No trabajo	70,4	75,3	83,4	76,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EANNA 2004.

Cuadro 2. Condición de actividad de los menores según el quintil del ingreso familiar por adulto equivalente (IFPAE). Regiones de la Argentina, 2004

Condición de actividad	Quintil del IFPAE					Total
	1	2	3	4	5	
Trabajo para el mercado	13,8	12,6	9,3	9,1	5,9	10,1
Autoconsumo	6,7	5,2	5,5	4,7	3,5	5,1
Tareas domésticas	10,1	10,7	10,2	5,9	4,0	8,2
No trabajo	69,4	71,5	75,1	80,3	86,6	76,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EANNA 2004.

Cuadro 3. Combinación de actividades de los menores, según el estatus de pobreza del hogar en el que viven. Regiones de la Argentina, 2004

Actividades laborales	Estatus de pobreza del hogar			Total
	Indigente	Pobre	No pobre	
Sólo trabajo	3,5	2,8	2,4	2,9
Sólo autoconsumo	5,1	4,2	3,4	4,2
Sólo tareas domésticas	10,1	9,5	5,1	8,2
Trabajo y autoconsumo	6,4	4,8	4,5	5,2
Trabajo y tareas domésticas	0,5	0,4	0,1	0,3
Autoconsumo y tareas domésticas	1,4	1,0	0,4	0,9
Trabajo, autoconsumo y tareas domésticas	2,8	2,0	0,6	1,8
No trabajo	70,3	75,2	83,3	76,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EANNA 2004.

Cuadro 4. Combinación de actividades de los menores, según el estrato del ingreso familiar por adulto equivalente (IFPAE) del hogar en el que viven. Regiones de la Argentina, 2004

Actividades laborales	Quintil del IFPAE					Total
	1	2	3	4	5	
Sólo trabajo	3,5	3,0	2,9	2,6	2,2	2,9
Sólo autoconsumo	5,5	3,8	4,2	4,1	3,3	4,2
Sólo tareas domésticas	10,1	10,7	10,2	5,9	4,0	8,2
Trabajo y autoconsumo	6,8	5,4	5,0	5,1	3,5	5,2
Trabajo y tareas domésticas	,5	,8	,3	,2	,0	,3
Autoconsumo y tareas domésticas	1,1	1,4	1,3	,5	,2	,9
Trabajo, autoconsumo y tareas domésticas	3,0	3,4	1,1	1,2	,1	1,8
No trabajo	69,4	71,5	75,1	80,3	86,6	76,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EANNA 2004.

Cuadro 5. Tipo de actividad económica que realizan los menores trabajadores, según el estatus de pobreza del hogar en el que viven. Regiones de la Argentina, 2004

Tipo de actividad	Estatus de pobreza del hogar			Total	Tipo de actividad	Estatus de pobreza del hogar			Total
	Indigente	Pobre	No pobre			Indigente	Pobre	No pobre	
Ayudó en otra actividad	4,1	2,3	3,1	3,2	Preparó comidas	2,1	5,2	3,1	3,5
Ayudó en un negocio	24,0	30,9	33,3	29,1	Hizo tejidos, etc.	2,9	2,8	10,2	5,0
Cuidó personas	7,1	10,5	6,0	8,0	Ayudó en la construcción	4,7	2,1	1,2	2,8
Repartió volantes, etc.	0,7	2,7	4,4	2,5	Practicó deporte profesional	0,2	3,7	7,2	3,5
Vendió en la vía pública	8,6	6,7	5,2	6,9	Modeló	0,1	0,0	0,0	0,0
Cortó el pasto	6,0	4,8	6,0	5,6	Atendió la huerta para vender	2,5	3,9	0,1	2,3
Limpió parabrisas, etc.	0,8	0,1	0,0	0,3	Cuidó animales para vender	1,2	0,7	0,6	0,9
Hizo mandados o trámites	11,9	7,2	4,4	8,1	Empacó frutas	0,2	0,3	0,0	0,2
Hizo repartos	1,6	2,1	3,7	2,4	Atendió hornos	0,8	0,1	0,0	0,3
Trabajo doméstico	4,6	2,2	5,9	4,1	Trenzó tabaco	0,5	0,0	0,0	0,2
Recolección de papeles, etc.	11,9	6,2	2,4	7,1	Hizo otra actividad	3,5	5,3	3,1	4,0
					Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EANNA 2004.

Cuadro 5a. Horas trabajadas por tipo de actividad económica que realizan los menores trabajadores que trabajaron 10 horas o más en la semana de referencia, según el estatus de pobreza del hogar en el que viven. Algunas regiones de la Argentina, 2004

Indigentes	Pobres	No pobres
Limpió parabrisas, etc.	31,0	Atendió hornos 40,8
Atendió la huerta para vender	29,3	Atendió la huerta para vender 30,7
Atendió hornos	28,4	Ayudó en la construcción 22,8
Ayudó en la construcción	27,5	Limpió parabrisas, etc. 18,0
Ayudó en un negocio	24,1	Trabajo doméstico 15,3
Recolección de papeles	16,9	Ayudó en un negocio 15,2
Cuidó personas	15,3	Hizo otra actividad 12,1
Trenzó tabaco	14,9	Empacó frutas 11,2
Hizo otra actividad	14,7	Ayudó en otra actividad 10,9
Trabajo doméstico	14,7	
Hizo repartos	11,1	
Cuidó animales para vender	10,8	
Cortó el pasto	10,8	
Total de horas	19,8	16,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EANNA 2004.

Cuadro 6. Tipo de actividad económica que realizan los menores trabajadores, según el estrato del ingreso familiar por adulto equivalente (IFPAE). Regiones de la Argentina, 2004

Tipo de actividad	Estrato del IFPAE					Total
	1	2	3	4	5	
Ayudó en otra actividad	4,4	1,9	1,7	5,1	2,7	3,2
Ayudó en un negocio	23,3	28,4	33,1	30,5	34,4	29,1
Cuidó personas	4,3	11,5	9,5	9,2	5,0	8,0
Repartió volantes, etc.	0,1	3,4	1,8	4,2	3,9	2,5
Vendió en la vía pública	10,1	4,9	7,4	5,9	5,2	6,9
Cortó el pasto	4,8	6,7	5,4	6,1	4,7	5,6
Limpió parabrisas, etc.	0,6	0,7	0,0	0,0	0,0	0,3
Hizo mandados o trámites	10,9	9,4	7,4	8,7	0,5	8,1
Hizo repartos	2,0	2,5	0,9	1,6	5,9	2,4
Trabajo doméstico	5,1	3,4	1,5	5,0	5,8	4,1
Recolección de papeles, etc.	14,7	6,1	6,6	1,0	3,7	7,1
Preparó comidas	2,7	1,7	8,3	4,7	0,3	3,5

Tipo de actividad	Estrato del IFPAE					Total
	1	2	3	4	5	
Hizo tejidos, etc.	2,9	3,6	2,3	2,9	17,8	5,0
Ayudó en la construcción	4,2	3,0	3,3	1,4	0,7	2,8
Practicó deporte profesional	0,2	5,1	0,5	6,2	7,0	3,5
Modeló	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Atendió la huerta para vender	2,9	2,5	5,1	0,0	0,3	2,3
Cuidó animales para vender	1,7	0,4	0,7	0,8	0,5	0,9
Empacó frutas	0,3	0,0	0,6	0,0	0,0	0,2
Atendió hornos	0,1	1,0	0,3	0,0	0,0	0,3
Trenzó tabaco	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
Hizo otra actividad	3,8	3,8	3,7	6,8	1,7	4,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EANNA 2004.

Cuadro 6a. Horas trabajadas por tipo de actividad económica que realizan los menores trabajadores que trabajaron 10 horas o más en la semana de referencia, según el estrato del ingreso familiar por adulto equivalente (IFPAE). Algunas regiones de la Argentina, 2004

Quintil 1	Quintil 3	Quintil 5
Atendió hornos	35,0	Hizo repartos 15,0
Ayudó en la construcción	35,0	Atendió huerta 33,9
Atendió huerta	27,5	Trabajo doméstico 28,1
Ayudó en un negocio	22,1	Ayudó en la construcción 20,2
Cuidó personas	18,6	Ayudó en un negocio 12,7
Hizo otra actividad	17,6	Cortó el pasto 11,6
Recolectó papeles	16,5	
Cortó el pasto	15,5	
Trabajo doméstico	15,1	
Trenzó tabaco	14,9	
Hizo repartos	11,8	
Total de horas	20,8	17,0 14,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EANNA 2004.

Cuadro 7. Matriz de transición entre estados de pobreza, antes y después del aporte del trabajo infantil y adolescente (TIA) al ingreso familiar.

Sin TIA (antes)	Con TIA (después)			Total
	Indigente	Pobre	No pobre	
Indigente	99,0	0,9	0,1	100,0
Pobre	0,0	99,7	0,3	100,0
No pobre	0,0	0,0	100,0	100,0
Total	21,5	34,5	43,9	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EANNA 2004.

Cuadro 8. Matriz de transición entre estratos de ingreso familiar por adulto equivalente (quintiles) antes y después del aporte del trabajo infantil y adolescente (TIA) al ingreso familiar

Quintiles sin TIA (antes)	Quintiles con TIA (después)					Total
	1	2	3	4	5	
1	99,0	0,5	0,3	0,1	0,1	100,0
2	2,1	96,8	1,0	0,0	0,0	100,0
3	0,0	2,0	97,6	0,4	0,1	100,0
4	0,0	0,0	1,0	98,2	0,8	100,0
5	0,0	0,0	0,0	0,6	99,4	100,0
Total	14,8	16,0	20,3	22,5	26,5	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EANNA 2004.

Cuadro 9. Estadístico F para el ANOVA de un factor

Tipo de actividad	Actividad (tasas)		Horas semanales	
	Pobreza	Estratos	Pobreza	Estratos
General	51,22***	34,62***	10,40***	5,91***
Mercado	10,15***	8,98***	11,33***	5,83***
Autoconsumo	10,85***	6,57***	1,94	1,66
Doméstica	24,87***	14,98***	1,76	1,03

Nota: *** Significativo al 1%. Sin asterisco no significativo a los niveles usuales (1, 5 y 10%)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EANNA 2004.

BIBLIOGRAFÍA

BHALOTRA, S. y CH. HEADY (2003), *Child Farm Labor: The Wealth Paradox*, Discussion Paper n° 03/553, Department of Economics, University of Bristol.

BASU, K. (1999), "Child Labor: Cause, Consequence, and Cure, with Remarks on International Labor Standards", en *Journal of Economic Literature*, 33 (3), pp. 1083-1119.

BASU, K. y PH. VAN (1998), "The Economics of Child Labor", en *American Economic Review*, 88 (3), pp. 412-427.

BASU, K., S. DAS y B. DUTTA (2007), *Child Labor and Household Wealth: Theory and Empirical Evidence of an Inverted-U*, Cambridge, MA, Bureau for Research and Economic Analysis of Development Working Paper, Working Paper n° 139.

BROWN, D. (2006), "El trabajo infantil en la América Latina. Teoría y evidencia", en L. F. LÓPEZ CALVA (comp.), *Trabajo infantil. Teoría y lecciones de la América Latina*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, pp. 93-117.

MACEIRA, V. (2007), "Trabajo doméstico no remunerado de niños, niñas y adolescentes", en OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (OIT-MTESS), *El trabajo infantil en la Argentina: Análisis y desafíos para la política pública*, Buenos Aires, OIT-MTESS, pp. 241-278.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2006), *Ley de Educación Nacional (LEN) N° 26.206*, Buenos Aires, Ministerio de Educación, Presidencia de la Nación.

NOVICK, M. y M. CAMPOS (2007), "El trabajo infantil en perspectiva. Sus factores determinantes y los desafíos para una política orientada a su erradicación", en OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (OIT-MTESS), *El trabajo Infantil en la Argentina: Análisis y desafíos para la política pública*, Buenos Aires, OIT-MTESS, pp. 19-52.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (1996), *Child Labor: Targeting the Intolerable*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.

RAY, R. (2000), "Analysis of child labour in Peru and Pakistan: A comparative study", en *Journal of Population Economics*, 13, pp. 3-19.

TORRE, J. (2008): "Determinantes del trabajo infantil en la Argentina", en *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*. Disponible en www.aiep.org.ar.

WAISGRAIS, S. (2007a), "El trabajo de niñas, niños y adolescentes. Concepto, metodología y resultados", en OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (OIT-MTESS), *El trabajo infantil en la Argentina: Análisis y desafíos para la política pública*, Buenos Aires, OIT-MTESS, pp. 99-128.

----- (2007b), "Aspectos socioeconómicos vinculados a la relación entre trabajo infantil y educación", OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (OIT-MTESS), *El trabajo infantil en la Argentina: Análisis y desafíos para la política pública*, Buenos Aires, OIT-MTESS, pp. 167-203.

RESUMEN

De acuerdo con los modelos teóricos más usados para el estudio del trabajo infantil, uno de los principales determinantes de su nivel es la pobreza del hogar en el que residen los niños. Más concretamente, Basu y Van (1998) plantean a nivel teórico el llamado por ellos "luxury axiom" (LA), según el cual los hogares están comandados por padres altruistas y pobres que recurren al trabajo infantil como un medio de escapar de la pobreza. Según este mismo esquema teórico y si la economía está en una situación de equilibrio múltiple, puede que la aplicación efectiva de las leyes que prohíben el trabajo infantil provoque un empeoramiento del bienestar de los hogares y aumente la pobreza. Para que esto se dé, es necesario también que el otro axioma del modelo de Basu y Van (1998), el "complementary axiom", no se verifique en la realidad. Con datos provenientes de la Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA) realizada en la Argentina en 2004, se exploran empíricamente estas hipótesis. En primer lugar, se trata de examinar en qué medida el ingreso familiar estaría actuando como un determinante de la participación económica de niños entre 5 y 17 años. Luego se procede a analizar la cuestión simulando una situación de política pública que reduzca en un porcentaje dado la participación económica de niños, niñas y adolescentes y observando su impacto sobre las tasas de pobreza de las distintas regiones de la Argentina. También se analizan hipótesis específicas, como, por ejemplo, la endogeneidad del ingreso familiar total que estaría recibiendo los efectos de un *moral hazard* en la conducta de los adultos.

ABSTRACT

According to the theoretical models most widely used for the study of child labor, one of the main determinants of its level is household poverty. More precisely, at theoretical level Basu and Van (1998) propose what they call the "luxury axiom" (LA) according to which the households which are led by altruistic and poor parents resort to child labor as a means to escape from poverty. According to the same theoretical scheme and if economy is in a multiple balance situation, the enforcement of laws that forbid child labor may reduce household welfare and increase poverty. For this to happen, it is also necessary that the other axiom of the model proposed by Basu and Van (1998), the "complementary axiom", does not occur in reality.

These hypothesis are empirically explored with data from the Survey on Activities by Boys, Girls and Teenagers (EANNA) carried out in Argentina in 2004. In the first place, the aim is to examine to what extent family income is a determinant in the economic participation of children between 5 and 17 years of age. Next, a simulation is performed, where a public policy situation to reduce economic participation of boys, girls and adolescents in a given percentage is proposed, and its impact on poverty rates for the different regions in Argentina is observed.

PALABRAS CLAVE

TRABAJO INFANTIL
POBREZA
ARGENTINA

KEY WORDS

CHILD LABOR
POVERTY
ARGENTINA

HETEROGENEIDAD Y PODER EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS REGIONALES: LAS EXPERIENCIAS DE LOS CIRCUITOS DEL TABACO, LA VID Y EL ALGODÓN

Liliana García
Florencia Lampreabe

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo abordamos un elemento constitutivo de los circuitos regionales –aspecto muchas veces subsumido en los respectivos análisis–: el diseño, implementación y captación de beneficios de las políticas públicas. Específicamente, indagamos en la regulación de tres circuitos económicos regionales: el tabaco, el algodón y la vitivinicultura en el período posconvertibilidad: 2002-2009.

La hipótesis central que trataremos de validar afirma que el proceso de re-regulación puesto en marcha luego del derrumbe de la Convertibilidad, a partir del año 2002, ha sido por demás heterogéneo en lo que se refiere a la intervención estatal en los procesos productivos más destacados de las regiones extrapampeanas de la Argentina.

Esa heterogeneidad y la ausencia de una estrategia global de desarrollo regional impiden que tales medidas regulatorias se difundan con igual intensidad en beneficio de todos los productores de los tres circuitos escogidos, dado que los más débiles actores sociales de esos circuitos no logran captar sino muy parcialmente el apoyo estatal adoptado.

En función de lo antedicho, organizamos el artículo en tres apartados. En el primero desarrollamos un estado de la cuestión sobre políticas públicas, haciendo especial hincapié en los aspectos ligados al diseño y al conflicto intragubernamental en torno a la regulación estatal. En el segundo, exponemos uno a uno los principales acontecimientos recientes en relación con la regulación en los circuitos del tabaco, el algodón y la vitivinicultura. Por fin, en el último apartado realizamos algunas reflexiones finales.

ANTECEDENTES: LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN SU LABERINTO

En este apartado nos centramos en el análisis de: a) la heterogeneidad que constituye una toma de posición estatal frente a una cuestión de agenda como consecuencia de la conflictividad inherente al Estado; y b) el surgimiento de una cuestión socialmente problematizada como la etapa de la formulación de una política pública en la que se evidencian la desigualdad entre los actores sociales y sus diferentes capacidades para influir en la agenda estatal.

Para ello, repasamos algunos aportes bibliográficos que resultan de interés para comprender por qué el Estado no necesariamente da respuestas unívocas ante lo que se considera una cuestión de agenda; es decir, por qué, lejos de ser una desviación en su comportamiento, la heterogeneidad de la intervención del Estado sobre los procesos productivos regionales es parte constitutiva de su funcionamiento.

En primer lugar, realizaremos una breve mención a la *concepción del Estado* en la que nos enmarcamos con el fin de esclarecer su relación con la sociedad y con los diferentes y contradictorios intereses que en ella se desenvuelven.

Luego, desarrollaremos brevemente el concepto de *autonomía relativa* del Estado, según el cual la sobredeterminación de la relación entre Estado y sociedad le imprimiría al primero cierta autonomía respecto de los intereses de los actores sociales dominantes. Este concepto explicaría por qué en ocasiones los posicionamientos estatales pueden contrariar aquellos intereses aun cuando los garanticen en última instancia.

En tercer lugar, y para explicitar el concepto de autonomía relativa, analizaremos cómo se manifiesta en el funcionamiento de la *burocracia estatal como materialización del Estado*. Porque la forma de este funcionamiento también echa luz sobre la falta de linealidad de la intervención estatal.

Por último y con el marco descrito, nos extenderemos sobre qué entendemos por *política pública* y el modo en que se origina, es decir cómo surge una cuestión de agenda gubernamental. Porque es en esta etapa de surgimiento de una política pública en la que más se revela el peso diferencial de los agentes sociales a la hora de definir una cuestión socialmente problematizada (Oszlak y O'Donnell, 1984) o cuestión de agenda sobre la cual el Estado deberá posicionarse.

Para comenzar, *entendemos al Estado como una instancia co-constitutiva* (O'Donnell, 1977) o *privilegiada de articulación de las relaciones sociales en un sistema capitalista* (Oszlak, 1997) y, en este sentido, a sus formas y funciones como el resultado del juego de sobredeterminación entre los distintos niveles que componen la estructura de relaciones sociales.

Desde esta perspectiva, el Estado condiciona la forma que adquiere la estructura de relaciones sociales pero a la vez es consecuencia de esta. Es decir, no existe una relación de "exterioridad" entre Estado y sociedad sino una relación sobredeterminada, co-constituyente (O'Donnell, 1977).

Como las relaciones sociales en un sistema de producción capitalista suponen desigualdad y, por lo tanto, son inherentemente conflictivas, se vuelve vital la presencia de una instancia articuladora que garantice la reproducción de dichas relaciones. Esto explica en alguna medida por qué en muchos casos el Estado no toma una posición unívoca frente a un tema o cuestión. En primer término, porque la estructura de relaciones sociales en un sistema capitalista supone una acción contradictoria por parte del Estado en tanto este funciona a la vez como garante de la posición privilegiada de ciertos actores sociales y como legitimador de esa estructura de dominación; por lo tanto, su funcionamiento debe responder a los intereses generales de la sociedad y, en ocasiones, eso lo obliga a actuar contrariamente a los intereses de los actores sociales privilegiados. En segundo lugar, porque el distinto peso de estos actores sociales supone desiguales capacidades para incorporar una demanda a la agenda pública. En tercer lugar, porque esa capacidad está determinada históricamente por la interacción de sus contradictorios intereses. Por último, porque la toma de posición del Estado frente a una cuestión de agenda generalmente involucra decisiones de más de una organización estatal y estas pueden darse de manera simultánea o sucesiva a lo largo del tiempo. Además, las distintas organizaciones estatales no siempre actúan de manera coordinada y la dinámica que va adquiriendo su interacción, sumada a la diferencial capacidad de los actores sociales de influir en ellas, va condicionando la toma de posición del Estado frente a la cuestión de agenda.

Lo hasta aquí expuesto nos conduce al concepto de *autonomía relativa*.

Descubrir el problema del Estado lleva a plantear el tema de su relativa autonomía, evitando pendular hacia una visión “politicista” según la cual toda la dinámica de la sociedad y del Estado puede ser desvelada desde el interior de éste. Pero [...] esa autonomía relativa no es la de un Estado global frente a una sociedad indiferenciada. Hay, por el contrario, grados y pautas de autonomía muy diferentes según se refieran a unos u otros sectores sociales y según se trate de cuestiones que “importen” más o menos a unos y a otros (Oszlak y O’Donell, 1984, p. 98).

La autonomía relativa explica también el accionar contradictorio de la burocracia estatal como materialización del Estado. Es el concepto que da cuenta de por qué, si bien la burocracia se ve determinada en su accionar por los intereses sociales dominantes y las presiones sectoriales, goza, a su vez, de márgenes de acción para actuar en sentidos no siempre acordes con aquellos intereses y presiones.

Para desarrollar este punto, resulta útil explicitar los tres roles que cumple la burocracia estatal como institucionalización del Estado en una organización social capitalista:

- Un rol sectorial, según el cual la burocracia asume la representación de sus intereses propios como un actor más de la sociedad.
- Un rol mediador que expresa su inherente función de promotora o garante de los intereses de los sectores económicamente dominantes.

- Un rol infraestructural que refiere al cumplimiento de los objetivos que responden al interés general de la sociedad en su conjunto (Oszlak, 1976).

La conceptualización de estos tres roles se sintetiza en la noción de burocracia como “arena de conflicto” (Oszlak, 2006) en tanto la misma no sólo reflejaría la dinámica conflictiva de los contradictorios intereses de la sociedad, sino que, además, se vería determinada por el cumplimiento de objetivos que hacen al interés general de la sociedad y por sus propios intereses como sector social diferenciado (los burócratas). El conflicto, la interacción y la superposición entre estos tres niveles de intereses contradictorios otorgarían a la organización burocrática estatal su relativa autonomía respecto de los intereses de los actores dominantes. *La burocracia como materialización del Estado promueve la consecución de los intereses sociales dominantes y garantiza la reproducción del sistema social capitalista.* Sin embargo, conserva ciertos márgenes para compatibilizar sus propios intereses sectoriales con los de diversos sectores de la sociedad civil debido al mencionado juego entre los distintos niveles de relaciones de fuerzas.

Desde esta perspectiva, pueden explicarse las distintas configuraciones que las burocracias estatales van adoptando al compás de las reformulaciones que les imponen los enfrentamientos entre actores sociales y estatales en diferentes momentos históricos.

Son usuales las posturas que consideran la influencia de las clientelas sobre las organizaciones estatales como un problema, como una desviación que altera y corrompe el fin de las mismas. Estos enfoques generalmente ignoran o niegan la desarrollada conflictividad de la burocracia, su aspecto político.

Por el contrario, desde la perspectiva de la burocracia como “arena de conflicto”, la influencia de las clientelas o la cooptación de organizaciones estatales por parte de intereses sectoriales, en lugar de patológica, aparece como un aspecto más de la dinámica burocrática. En este marco, la búsqueda de apoyos sectoriales por parte de las agencias estatales en pugna no sólo sería inherente al funcionamiento de la burocracia estatal. Además, “como fuente de legitimidad y poder de las agencias, los clientes cumplen un rol fundamental en la definición de los términos y resultados de esta pugna” (Oszlak, 2006, p. 27).

Entonces, no puede concebirse a la dinámica de la burocracia estatal como ajena a las disputas de los heterogéneos intereses sociales ni a la influencia de las clientelas como una desviación patológica pues ella es constitutiva de la dinámica burocrática. Pero no es menos cierto que la productividad de la burocracia estatal se juzga por su capacidad de generar valor público (Oszlak, 2006) y que esta capacidad supone el efectivo alcance de objetivos y metas que favorezcan intereses generales. Por lo tanto, la desmedida influencia o la cooptación de la dinámica burocrática por parte de un determinado actor social pueden hacer peligrar aquella productividad, socavar su legitimidad y poner en cuestión la supervivencia misma de esa burocracia estatal.

Concebimos a la burocracia estatal como un resultado de los contenidos de las políticas públicas que implementa (Oszlak, 2006), es decir de las sucesi-

vas tomas de posición del Estado frente a cuestiones de la agenda pública. Y entendemos que esas tomas de posición siempre suponen el beneficio o perjuicio de unos u otros actores de la sociedad. Se vuelve entonces imposible negar que la capacidad –o incapacidad– de esos actores de influir sobre la burocracia estatal sea una variable explicativa de las distintas configuraciones que ella adquiere a lo largo de la historia.

De esta manera, llegamos al tema puntual de las políticas públicas. En este sentido, y como se ha visto a lo largo del actual apartado, nos centramos en la definición de Oszlak y O'Donnell (1984) según la cual *las políticas públicas implicarían tomas de posición del Estado frente a una cuestión socialmente problematizada*. Teniendo en cuenta que la sociedad no puede responsabilizarse del conjunto de las demandas de sus actores, se toma como “cuestiones” aquellas que son “problematizadas”, es decir, aquellas que “por la acción de ciertos sectores, organizaciones, grupos o incluso individuos posicionados estratégicamente se logran incorporar en la agenda pública de ‘problemas socialmente vigentes’” (Oszlak y O'Donnell, 1984, p. 109).

Para el análisis de las políticas públicas, tiene especial relevancia la historia del surgimiento de una cuestión o de la construcción de agenda porque es allí donde adquiere particular significación la capacidad diferencial de los actores sociales de convertir un tema en una cuestión sobre la cual el Estado tendrá que pronunciarse. “Revela, en suma, cuál es la estructura de poder que domina efectivamente la hechura de una política” (Aguilar Villanueva, 2003, p. 27).

Cuando aludimos a la agenda de cuestiones socialmente problematizadas, nos referimos al conjunto de cuestiones sobre las que los formuladores de políticas públicas han elegido o se han visto obligados a actuar.¹ La inclusión de una cuestión en la agenda formal de decisiones políticas “puede ser producto de distintos procesos: movilizaciones en torno de un problema controvertido, formulación simbólica acorde con los sucesos por parte de ciertos grupos, aprovechamiento de una oportunidad política [...], inicio de un debate público por agentes políticos interesados en ‘diferenciarse’ de sus competidores sobre un asunto considerado delicado, etc.” (Lagroye, 1994, p. 464). En todos estos casos, la problematización de la cuestión acrecienta las posibilidades de que sea tomada en cuenta como materia de intervención estatal.

1 Para la comprensión de la diferencia entre cuestión socialmente problematizada y las cuestiones sobre las cuales efectivamente el Estado interviene, sirve la distinción que realiza Aguilar Villanueva según la cual se puede hablar de dos tipos de agenda. “La primera agenda es llamada ‘sistémica’, ‘pública’, ‘constitucional’; la segunda, ‘institucional’, ‘formal’ o ‘gubernamental’” (Aguilar Villanueva, 2003, p. 31). Hay muchas cuestiones que pueden alcanzar visibilidad pública o despertar el interés de una comunidad política y sin embargo no llegar a ser objeto de consideración y acción por parte de los formuladores de políticas. En este sentido, el primer tipo de agenda tiende a integrarse por cuestiones generales (pobreza, contaminación, seguridad) que, justamente, por su carácter genérico suelen ser más bien indicaciones que definiciones de áreas o problemas sobre los cuales actuar. La segunda es la agenda más concreta, la que define los problemas precisos sobre los cuales el Estado intervendrá.

En función de la definición que hemos adoptado, *política pública se considera tanto a la acción como a la omisión del Estado frente a una cuestión socialmente problematizada* (Oszlak y O'Donnell, 1984).

Por lo hasta aquí señalado, consideramos que, respecto de la relación entre políticas públicas, funcionamiento burocrático y influencias sectoriales, se debe tener en cuenta que la incorporación de determinadas cuestiones como materia de políticas estatales y “las posiciones tomadas por los individuos o agencias que asumen la representación del Estado son los principales generadores de organizaciones burocráticas, que son creadas y/o dotadas con recursos para manejar y resolver tales cuestiones” (Oszlak, 2006, p. 7).

REGULACIÓN PÚBLICA EN LOS CIRCUITOS

El Fondo Especial del Tabaco (FET) y sus modificaciones recientes

La actividad tabacalera ocupa un lugar especial en la agenda de las políticas públicas. Por un lado, porque existe una intrincada, compleja e histórica “batalla” legal con respecto a las problemáticas ligadas con el consumo de tabaco y la salud, la sociabilidad (promoción de ambientes libres de humo) y las cuentas públicas (costos de atender el tabaquismo en el sistema de salud). Por otro, porque, exceptuando a los grandes productores de Salta y Jujuy, en la Argentina el cultivo se desarrolla en áreas donde prevalecen minifundios y mano de obra familiar, los cuales precisan atención estatal para morigerar sus problemas estructurales frente al avance del *agribusiness* en áreas social y ambientalmente marginales.

La intervención pública comenzó a principios de siglo xx, con la sucesión de diversas formas de impuestos internos al tabaco. Durante las décadas de 1940 y 1950, se establecieron líneas de crédito y se fijaron precios sostén que favorecieron la sustitución de importaciones. En esta línea, la Ley 14.781 de Promoción Industrial (1959) incluía a la actividad tabacalera entre los rubros a incentivar y ello se reflejó en los decretos promulgados en 1961 y 1962 que instrumentaron la citada legislación. Sin embargo, en el interregno militar de 1962-1963 se unificaron los anteriores decretos en el 5338 de 1963, en el cual se excluyó la promoción de la actividad. A fines de la década de 1960, la instauración del Fondo Tecnológico del Tabaco –Ley 17.175 de 1967– marcó un hito en la regulación tabacalera. Un lustro más tarde, este fondo dio origen al Fondo Especial del Tabaco (FET, que transformaría la actividad definitivamente (véanse, al respecto, Bertoni, 1995, p. 45 y Lindenboim, 1987, p. 58).

La legislación que estructura la actividad tabacalera es la Ley 19.800 de 1972, conocida como Ley Nacional del Tabaco. Desde su sanción hasta enero de 2009, dicha normativa ha sido modificada parcialmente en 50 ocasiones.² En el Cuadro 1 se puede observar sus principales cambios.

2 Desde 1972 hasta principios de 2009 la actividad tabacalera estuvo sujeta a diversos instrumentos legales que la afectaron directa o indirectamente. Se trata de: las leyes 20.678/74, 21.140/75, 22.517/81, 22.867/83, 23.074/84, 23.684/89, 24.291/93, 24.307/93, 24.447/94, 24.624/95, 25.345/00, 25.401/01, 25.465/01, 25.565/02 y 26.467/08; de las resoluciones administrativas de la SAGPYA 60/85, 175/86, 85/90, 271/91, 252/92,

Cuadro 1. República Argentina. Legislación federal referida a la actividad tabacalera

Normativa	Descripción
Ley 17.175/67	a) Adición de cinco pesos (moneda nacional) al precio del atado de cigarrillos para financiar el creado Fondo Tecnológico del Tabaco; b) financiamiento de la tecnificación de explotaciones tabacaleras mediante un sobreprecio añadido al precio de acopio recibido por el productor.
Ley 19.800/72 (en vigencia desde 1/1/73)	a) Creación de la Comisión Nacional Asesora del Tabaco y sus funciones; b) designación del Poder Ejecutivo Nacional como autoridad de aplicación (a través de la Dirección de Tabaco de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca –SAGPYA–); c) tipificación obligatoria en todos los tabacos de producción nacional; d) exigencia de requisitos para las etapas de producción, comercialización e industrialización del tabaco; y e) creación del Fondo Especial del Tabaco (FET).
Decreto 2.284/91	a) Derivación discrecional de fondos previstos en la Ley 19.800/72 hacia Rentas Generales; b) mantenimiento del FET con desfinanciamiento de cerca de un tercio de su presupuesto.
Resolución SAGPYA 272/91	a) Establecimiento de pautas para distribuir los recursos remanentes del FET; b) distribución de fondos FET en apoyo directo (aportes monetarios) e indirecto (planes); c) continuación del financiamiento de las actividades hasta entonces enmarcadas en la Ley 19.800/72.
Decreto 2.488/91	a) Autorización a la SAGPYA para distribuir los fondos remanentes siguiendo pautas de reconversión, diversificación y tecnificación del sector tabacalero; b) desregulación de la tipificación obligatoria, la fijación de precio, la determinación de sobreprecio y adicionales de emergencia para el productor y los volúmenes de producción.
Ley 24.291/93	a) Reestablecimiento incompleto de la Ley 19.800, manteniendo los artículos referidos al apoyo financiero de la producción tabacalera; b) eliminación/modificación de artículos relativos a la intervención estatal en la comercialización, importación, exportación y producción; c) transferencia de funciones regulatorias desde la Nación hacia las provincias, que intervienen en el diseño y ejecución de los planes aprobados.
Ley 24.425/94	a) Derivación del 20% del FET hacia planes de diversificación; y b) establecimiento del Programa de Reconversión de Áreas Tabacaleras (PRAT) para "orientar, coordinar y supervisar las acciones tendientes a alcanzar la modernización, reconversión, complementación y diversificación de las áreas tabacaleras, tanto en la producción primaria como en la cadena agroindustrial asociada, cuidando el medio ambiente y el bienestar del productor y consumidor" (SAGPYA, 2006).
Resolución SAGPYA 785/99	a) Establecimiento del Programa Operativo Anual como metodología a emplear para presentar proyectos ante el PRAT bajo los siguientes componentes: i) asistencia técnica, administrativa y capacitación; ii) asistencia financiera para la reconversión, tecnificación y diversificación; y iii) asistencia para el desarrollo de servicios complementarios a la producción.
Ley 25.465/01	a) Desvinculación del FET del Presupuesto de la Administración Nacional; b) depósito de fondos en una cuenta recaudadora especial a nombre de la SAGPYA.
Ley 26.467/08	a) Aumento de la tasa que se cobra sobre cada paquete de cigarrillo vendido y se destina a financiar el FET de \$0,024 a \$0,071 en 2009 y a \$0,142 desde 2010; b) actualización semestral del monto; c) Establecimiento de un adicional de 3,5% en el precio del paquete de cigarrillos vendido de dos unidades básicas con destino a las obras sociales de los sindicatos de la actividad.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Giménez, 2003, pp. 12-13; Bertoni, 1995, p. 45; SAGPYA, 2006; Leyes 19.800/72, 25.465/01 y 26.467/08.

1255/92, 133/93, 877/94, 1102/94, 103/95, 133/95, 151/95, 152/95, 233/95, 259/95, 59/96, 275/97, 502/04, 171/05, 209/06, 597/06, 238/08, de la Dirección General Impositiva 4157/96, de la Administración de Ingresos Públicos 89/98, y del Ministerio de Economía y Producción 117/08; de los Decretos 379/89, 1.020/90, 2676/90, 2.284/91, 2.488/91, 2.276/94, 1.040/95, 455/99 y 1.303/00 y de la decisión administrativa de la Jefatura de Gabinete 448/98.

La producción tabacalera argentina es una de las escasas actividades regionales que sobrevivió a la moda desreguladora que caracterizó a la década de 1990, aunque no fue inmune a la misma. A continuación, exponemos algunos determinantes de la agenda pública tabacalera desde la constitución del FET en 1972.

El objetivo explícito de la Ley 19.800/72 fue mejorar las condiciones de desenvolvimiento de la actividad tabacalera a partir del reconocimiento de la precaria situación social en la que se reproduce la pequeña producción. Para ello, determinó la regulación integral del sector primario, secundario y terciario del tabaco y, además, formalizó la actividad económica del circuito mediante un registro de agricultores, acopiadores y producción.

Por otro lado, la Ley 19.800/72 dispuso la promoción del fortalecimiento gremial de los productores y el surgimiento de cooperativas tabacaleras. A través de estas últimas, se canalizó el financiamiento para introducir los cambios tecnológicos propios de la revolución verde (técnicas e insumos) en el proceso productivo y se impulsó la exportación, posibilitando de esta forma una alternativa y competencia frente a las grandes industrias cigarrilleras filiales de BAT –Nobleza Piccardo– y Philip Morris –Massalin Particulares– (Giménez, 2003, p. 10).

El FET no sólo es un importante instrumento fiscal. También está vinculado con la determinación del ingreso total que percibe el productor por su tabaco, conformado de la siguiente manera: a) precio de acopio, abonado por el acopiador y fijado al inicio de la campaña por las unidades de coordinación que integran los actores del sector en cada provincia; y b) precio pagado por el Estado a través del FET (también conocido como “precio FET” o “retorno”).

Este Fondo es financiado por el fumador. Hasta 2008 inclusive se costea a partir de un impuesto al cigarrillo fijado de la siguiente forma: 7% del precio de venta al público; un adicional del 0,35% con destino a la obra social; y un agregado fijo de 0,00272 pesos por atado de 20 unidades. Más adelante exponemos los cambios que se produjeron a este respecto desde 2009. A este financiamiento se suman intereses, multas y otros ingresos que devienen de la administración del Fondo. Lógicamente, el porcentaje final se traduce en recursos variables en función del precio de los atados y de las ventas totales.

La legislación tabacalera fue sujeta a restricciones durante el bienio 1992-1993, lapso durante el cual fue desafectada la Ley 19.800/72. En tal lapso, distintos actores se disputaban el destino de los US\$ 150 millones correspondientes a la recaudación del FET de aquella época. Entre ellos estaban el Estado Nacional, las tabacaleras, los *dealers* (empresas exportadoras) y las entidades que nuclean a los productores. Estas habían propuesto una desregulación progresiva y consensuada. De su lado se encontraban los gobiernos de las provincias productoras, puesto que un cambio en la regulación federal impactaría directamente en la estructura social y económica de las mismas. El gobierno nacional pretendía retener la mayor parte posible de fondos aduciendo necesidades fiscales. Sin

embargo, en el Presupuesto de 1993 el Congreso sólo autorizó una deducción de hasta U\$S 58 millones. Mientras tanto, las empresas pretendían eliminar el FET y aumentar su participación en el precio final del cigarrillo. Finalmente, el Decreto 2488 de 1991 –modificadorio del conocido 2284 del mismo año– suprimió los principales artículos de la Ley 19.800 (Bertoni, 1995, p. 61). De este modo, el FET quedó mutilado y carente de recursos seguros y constantes.

No obstante, ni siquiera la moda desreguladora pudo con el destino del FET. En efecto, la fuerte presión de los principales integrantes del sector tabacalero trajo como resultado la promulgación de la Ley 24.291 de 1993. Como se observa en el cuadro anterior, dicha legislación restituye la vigencia de la ley de 1972. Sin embargo, esta restauración es sólo parcial, puesto que no sólo se excluyen los artículos referidos a la comercialización, importación, exportación y producción sino que se descentralizan funciones de regulación hacia las provincias.

La citada restitución fue acompañada por otros cambios que se sitúan en la esfera de los convenios internacionales. Con la suscripción argentina al Acuerdo Agrícola del General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) de 1991, se fijó un tope al financiamiento líquido y directo al productor.³ En efecto, los recursos son distribuidos en dinero –originalmente 80%– y programas de reconversión y diversificación –aproximadamente el 20% restante, que es administrado por las provincias productoras, gremios y cooperativas del sector–. De esta manera, entre 1996 y 1997 los tabacaleros vieron disminuir el precio FET (de 22,8 a 86,4 millones de pesos). Mientras tanto, en tal bienio las asignaciones a las provincias por otros componentes ascendieron de 53 a cerca de 90 millones de pesos.

Los artículos 3° y 6° del citado Acuerdo Agrícola establecido en el marco de la OMC estipulan que deben limitarse las subvenciones directas (el precio FET). Por ende, se fija un tope en la ayuda a productores en relación con los niveles de compromiso de reducción. En los hechos, esto implica una disminución anual de 1,3% para la ayuda directa vía precios durante 10 años. Para la campaña 2004-2005, el financiamiento líquido (conocido en la OMC como Caja Ámbar) para la producción tabacalera nacional se limitó a U\$S 75 millones. En el siguiente ciclo, el 80% de los recursos relativos al FET superaron dicha cifra en U\$S 22 millones, por lo cual se asignó el remanente a proyectos de reconversión, tecnificación y diversificación disociados de la producción y de los precios externos e internos (véase SAGPYA, 2006). Este “sobrante” constituye la Caja Verde, de la cual suele realizarse un empleo discrecional. Por caso, en la campaña 2006-

3 “En el marco de la Ronda Uruguay del GATT, hoy institucionalizada con la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), se alcanzó el Acuerdo Agrícola que estableció compromisos en varias áreas entre las que se encuentran los ‘Compromisos en materia de Ayuda Interna’ (Importe que abona el FET), asumidos por los países miembros. El Acta Final de Negociaciones Comerciales Multilaterales, las Decisiones, Declaraciones y Entendimientos y el Acuerdo por el que se establece la OMC fueron aprobados en nuestro país a través de la promulgación de la Ley 24.425, de fecha 23 de diciembre de 1994” (SAGPYA, 2006).

2007 y en Misiones estos recursos se retribuyeron directamente al agricultor como compensación ante los magros ingresos que generó la baja producción (Diario *Misiones On Line*, 16/10/2007).

Como señalamos, con la firma de los acuerdos internacionales con la OMC, los recursos líquidos se iban limitando. Esto implicó menos ingresos directos para los productores. Desde 2006, fueron reiterados los pedidos de acopiadores y asociaciones de productores por la elevación del financiamiento del FET, quienes en parte reclamaron tal incremento amparándose explícitamente en las magras condiciones de reproducción de los plantadores.

Hacia fines de 2008, fue aprobada la Ley 26.467, luego de años de negociaciones en torno a la actualización del precio FET. Si bien existió un consenso sobre la necesidad de actualizar el marco legal del financiamiento hacia los productores, el debate en senadores contó con discusiones en particular.

En general, existieron objeciones respecto de los artículos 2° y 3° desde distintos bloques⁴. Asimismo, tuvieron mayor participación en la discusión los representantes de las provincias tabacaleras –sobre todo Jujuy y Salta– haciendo hincapié en disociar tales artículos de la necesidad de aprobar el cambio de prorateo con el que se permite un incremento de los recursos FET a partir de 2009.

En particular, los artículos 2° y 3° impactan negativamente sobre las cooperativas y PYMES cigarrilleras.⁵ El senador por Jujuy Morales (de la opositora UCR) reconocía el riesgo al que se somete a la Cooperativa de Tabacaleros de su provincia (C) involucrada en el negocio de los cigarrillos. Por su parte, el tam-

4 El Art. 2° establece que el impuesto que corresponde ingresar no podrá ser inferior al 75% del correspondiente al precio de la categoría más vendida de cigarrillos (CMV). Por esta se entiende el precio de venta al consumidor en el que se concentren los mayores niveles de demanda, el que será calculado trimestralmente, en proporción a la cantidad de cigarrillos que contenga cada paquete, por la Administración Federal de Ingresos Públicos en función de la información que a tales fines deberá suministrarle la SAGPYA. Por su parte, en el Art. 3° se realiza una clasificación exhaustiva de cigarrillos, cigarrillos con envoltura, cigarrillos con y sin envoltura (básicamente diferenciados por la envoltura y el peso neto de tabaco por millar en relación con los dos mil gramos).

Asimismo, en el Decreto 6/09 (en el que se promulga la Ley 26.467/08) se expresa que la medida “apuntó exclusivamente a evitar que productos alcanzados a la tasa del SESENTA POR CIENTO (60%) pretendan ampararse indebidamente en el nivel de tributación establecido por el Artículo 16 de la Ley de Impuestos Internos, texto sustituido por la Ley N° 24.674 y sus modificaciones que se reduce al DIECISÉIS POR CIENTO (16%)”. Con esta disposición se cierra la “brecha” legal por la cual las PYMES tabacaleras podían competir colocando cigarrillos a precios más accesibles en el mercado.

5 Durante la década de 1990, Philip Morris y Nobleza Piccardo acapararon el mercado del cigarrillo en la Argentina. No obstante, tras el reajuste de precios e impuestos posteriores a 2002, empresas más pequeñas (Fénix, Espert, V8, Boxer y Cooperativa Jujeña) aumentaron su participación en el mismo (estimada en 11%). La nueva competencia, la caída de sus ventas, junto con las conocidas restricciones al tabaquismo, generaron incertidumbres y negociaciones entre las dos filiales citadas y el gobierno nacional para pautar la recaudación impositiva en torno al precio del paquete de cigarrillos (más del 68% del mismo está gravado). Se llegó a un acuerdo por 8.600 millones de pesos corrientes –de 2006– para el bienio octubre 2006/septiembre 2008. Y en la agenda se estipularon mecanismos para evitar que los nuevos competidores –las PYMES cigarrilleras– paguen menos impuestos mediante amparos legales y que, de este modo, puedan ofrecer precios más bajos (Diario *El Cronista Comercial*, 2-06-2005 y 6-10-2006). Estos mecanismos son los que finalmente se estipulan en los artículos 2° y 3° de la Ley 26.467/08.

bién senador por Jujuy Jenefes –del oficialista FPV y promotor de la legislación– expresaba la injerencia (o poder de *lobby*) que habían tenido Philip Morris y BAT en la redacción del Art. 2°.

Por último, el senador por Córdoba Rossi –del opositor Partido Nuevo– evidenció lo recientemente mencionado. Para ello, expuso una nota enviada por la Unión Nacional de Tabacaleros PYMES de Argentina, donde su presidente y vicepresidente, Osvaldo Trillo y Luis Pugliese, expresan:

El sistema establecido en el proyecto de ley referenciado obliga a aumentar el precio de venta de nuestros cigarrillos, ubicándolo a niveles similares al precio de los productos de las empresas multinacionales. A modo de ejemplo, puede tomarse la marca internacional Marlboro, la cual en su versión box cuesta al público 4,40 pesos, a diferencia de un producto PYME, cuya franja de valor asciende a los 2 pesos. De prosperar la sanción de esta ley con la redacción del citado artículo número 2, nos llevaría a competir con precios similares y en condiciones de absoluta desigualdad, lo que conduce a la desaparición de la tabacalera PYME de capitales nacionales en el mercado, y favorece el mercado clandestino mediante el contrabando o falsificaciones.

Como se puede observar, en el caso de todas las bancadas la justificación del proyecto devenido ley se basa en un discurso que en teoría apoya la producción primaria, sobre todo en lo relativo a la necesaria actualización de la composición del precio FET. Sin embargo, esta ley favorece el poder de mercado de las grandes empresas citadas, puesto que el Art. 2° obliga a las PYMES a fijar por sus cigarrillos un precio similar al de los productos de marca reconocida internacionalmente.

En definitiva, la Ley 26.467/08 plantea como objeto explícito el desaliento del consumo de tabaco (finalidad coherente con la adhesión al Convenio Marco para el control del tabaco estipulado por la Organización Mundial de la Salud) a la par que establece un sistema de compensaciones para mitigar su impacto en la cadena agroindustrial (comercialización, exportación, producción y recaudación fiscal). Sobre dicha finalidad nos interesa destacar dos cuestiones. Por un lado, la citada ley intenta diferenciar producción de consumo, como modo de salvaguardar la producción, los intereses empresarios vinculados y su comercio exterior. Por otro, un elemento llamativo es el “blanqueo” del financiamiento de las obras sociales, que hasta el momento solía realizarse a partir de la Caja Verde y de descuentos directos a los productores.

Entendemos que era necesaria e impostergable una recomposición de los ingresos de los productores, pero un aumento de los impuestos sobre el precio de los cigarrillos ¿era la única vía posible?; ¿no podrían haberse arbitrado medidas para elevar el precio pagado en acopio por dichas empresas y por los

dealers que compran a las cooperativas de Misiones,⁶ Jujuy y Salta? Con legislaciones como estas, ¿no se está beneficiando directamente a los *dealers* –que se ven favorecidos por un aumento del precio FET para los productores que no sale de sus arcas sino de las de los consumidores– y a Philip Morris y BAT –que logran frenar legalmente la expansión de las cigarrilleras PYMES?

Plan de Desarrollo Sustentable y Fomento de la Producción Algodonera

Desde mediados de la década de 1990, la producción de algodón presenta una situación preocupante. El inicio del proceso de reconversión tecnológica –sólo accesible para los grandes y algunos medianos productores beneficiados por el sistema de paridad cambiaria– hace que muchos agricultores familiares queden desplazados de sus tierras o de toda aspiración a mejorar sus precarias condiciones de vida mediante el mecanismo de cultivo heredado de sus padres. Por otro lado, las ventajas comparativas que presenta el cultivo de oleaginosas –especialmente la soja impulsada por proveedores multinacionales– generan el proceso de reemplazo de hectáreas dedicada al algodón hacia estas últimas; de este modo, un clima poco propicio ya no es obstáculo y se comprueba que, pese a los esfuerzos de algunas políticas locales, el algodón no recupera sus niveles históricos. Estos factores llevaron a que la superficie cosechada de algodón se redujera a menos de un tercio en una década: de 969.390 ha en la campaña agrícola 1995/96 se pasó a 305.105 ha en el período 2005/06 (Cámara Algodonera Argentina, 2006).

Iniciada la crisis económica que hiciera eclosión a fines de 2001 –crisis de gran impacto en todos los sectores productivos, máxime en aquellos circuitos regionales largamente postergados–, se generaron iniciativas y debates de proyectos de políticas públicas para la recuperación y el sostenimiento de la producción algodonera. Con algunos altibajos, y más allá de la incipiente recuperación económica posdevaluación, la tendencia declinante preocupa no sólo por la necesidad del producto en el mercado interno –básicamente relacionado con la industria textil– sino por las consecuencias sociales que implica: pérdida de fuentes de trabajo,⁷ precarización laboral, emigración de población rural a áreas periurbanas, desarraigo y pobreza.

6 Según el presidente del principal gremio tabacalero de Misiones, Ari Klusener de la Asociación de Plantadores de Tabaco de Misiones, “nuestros compradores, especialmente Philip Morris que es quien se lleva el mayor volumen de Misiones, no han acompañado con un precio digno y justo el esfuerzo que hacen nuestros plantadores. Se equivocó, y el resultado está a la vista; y si persiste en esta posición de pagar precios inferiores a los que paga en otras partes del mundo, la migración de productores de tabaco a otros cultivos va a continuar hasta desaparecer” (Diario *Misiones On Line*, 15-08-2008).

7 Cabe destacar que el cultivo y la cosecha de algodón requiere mayor mano de obra que las oleaginosas y que en el norte de nuestro país se ha asentado, por décadas, población íntimamente vinculada con el proceso productivo y comercial de dicho cultivo.

Así, por iniciativa de la diputada nacional por Chaco Mirian Curletti, se presentó un proyecto de ley que propiciaba la creación de un Fondo Algodonero Especial a fin de respaldar todas las etapas de la producción incluidas en el complejo agroindustrial del algodón. En la nota elevada al Ministerio de Economía el 26 de julio de 2001, en su apartado 2 se expresaba textualmente: “El subsidio a recibir por el pequeño productor deberá ser el doble del que recibirá el productor a gran escala”. Sobre la base de este principio general, se determinaba los montos por hectárea que deberían entregarse a cada productor según su categoría definida por tamaño de la unidad productiva. El grupo más numeroso era el comprendido entre 0 a 10 ha de producción algodонера: estaba integrado por 10.000 productores. En definitiva, se buscaba garantizarles un ingreso mínimo por sus cosechas a fin de contrarrestar la baja del precio internacional para el algodón industrializado.

En mayo de 2003, con la firma del diputado nacional Atlanto Honcheruk, se presentó en el Senado de la Nación otro proyecto de ley para la creación del Fondo Nacional de Incentivo a los Productores de Algodón. Se trató de una iniciativa fruto de un acuerdo entre diversos actores y entidades vinculadas con el sector, con características de fideicomiso, para cuya conformación se proponía contar no sólo con fondos del Estado Nacional sino también con aportes de los sectores privados con más capacidad económica –específicamente los sectores industrial y exportador– dentro del circuito agroindustrial del algodón.

Sin embargo, ningún proyecto obtuvo tratamiento parlamentario, pese al estado de consenso que despertaron ambos en el seno del circuito productivo. A cambio, sí se considera el proyecto de ley presentado por el entonces senador Jorge Capitanich, el cual se aprueba a fines de septiembre de 2005 bajo la Ley 26.060 que crea el Plan de Desarrollo Sustentable y Fomento de la Producción Algodonera. La ley contempla dos ejes relevantes: en su Título I, artículo 3°, establece la contratación de seguros agrícolas algodoneros, y en el Título II del Art. 7° estipula la creación del Fondo de Compensación de Ingresos para la Producción Algodonera (FCIPA), “con el objeto de garantizar la sustentabilidad del cultivo del algodón a través de mecanismos que permitan atenuar los efectos de las oscilaciones bruscas y negativas de los precios y promuevan certidumbre de largo plazo para cada productor algodonero.”

El Fondo tiene estipulado una duración de 10 años a partir de su aplicación y está destinado a los productores que se inscriban voluntariamente en forma anticipada a la siembra de cada año calendario (entre julio y agosto). Para ello, sus tierras deben estar dentro del área de aplicación y los beneficios deberán ser solicitados entre los meses de febrero y agosto de cada año, es decir, en los momentos de operaciones de venta de algodón en bruto y/o fibra o semilla “efectivamente realizadas y verificadas”.

Inicialmente, el Fondo se constituyó con cincuenta millones de pesos provenientes de un subsidio del Tesoro Nacional, y se dejó establecido que el

mismo podía crecer en forma programada en función de las hectáreas sembradas a futuro.

Sin embargo, dicha ley designa como autoridad de aplicación a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación del Ministerio de Economía y Producción de la Nación; por lo tanto, dicha secretaría debe establecer previamente su reglamentación. Este requisito, postergado por más de tres años, hizo que la ley no pudiese efectivamente aplicarse sino hasta fines de 2008, cuando fue impulsada y presentada en sociedad en un acto presidido por la Dra. Cristina Fernández de Kirchner. Lamentablemente, luego de más tres años de su promulgación y pese a las dificultades que presenta la economía algodonera,⁸ no se avanzó con la rapidez requerida y se perdieron valiosas oportunidades de dar freno al avance de la soja y a la sangría de pequeños y medianos productores empobrecidos.

Los objetivos que impulsaron la creación del Plan de Desarrollo Sustentable y Fomento de la Producción Algodonera pueden resumirse como sigue:

- Garantizar la sustentabilidad del cultivo con mecanismos que atenuen los efectos de las oscilaciones bruscas y negativas de los precios mediante una compensación directa.
- Instrumentar acciones financieras y de mercado (seguridad de precio) que disminuyan la incertidumbre del productor.
- Asegurar ingresos mínimos a los productores algodoneros ante caídas extraordinarias de la producción debido a las adversidades climáticas, físicas, telúricas y biológicas (seguro multirriesgo climático).

Más allá del Marco Regulatorio de la Ley y del Decreto 527/2007 de la SAGPYA –que finalmente creó el registro de beneficiarios–, las iniciativas de constitución y aplicación de los fondos quedaron frenadas hasta el 25 de agosto de 2008 cuando se firman, en la Provincia del Chaco, los acuerdos entre el gobierno nacional y los gobernadores de Chaco, Formosa, Santa Fe y Santiago del Estero que hacen efectivos los traslados de fondos para poner en marcha la Ley 26.060.

Al mismo tiempo que se firmaban estos acuerdos, presuntos impulsores de la recuperación de la producción algodonera, el Centro de Estudios e Investigación Social Nelson Mandela de Chaco daba a conocer su último informe que muestra la profundización del éxodo rural en la provincia como correlato del incremento del cultivo de la soja:

8 A la baja rentabilidad del cultivo, debe sumarse el avance de sequías y de plagas, tales como el picudo algodonero, que no ha podido ser combatido eficientemente con la aplicación –desde 1993– del Programa Nacional de Prevención y Erradicación del Picudo Algodonero por parte del SENASA y ejecutivos provinciales.

La agricultura aplicada, que es presentada como moderna y progresista, en realidad responde a un modelo agrotecnológico absolutamente concentrado y dependiente, estrechamente vinculado con los agronegocios, que no contempla el trabajo ni la mano de obra. Todo pasa por la siembra directa, las maquinarias, la tecnología, los agroinsumos tóxicos y la reducción de costos, que corona la mayor rentabilidad posible, sin que atinen a la menor responsabilidad ambiental y social (Diario *Norte*, 23/08/08).

Seguramente, parte de sus conclusiones están vinculadas con otros tipos de políticas –articuladas por los gobiernos provinciales en conjunto con el INTA– que buscan, intensificando la producción por hectárea mediante la técnica denominada “de surcos estrechos”, aumentar la producción sin extender los predios dedicados al cultivo. De este modo, aplicando mayor tecnología, quedaría en parte resuelta la problemática de tener que recuperar hectáreas ahora destinadas a oleaginosas. Sin embargo, estas políticas sólo son afines –y así se las plantea en principio– a medianos y grandes productores con rentabilidad suficiente para renovar las semillas y la maquinaria agrícola adaptadas a dicha técnica. El pequeño productor, a menos que migre o se reconvierta en hortícola, no tendría la posibilidad de mejorar su umbral de mera subsistencia.

Se abre un espacio de expectativas que sólo podremos analizar a futuro. Hasta el momento, no se han registrado seguimientos o estudios preliminares sobre el impacto que la ley pudiera tener en la producción algodonera. Aún no se ha modificado la tendencia negativa en la que está inmersa la producción de algodón ni se ha atenuado la vulnerabilidad y exclusión que padecen, consecuentemente, los pequeños productores y los trabajadores vinculados con la siembra y la cosecha. La profunda sequía sufrida a finales de 2008 e inicios de 2009 provocó que los fondos anuales para el impulso de la actividad se destinaran –en gran parte o en su totalidad– a paliar las pérdidas ocasionadas.

El entramado regulatorio en la vitivinicultura

Las políticas públicas sobre vitivinicultura tienen una larga y honrosa tradición en la Argentina. Tales políticas incluían acciones del Estado tendientes a fijar mecanismos de comercialización o a controlar el proceso productivo sectorial por medio de empresas estatales. El gobierno de Mendoza dio el primer paso en la dirección impuesta por la ola neoliberal al vender la empresa estatal GIOL cuando terminaba la década de 1980. Esta bodega actuaba en el proceso de producción y comercialización y se constituía en la herramienta central para la regulación de los precios en el mercado pues operaba tanto en el espacio del mercado destinado a fijar precios para la uva como en el de las transacciones sobre vino elaborado que se trasladaba hacia los centros de consumos nacionales. En la misma época, en la Provincia de San Juan, había desaparecido CAVIC, cooperativa de segundo grado de iniciativas solidarias para producción de vino sanjuanino que actuaba con un rol estabilizador y de mantenimiento del precio

de la materia prima y del producto final de modo de defender el ingreso de los sectores más débiles de la cadena agroindustrial.

La supresión de estas dos grandes empresas testigo tuvo un serio impacto en la década de los 90, cuando la apertura de los mercados y las desregulaciones generalizadas no tuvieron la contención de estructuras productivas que guiaran el mercado, a instancias del Estado, y permitiesen asegurar criterios de equidad en el reparto de los beneficios del proceso de producción vínico. Ello impulsó un fuerte deterioro en el poder de negociación de los agentes económicos subordinados.

Eliminada, en el inicio de la presente década, la etapa del modelo económico de valorización financiera por parte de las autoridades gubernamentales nacional o provinciales, surgió la posibilidad de recuperar la función irrenunciable de evitar que las acciones empresariales –en especial de los segmentos más concentrados– consagraran inequidades estructurales entre quienes operaban dentro del circuito con mayor o menor capacidad de control de los respectivos eslabones. Sin embargo, no se pusieron en marcha iniciativas de regulación directa del mercado sino que, por el contrario, se apeló a decisiones gubernamentales que en forma indirecta, se adujo, permitirían mejorar la posición relativa dentro del circuito de aquellos productores de uva o de vino de traslado que tuviesen necesidad de apoyo extramercado a fin de obtener ingresos superiores a los que este les hubiera asignado.

La adopción de las medidas prorregulación de los mercados fue un paso intermedio entre aceptar plenamente el funcionamiento abierto de tales mercados o reasumir, con las necesarias correcciones, estrategias de tipo estructural tendientes a modificar el poder relativo de los agentes económicos en los procesos de negociación intracircuito.

Estas acciones, insertas en una política pública de perfil indirecto y que acompañaron el devenir de la actividad en el período 2002-2008, se complementaron, ya avanzada la década, con la puesta en marcha del Plan Estratégico de Vitivinicultura (PEVI), que constituye la principal herramienta de intervención directa prolijada desde el Estado para la actividad de la que nos estamos ocupando

Primeramente, haremos referencia a un conjunto de aspectos vinculados con las modalidades de intervención estatal en la actividad vitivinícola que, si bien no constituyen un proceso articulado de regulación, generan una incidencia singular en cuanto a su impacto sobre costos y precios de los bienes comprendidos en los diferentes eslabones del circuito y, por ende, condicionan el resultado –en términos de ganancias y pérdidas– de los actores económicos involucrados en los mismos. Estos procesos dan cuenta de factores institucionales que, al afectar las formas de funcionamiento de los respectivos mercados de oferta y demanda, ya sea por acción oficial o privada, inciden sobre el reparto del

excedente total del circuito entre cada uno de sus integrantes. Más adelante nos referiremos a las acciones directas por medio del PEVI.

Acciones indirectas que inciden en los precios de uva y vino

a. Cupos de uva para mosto y vino

Desde 1995 rige el Acuerdo Interprovincial de Mosto por el cual se establece un porcentaje mínimo obligatorio de desvío de uvas para mosto. Para 2006-2007 ese porcentaje estuvo fijado en el 30%. Este acuerdo provocó muchas disconformidades, sobre todo en los últimos años y en Mendoza, ya que los bodegueros que están en mejores condiciones de producción, por su desarrollo tecnológico y demás, están más interesados en vinificar toda la producción que en derivar uvas para mosto. Esto da lugar a un “mercado de cupos” paralelo que confiere mayor complejidad al circuito.

Por otro lado, el Acuerdo Interprovincial de Mosto genera incentivos para que la oferta se mantenga con una estructura atomizada, lo que aparentemente está beneficiando a San Juan, que posee mayor desintegración y desmembramiento del circuito.

En relación con el futuro próximo, cabe destacar que gran parte del azúcar de maíz (que fue competidora del mosto) está siendo derivada a alcohol para la fabricación de biocombustible, por lo que aumenta la demanda de mosto.

Así, si se analiza el período, destaca en el proceso de transformación de la vitivinicultura la elaboración de jugo concentrado de uva, cuyo crecimiento es tal que en la cosecha 2007-2008 la Provincia de San Juan elaboró más mosto que vino.

La estrategia de fijar con antelación a la vendimia anual qué porcentaje de la uva total cosechada deben afectar los productores de cada provincia de Cuyo a uno y otro destino se procesa como sigue: al efectuar una estimación temprana de la cosecha total de uva en cada una de las dos provincias, las autoridades gubernamentales responsables de la respectiva área de economía intentaban fijar los cupos correspondientes con el objetivo de evitar que el exceso de la oferta de la materia prima hacia tales destinos hiciera bajar el precio final del insumo. En consecuencia, este mecanismo de preasignación de la uva recolectada –frente a la posibilidad de optar por la actividad en la que se va a utilizar– cumple la función de moderar los eventuales desajustes que pudiesen afectar el precio de la materia prima y del producto elaborado frente a las demandas estimadas para el año correspondiente.

Sin embargo, los criterios de preasignación distan de ser sencillos. La producción de mosto ha ido creciendo singularmente en los años recientes y resulta importante destacar el estímulo del flujo exportador –más allá de algunos inconvenientes planteados por los países importadores con su política arancelaria. La circunstancia de que el flujo exportador argentino de mosto –jugo concentrado de uvas– es, por el momento, el de mayor magnitud a escala inter-

nacional ubica esta actividad no tanto como un segmento productivo destinado a utilizar el sobrante de la uva que no va a la elaboración del vino sino como un proceso con creciente autonomía de su eventual competidor.

b. La maquila

Desde mediados de la década de los 80 se fue imponiendo en la región una nueva modalidad para la elaboración de vino común. Se trata del proceso denominado “a maquila”, pues se asemeja al conocido fenómeno tan divulgado en la frontera mexicano-estadounidense y que en la Argentina, en épocas contemporáneas, fue imitado por la actividad azucarera. Mediante dicho procedimiento, el productor independiente de uva entrega, al momento de la cosecha, el volumen de fruta recolectada para que una bodega contratada a tal fin, a cambio de un valor convenido según el esfuerzo que esta realiza para industrializar la uva, produzca vino de mesa de propiedad del agricultor. Por ende, este agente económico, poco después que hizo la correspondiente entrega de la materia prima a la empresa que la va a manufacturar, dispone del producto final para su remisión al mercado por los canales que crea más convenientes: a veces, se lo vende a un trasladista; en otras oportunidades, la misma bodega termina adquiriéndolo para embotellarlo con su propia marca.

Luego de tener a su disposición el vino correspondiente, los viñateros deben resolver en qué momento libran sus existencias de la bebida al mercado comercializador. Es decir, el bodeguero que manufactura vino, luego de hacerlo, lo acopia habilitando así a quien le alquiló la actividad de elaborarlo a que disponga cómo operar con el producto final en el mercado. Desde ese momento, y como señalamos, el propietario del vino posee canales alternativos para entregarlo al consumo final.

Pero no todos los viñateros actúan del mismo modo ni ingresan al mercado en fechas similares. Para que cada uno de ellos adopte la decisión de comercializar el vino industrializado por terceros bodegueros en el marco de la “maquila” se requieren condiciones contextuales específicas a las que quienes deben tomar esa decisión acceden en forma desigual. Haremos mención a los factores más relevantes.

El agricultor que posee el producto manufacturado en bodega ajena puede aguardar un mayor o menor tiempo de espera desde que la bebida está disponible según estime en qué momento el precio de la misma en el mercado de consumo final va a estar en su valor más elevado. Esta conjetura descansa no sólo en la capacidad del propietario del vino de descifrar las señales del mercado sino también en su posibilidad de disponer de la información pertinente. La eterna cuestión de la información asimétrica juega un rol fundamental.

Pero también opera otro factor central en ese proceso decisional del agricultor poseedor del producto depositado en la bodega elaboradora. Se trata de su mayor o menor apremio financiero en comercializar el producto pues de ello depende la posibilidad de obtener los ingresos netos necesarios para el man-

tenimiento de la finca agrícola, para el pago del servicio de maquila y, lo que es más importante, para la reproducción de la unidad familiar que depende de él.

Finalmente, hay un último aspecto que incide singularmente en la decisión del viñatero. Se trata de las recomendaciones o sugerencias oficiales, las cuales dependen del criterio de los funcionarios que están involucrados en organismos especializados del sector o que ocupan posiciones preeminentes dentro del aparato del Estado. En todos los casos, esas recomendaciones pesan de modo significativo en las decisiones de los pequeños productores de uva, muchos de los cuales, por carecer de suficiente capacidad para optar por su cuenta sobre cuándo salir al mercado con su producción vínica, descansan en el juicio supuestamente bien informado de tales funcionarios.

c. Fecha de liberación de vino al mercado

Otro factor de manejo indirecto del precio de la uva y el vino lo constituye la determinación de la fecha de entrada del vino común o de mesa en el mercado de consumo nacional por parte de las autoridades estatales que manejan la regulación y el control de la actividad en conjunto con las autoridades provinciales respectivas. El reconocimiento de ese rol –el de fijar anualmente la fecha en que se permite a los bodegueros ingresar al mercado de venta con sus vinos recién elaborados– está ampliamente difundido en la zona de producción. Sin embargo, año a año se renueva la polémica que tiene como principales protagonistas y contendores al Estado, a los proveedores de uva y a los industrializadores y fraccionadores de vino, cada uno de ellos con sus propios argumentos y expectativas.

Es decir, la mayoría de los agentes económicos aceptan que la citada fecha de liberación de los vinos al mercado tiene un peso fundamental en determinar los precios del vino y para la producción acumulada así como las tendencias del precio de la uva para la vendimia futura; ello se expresa en documentos y peticiones de productores primarios cuando se acerca cada año el momento en que el Instituto Nacional de Vitivinicultura debe decidir el día preciso en que irrumpe el vino conforme a las demandas de intermediarios y consumidores. Según dicho Instituto, esa irrupción tiene que concretarse 30 días después del cierre de la cosecha y, simultáneamente, cuando “los vinos se encuentren ecológicamente estables”. De ser así, todo agente económico del circuito vitivinícola, cualquiera sea su ubicación en el mismo y su respectivo poder negociador, tendría un dato preciso, desde un punto de vista exclusivamente técnico, para calcular cuándo debe afrontar, para bien o para mal, la irrupción de los vinos guardados en las vasijas de las bodegas que resultan de la elaboración anual correspondiente. Sin embargo, ello no ocurrió así y nos interesa puntualizar el porqué.

El conflicto surge cuando se intenta manipular la fecha de entrega del vino depositado en las vasijas vinarias de las bodegas para incidir sobre el precio final del producto y, por arrastre, sobre las expectativas del precio de la uva para la próxima cosecha. Los agricultores que no tienen espaldas para esperar hasta

el final de la etapa de realización de sus vinos elaborados por el procedimiento de la “maquila” –sin duda mayoritarios en el concierto de agentes económicos de reducido tamaño operacional– suelen concertar sus ventas a valores depreciados, que, con el correr de los meses, son rápidamente superados.

Pero los que pueden esperar, y no tienen urgencia de realizar sus ventas al mercado en forma masiva sino que pueden hacerlo fragmentadamente, con sucesivas y parciales entregas, lograr obtener beneficios extraordinarios imprevistos pocos meses antes. Aquellos bodegueros que guardan en sus vasijas el producto elaborado y productores viñateros que entregaron sus uvas a maquila que sí pudieron aguantar total o parcialmente el tiempo necesario para entrar al mercado resultaron particularmente beneficiados.

Estas acciones indirectas, en donde interviene el Estado en sus diversas instancias, aparecen como determinantes para fijar precios y beneficios a los actores de la cadena productiva. Si se las resume se puede afirmar que las decisiones públicas que se fueron adoptando en el período bajo análisis no se ciñeron a criterios “técnicos” sino “políticos”. Y que en tales decisiones influyeron singularmente las relaciones desiguales de poder entre productores agrícolas y procesadores de uva concentrados.

La acción directa por medio de la planificación sectorial

Con la aparición de la Corporación Vitivinícola de Argentina (COVIAR) por Ley 25.849/2003, el Estado Nacional descarga en la “iniciativa privada” (concentrada en sus agentes más encumbrados) el poder de decisión e innovación del circuito.

El principal objetivo de este nuevo actor de naturaleza privada-pública (en este orden)⁹ es reorientar la producción y adecuarla al seguimiento de las señales del mercado. En este sentido, es necesario “modernizar” los procesos de trabajo y mejorar la calidad del producto. Su documento rector es el PEVI, que sintetiza el diagnóstico de partida, sus objetivos y, sobre la base de ambos, las acciones a seguir.¹⁰

Para llevar a cabo la “modernización del circuito” es necesaria una tarea previa: identificar a aquellos productores primarios que contribuyen con el 50% a la producción (en toda la región vitivinícola nacional) y se caracterizan por

9 Su Consejo Directivo está compuesto por 12 miembros titulares y 12 suplentes del sector privado y 5 miembros titulares y 5 suplentes del sector público.

10 PEVI: instituciones participantes: Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agraria (AACREA), Asociación de Cooperativas Vitivinícolas de Mendoza, Asociación de Viñateros de Mendoza, Bodegas de Argentina, Cámara Argentina de Fabricantes y Exportadores de Mosto, Cámara de Bodegueros de San Juan, Cámara Riojana de Productores Agropecuarios, Centro de Viñateros y Bodegueros del Este, Comisión Nacional de Promoción Vinos de Argentina, Unión Vitivinícola Argentina (UVA), Vinexport (Exportadores de Vino de San Juan), Facultades de Ciencias Agrarias y Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Cuyo, Fundación Instituto de Desarrollo Rural (IDR), Fundación ProMendoza, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV), Universidad Católica de Cuyo (San Juan).

su independencia (relativa) de las grandes empresas o cooperativas. Sobre estos se descargan la mayor cantidad de políticas y programas. De tal modo, entre sus objetivos estratégicos se enuncian:

Construir un proceso colectivo de organización e integración [...] Implementar programas asociativos y de integración horizontal y vertical; diseñar y promover mecanismos crediticios, impositivos y legales que incentiven la integración; diseñar y apoyar mecanismos de diversificación y/o reconversión de pequeños productores integrados buscando rentabilidad y sostenibilidad; transformar a los productores integrados en focos del desarrollo agrícola local; mejorar y consolidar la organización, los roles y la representatividad de las entidades de productores (PEVI, 2006, p. 11).

Construir un proceso de innovación tecnológica; definir la calidad y afianzar el estilo de los vinos argentinos en los distintos segmentos; extender los avances tecnológicos a las empresas menos adelantadas; adoptar masivamente las certificaciones de calidad de procesos y de control de puntos críticos; generar y transferir tecnología necesaria para lograr vinos más concentrados, más aromáticos y sin defectos; definir políticas y normas y favorecer la adopción de prácticas sustentables que permitan caracterizar a la producción argentina como natural y respetuosa del medio ambiente; capacitar el recurso humano para la adopción de tecnología (PEVI, 2006, p. 8).

Para concretar los objetivos propuestos, se ha recurrido a dos tipos de líneas de acción orientados a los agentes más débiles de la cadena: una se dirige a los pequeños productores agrícolas, mientras que la segunda se orienta a los productores asociados a cooperativas.

Las propuestas de acción encaradas desde la COVIAR han avanzado muy limitadamente. Todavía los resultados son escasos en los procesos de reconversión y/o integración vertical recomendados para “salvar” de la desaparición a alrededor de la mitad de los productores agrícolas del total existente, que no están “integrados”.

En 2009 se redujeron las retenciones a las exportaciones de productos de la cadena y el ahorro resultante, junto con un crédito de 50 millones de dólares otorgado por el BID, se va a destinar a poner en marcha esta ansiada reconversión e integración. Los años por venir dirán si esta decisión política del COVIAR y del gobierno nacional finalmente se concreta.

REFLEXIONES FINALES

En este trabajo hemos analizado los efectos diferenciados que tienen las políticas públicas en los circuitos del tabaco, el algodón y la vitivinicultura. Sin embargo, existen también puntos en común.

En primer lugar, es claro que existe una tendencia a fortalecer la regulación pública en dichos circuitos. Pero ello no se da de manera unívoca. En todos los casos observamos las distancias entre los objetivos pretendidamente explícitos en las legislaciones y los reales beneficiarios de su sanción, entre la promulgación de políticas y su aplicación concreta en el terreno y, finalmente, entre el discurso sobre la pretendida “vuelta del Estado” (¿cuándo habrá desaparecido?) y las ambivalencias de los nuevos modos de regulación pública.

Todo lo anterior se condice con nuestro análisis teórico sobre las políticas públicas. Si entendemos que ellas son en esencia resultados de una puja entre actores sociales que se disputan beneficios en una “arena de conflicto”, es posible comprender por qué existen distancias entre los declarados objetivos del “bien general” y las consecuencias diferenciales de la aplicación de las políticas públicas en los circuitos regionales.

Después de todo, aparecen como evidentes dos cuestiones. Por un lado, la “vuelta del Estado” no se da en el vacío. Es decir, la regulación pública es aplicada en un entramado de relaciones técnico-económicas-políticas que son captadas diferencialmente por los actores involucrados en función de su situación inmediatamente previa (aquí, a nuestro juicio, el elemento central son las relaciones de subordinación productiva). En segundo lugar, entendemos que los procesos de transformación en el diseño de las políticas públicas aún están en una etapa primigenia. La discusión en torno a las alternativas regulatorias en los circuitos regionales vuelve a colocarse en agenda, aunque su cabal implementación todavía es incipiente, y sólo el tiempo nos brindará claras respuestas sobre las tendencias aquí planteadas.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR VILLANUEVA, Luis (2003), *Problemas Públicos y Agenda de gobierno*, México, Porrúa.

BERTONI, Leandro (1995), “El complejo tabacalero y la intervención estatal”, en Norma GIARRACCA, Susana APARICIO, Carla GRAS y Leandro BERTONI (comps.), *Agroindustrias del noroeste. El papel de los actores sociales*, Buenos Aires, La Colmena.

CÁMARA ALGODONERA ARGENTINA (2008), *Revista Anual*, serie años 1999 a 2008.

DIARIO *EL CRONISTA COMERCIAL* (2005), “Nobleza se separa de Massalin y rechaza los precios mínimos”, disponible en: www.cronista.com/notas/38224-nobleza-se-separa-massalin-y-rechaza-los-precios-minimos, 2-06-2005.

----- (2006), “Las tabacaleras firman un convenio de recaudación con el Gobierno”, disponible en: www.cronista.com/notas/58728-las-tabacaleras-firman-un-convenio-recaudacion-el-gobierno, 6-10-2006.

DIARIO *MISIONES ON LINE* (2007), “Tabacaleros cobrarán hoy 20 millones de la Caja Verde”, disponible en: www.misionesonline.net/paginas/detalle.php?db=noticias2007&id=101399-31k, 16-10-2007.

----- (2008), “La APTM reclama mayores precios para el tabaco Burley misionero”, disponible en: <http://www.misionesonline.net/paginas/detalle2.php?db=noticias2007&id=119052,15-08-2008>.

DIARIO *NORTE* (2009), Serie de artículos, años 2007 a abril de 2009, Resistencia.

GIMÉNEZ, María Laura (2003), “Trayectoria y organización productiva de sectores medios de productores tabacaleros en la Provincia de Salta”, tesis de maestría, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires-Centro de Estudios Avanzados-Maestría en Ciencias Sociales del Trabajo.

LAGROYE, Jacques (1994), “Las políticas públicas”, en Jacques LAGROYE, *Sociología política*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

LINDENBOIM, Javier (1987), *Desarrollo regional y leyes promocionales*, Buenos Aires, CEUR-PISPAL, Informes de Investigación del CEUR, n° 5, ISBN 950-9370-07-X.

O'DONNELL, Guillermo (1977), “Apuntes para una teoría del Estado”, en *Revista CEDES-CLACSO*, n° 9, Buenos Aires, CEDES-CLACSO.

OSZLAK, Oscar (1976), “Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal”, en Oscar OSZLAK (comp.), *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*, Buenos Aires, Editorial Paidós.

----- (1997), "Estado y sociedad: ¿Nuevas reglas de juego?" en *Revista Reforma y Democracia del CLAD*, Caracas.

----- (2006), "Burocracia estatal: Política y Políticas Públicas", en *Revista Postdata*, n° II, Buenos Aires, abril.

OSZLAK, Oscar y Guillermo O'DONNELL (1984), "Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación", en Bernardo KLIKSBERG y José SULBRANDT (comps.), *Para investigar la Administración Pública*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

PLAN ESTRATÉGICO PARA LA VITIVINICULTURA (PEVI) (2004), Provincia de Mendoza.

REPÚBLICA ARGENTINA (2009), Leyes 19.800/72, 25.465/01, 26.060/05 y 26.467/08, Decreto 6/2009, Versión Taquigráfica de la Cámara de Senadores de la Nación del 17/12/08.

SAGPYA (2006), "Objetivos-Acciones-Metas", PRAT, disponible en www.sagpya.mecon.gov.ar/new/00/agricultura/otros/industriales/tabaco/Objetivos_Metas22.php, 07-08-2006.

RESUMEN

El proceso de re-regulación económica que se puso en marcha desde el año 2003 ha sido orientado a producir compensaciones financieras y técnicas a los agentes rurales que no pueden ganar suficiente dinero como para invertir en sus actividades. Desafortunadamente, la política pública no ha sido capaz de hacer frente a las desigualdades estructurales que han tenido lugar en las regiones periféricas de la Argentina desde principios del siglo XIX. Proponemos reconocer esta falta de políticas públicas adecuadas y poner en marcha un debate que focalice en la problemática de la capacidad de negociación en las áreas rurales, donde los pequeños campesinos están tratando de sobrevivir.

PALABRAS CLAVE

SUBORDINACIÓN
POLÍTICA PÚBLICA
REGIONES PERIFÉRICAS

ABSTRACT

The process of economic regulations which was put in action since 2003 has been oriented to produce financial and technical compensations to those rural actors who are unable to earn enough money to invest in their activities. Unfortunately, the public policy has not been able to cope with the structural inequalities which have been taking place in the Argentine peripheral regions since the beginning of the 19th Century. We propose to recognize this lack of adequate public policies and to launch a debate that focus on the issue of bargaining power in rural areas, where small farmers are trying to survive.

KEY WORDS

SUBSUMPTION
PUBLIC POLICY
PERIPHERAL REGIONS

PERSPECTIVAS SOBRE EL TRABAJO INFANTIL EN LA ARGENTINA: UN ANÁLISIS DE LAS INVESTIGACIONES DESARROLLADAS EN EL CAMPO DE LAS CIENCIAS SOCIALES

María Eugenia Rausky

INTRODUCCIÓN

La creciente y notoria visibilidad que ha adquirido el trabajo de los niños y niñas en la Argentina es uno de los fenómenos que ayudan a pensar en la profundidad de los cambios sociales operados en nuestro país. La mutación de la economía, las modificaciones en el mercado de trabajo (desempleo, empleo informal y precario) y el incremento de la pobreza dan cuenta de una reconfiguración de la sociedad que explica la creciente aparición de niños que llevan a cabo actividades laborales.

Si bien el trabajo infantil siempre existió, los altos niveles registrados en los últimos tiempos –fundamentalmente a partir de 2001– y las nuevas miradas en torno a los derechos de los niños son los factores más importantes que han hecho que este tema se haya vuelto objeto de preocupación para diferentes actores sociales con distintos niveles de responsabilidad, quienes han incluido la problemática en sus agendas.

A nivel internacional, organismos como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) han desarrollado una serie de informes destinados a diagnosticar las causas, consecuencias y características del fenómeno en distintos países del mundo.

A nivel nacional, la creación de la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI) y de las respectivas comisiones

Este artículo forma parte de una investigación más amplia, en curso, realizada en el marco de una beca doctoral otorgada a la autora por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con lugar de trabajo en el Centro de Investigaciones en Metodología de las Ciencias Sociales (CIMECS). A su vez, es parte de una línea de investigación integrada al proyecto “Distintas perspectivas para el análisis de la pobreza y las políticas sociales”, incorporado al Programa de Incentivos a la Investigación del Ministerio de Educación de la Nación, que cuenta con el apoyo del CONICET, la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (CIC) y la Agencia de Promoción Científica y Tecnológica del Ministerio de Educación de la Nación.

provinciales (COPRETI), el diseño e implementación por parte del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad de la Nación y del INDEC de la primera Encuesta sobre Actividades Laborales de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA) en 2004, la inquietud de ciertos sectores del sindicalismo y del empresariado, algunas comisiones del Senado de la Nación y organizaciones no gubernamentales, señalan a algunos de los actores que, bajo diferentes modalidades, han comenzado a trabajar –recientemente– en el tema. Asimismo, también han ido cobrando importancia en el estudio del fenómeno las investigaciones académicas, las cuales se ocupan de un universo de temas específicos que merecen analizarse en particular.

Como podemos ver, aunque se trata de un interés relativamente incipiente,¹ en los últimos años se ha incrementado la producción de estudios que buscan determinar las características del fenómeno. Pero, si bien reconocemos la importancia y centralidad de todas las investigaciones, en este artículo privilegiamos el análisis de un conjunto de discursos en particular: aquellos que han emergido del campo académico.² Creemos que conocer los estudios que se han desarrollado sobre trabajo infantil en la Argentina permite tanto una aproximación a las características del fenómeno a nivel local como una identificación de las distintas visiones y explicaciones que se construyen sobre el mismo. Con este objetivo, nos proponemos analizar y discutir con las investigaciones desarrolladas en el campo de las ciencias sociales, señalando desde qué enfoques estudian la temática, en qué nivel (micro-macro) se focalizan y cuáles son las dimensiones de análisis que priorizan. En relación con este último punto, destacaremos, de cada una de las investigaciones, lo que consideramos que son sus principales aportes a la comprensión del fenómeno que aquí abordamos.

TRABAJO INFANTIL: RECORTES PROBLEMÁTICOS Y DIMENSIONES DE ANÁLISIS

Desde las ciencias sociales³ se vienen desarrollando diversas investigaciones sobre el trabajo infantil que se focalizan en diferentes dimensiones de la problemática. Entre las que se han llevado a cabo en la Argentina,⁴ encontramos análisis que apuntan a explicar sus causas y consecuencias; algunos estudios analizan aspectos subjetivos del fenómeno –como las vivencias y significados asociados al trabajo–, mientras que otras investigaciones se han inclinado

1 La mayoría de las publicaciones sobre la temática surgen a partir de los años 90. En un relevamiento realizado por Cigno, Rosati y Tzannatos (2002), se sostiene que el 80% de la literatura internacional se produjo después de 1990.

2 En un artículo denominado “¿Infancia sin trabajo o Infancia trabajadora? Perspectivas sobre el trabajo infantil” (Rausky, 2009), discutimos las aproximaciones al tema retomando las visiones de los organismos no gubernamentales.

3 Aquí hacemos alusión a trabajos provenientes de la sociología, la antropología, la psicología y la economía.

4 Si bien los trabajos que aquí comentamos no son todos ni los únicos existentes, son los que en nuestra exhaustiva búsqueda hemos podido hallar.

a mostrar el perfil ocupacional de los chicos que trabajan, las particularidades de sus hogares, etc. También hay estudios que se vuelcan a analizar la relación entre las actividades laborales de los niños y aspectos puntuales como la escolaridad, la salud y el género. Más allá de las diversas miradas desarrolladas, un elemento característico de todos estos trabajos es que generalmente se trata de estudios de caso, que subrayan la presencia de múltiples factores que dan origen al ingreso precoz en el mundo del trabajo.

ALGUNAS INVESTIGACIONES PIONERAS

Un importante antecedente de investigación en la Argentina en la temática que aquí nos ocupa es un estudio de 1978 en el que se realiza un primer diagnóstico sobre el trabajo infantil en el país sobre la base de datos del Censo Nacional de 1970 (Forni, Aparicio, Asano, Benencia, Novick, Orsatti, Tort y Vasilachis, 1978). Allí se señala que hay distintos tipos de inserción de los niños en el mundo del trabajo y diferentes causas según la región de la que se trate, el área (rural o urbana) y el sector social de pertenencia.

En las zonas urbanas, los autores destacan situaciones cualitativamente distintas: aquellas en las que las pautas rurales de ocupación temprana y de contribución de todo el grupo a la economía familiar se trasladan a las áreas urbanas; y aquellas en las que el comportamiento “patológico” –según las pautas dominantes en todos los sectores– llevan a la explotación infantil (formas de mendicidad y actividades o comercio ambulante lindantes con aquella).

En cuanto a las zonas rurales, consideran que la situación es distinta según la región de la que se trate. En la Región Pampeana, la mecanización de las tareas agrícolas ha hecho que la participación laboral de la mano de obra familiar se vea reducida; en cambio, en el resto de las áreas –donde la mecanización es menor–, dicha participación, incluida la de los niños, es cuantitativamente mayor.

En el documento se señala que en las áreas rurales se da la necesidad de utilizar la mano de obra familiar en momentos de cosecha o de tareas estacionales; pero a dicha necesidad se suma otro elemento que fomenta el trabajo infantil: la poca adaptación del sistema escolar a las necesidades locales, que hace que los niños transiten irregularmente por ese sistema. En cambio, en las zonas urbanas se distinguen dos grandes grupos: a) los niños que ingresan tempranamente al mercado laboral en razón de la necesidad económica de los padres (con o sin continuación de la actividad escolar); este ingreso se produce comúnmente sobre el límite de los 13, 14 años; b) los niños que, perteneciendo a sectores marginales de la población, se incorporan tempranamente a actividades “informales”. En este último caso –según señalan los autores–, la necesidad económica se acompaña de desorganización familiar y de falta de preocupación de los padres por la preparación escolar de sus hijos. Caracterizan a estas situaciones como típicas de la “cultura de la pobreza”, en la que se reproducen generacionalmente las situaciones de extrema “deprivación”.

A partir de esta distinción, los autores del informe asignan sentidos diferentes al trabajo de los niños. En el caso del trabajo infantil urbano llevado a cabo en las calles, visualizan un plus de negatividad dado que consideran que el ambiente urbano hace que los niños estén menos controlados y más expuestos a influencias por el contacto con personas de “conductas desviadas”.

Por otro lado, se ve cómo en la búsqueda y explicación de las causas del fenómeno destacan tanto factores vinculados con aspectos estructurales como elementos de orden cultural, según el caso.

Como parte de las conclusiones relevantes, los autores de la investigación señalan que hay dos situaciones que, por su incidencia y por sus consecuencias negativas, merecen especial atención: las actividades agropecuarias y las callejeras. La eliminación del trabajo infantil en el agro requiere de la adecuación del ciclo escolar al ciclo productivo, de la adaptación de los contenidos de la enseñanza a las necesidades del área y, en el caso de los sectores más necesitados, de la implementación de incentivos monetarios y servicios sociales que estimulen la inserción escolar.

En relación con los sectores marginales urbanos, concluyen que el trabajo infantil es un efecto más entre otros “hechos sociales negativos y patologías sociales de causas estructurales que generan situaciones de extrema pobreza” (Forni, Aparicio, Asano, Benencia, Novick, Orsatti, Tort y Vasilachis, 1978, p. 25), considerándolo uno de los factores más importantes para la generación y reproducción de una subcultura desviada, lo que lo vuelve más gravoso para el conjunto de la sociedad y, principalmente, para las personas involucradas en esta situación.⁵ Finalmente, algunas de las intervenciones que este informe propone para combatir el trabajo infantil son la distribución del ingreso y el empleo y, en ciertos casos, la implementación de subsidios a las familias.

Continuando con los trabajos pioneros, en otra investigación que data prácticamente de la misma época, Mendelievich (1980)⁶ presenta un panorama del trabajo de los niños en una serie de países entre los que incluye a la Argentina.

El autor señala que, aunque en casi todos los países el trabajo infantil está legalmente prohibido, las numerosas sociedades humanas en que se lo practica no están en condiciones de asegurar a todos los niños medios de subsistencia, directos o indirectos, ni tampoco de poner a su alcance los medios educativos y culturales. Entre las causas que explican el trabajo en la infancia,

5 El informe se completa con datos sobre remuneraciones, condiciones de trabajo, situación de la salud y educación, rol de la inspección del trabajo, dispositivos legales existentes, desagregando la información en función del sector rural y urbano.

6 El objetivo del autor es exponer el estado del trabajo de los niños en el mundo: conocer el fenómeno, analizar sus causas y proponer posibles soluciones. La primera parte –“Análisis Introductivo”– considera aspectos generales: causas, consecuencias, etc. La segunda parte analiza los casos particulares de diez países, entre los que se incluye a la Argentina.

Mendelievich encuentra que el factor de mayor peso es la necesidad de aliviar en lo posible la miseria en que viven las familias y de contribuir así a satisfacer sus requerimientos esenciales. El autor argumenta que, si bien la persistencia del trabajo de los niños está en relación inversa con el grado de adelanto económico de una sociedad, no siempre puede imputarse a esta razón la causa exclusiva de dicha persistencia, sino que “la forma tradicional de vivir, sin planificar más allá de la satisfacción de las necesidades inmediatas de la existencia, es la que lleva a que el niño trabaje” (Mendelievich, 1980, p. 4). Vemos así que, al igual que en el informe anterior, en el momento de explicar las causas del trabajo infantil se encuentran argumentos que apelan a elementos tanto de orden estructural (pobreza, bajos ingresos) como cultural.

Consideramos que el riesgo de ambas visiones sobre las posibles causas del fenómeno es que, cuando apelan a explicaciones vinculadas con las pautas de vida y costumbres de los sujetos, recaen en interpretaciones propias de la “teoría de la cultura de la pobreza” según la cual los pobres comparten patrones de comportamiento social y cultural, tales como desorganización familiar, baja afectividad hacia los hijos, orientación al consumo inmediato, etc., que se transmiten de generación en generación. De esta manera, se termina culpabilizando a los pobres de su propia pobreza, ya que dados la rigidez y el “atraso” de sus costumbres, poco queda por hacer para modificar su situación (Jaume, 1989).

Si el mencionado trabajo de 1978 es el primero que realiza un diagnóstico sociológico sobre el fenómeno en nuestro país, situándonos más próximos en el tiempo, el libro de Macri, Ford, Berliner y Molteni (2005) es el primero que traspasa el análisis puntual del tema y presenta de modo sistemático y detallado diferentes elementos sobre el trabajo infantil en nuestro país. Allí se abordan desde cuestiones históricas, como las representaciones y los discursos que en diferentes períodos del siglo XX se fueron conformando en torno a la niñez y a los niños trabajadores, y las consecuentes políticas de intervención sociojurídica que de ellos se derivaban, pasando por la presentación de los datos estadísticos disponibles sobre el fenómeno, hasta llegar a una recopilación de los diferentes trabajos escritos a nivel nacional sobre el tema.

Interesa destacar el aporte que realizan las autoras en lo que respecta a las representaciones y políticas de intervención sociojurídicas en la Argentina relativas al trabajo de niños y adolescentes. En tal sentido, indican que es posible distinguir cuatro momentos históricos desde fines del siglo XIX hasta la actualidad: a) un primer momento abarca el tramo que va desde la sanción de la primera legislación protectora del trabajo de mujeres y menores hasta comienzos de la década de 1940; en este período la intervención estatal tenía como fin exclusivo la protección y control del trabajo de los niños; b) un segundo momento es el de la etapa de sustitución de importaciones (mediados de siglo XX), período en el que rige el Decreto de Aprendizaje y Formación Profesional (1944) que implica un cambio en la intervención del Estado, el cual se orienta al control de las condiciones de trabajo y la dirección de la formación profesional; c) el tercer

momento se inicia con la sanción de la Ley de Contrato de Trabajo (1974) y se caracteriza por la pérdida del poder de la clase obrera y la precarización laboral; d) el cuarto momento comienza con la sanción de la Ley Nacional de Empleo (1991); es un período en el que se transforma la concepción proteccionista de las leyes laborales de modo que el acento se pone en la protección del empresario y no del trabajador.

La diferenciación de estas etapas y la correlativa historia de las disposiciones sobre el trabajo de niños y adolescentes les permiten a las autoras reflejar los debates que, en el transcurso del tiempo, se desarrollaron acerca de la pertinencia de que los niños trabajen o no. Argumentan que, a lo largo del siglo xx, se va constituyendo un discurso oficial –sustentado en normas jurídicas y sociales y aún hoy vigente– en el que se apela a la urgente necesidad de erradicar el trabajo de los niños, pero que contrasta con una realidad que muestra la persistencia del fenómeno. “A pesar de las ideas proclives a su erradicación, el trabajo infantil ha persistido a lo largo de los siglos; esta perdurabilidad del fenómeno podría deberse en cierta medida a la larga duración de los procesos sociales. Parecería que el tiempo transcurrido entre la constitución del trabajo infantil como problema y nuestros días no ha sido suficiente para que en la humanidad madure la conciencia del atentado contra el desarrollo humano que significa hacer trabajar a un niño” (Macri, Ford, Berliner y Molteni, 2005, p. 285).

Por último, dentro de las investigaciones que consideramos pioneras, cabe mencionar el estudio sobre trabajo infantil en la Argentina que se realizó en el marco de una investigación de un organismo estatal –el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación– en conjunto con una organización no gubernamental –la OIT– y que se publicó en 2007.⁷ En este estudio, entre otras cuestiones, se dan a conocer los resultados de la primera Encuesta sobre Actividades Laborales de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA) realizada en nuestro país en 2004. Dicha encuesta se llevó a cabo en el Noroeste (Jujuy, Salta y Tucumán), el Noreste (Chaco y Formosa), Mendoza y el Área Metropolitana de Buenos Aires y posibilitó conocer la magnitud y las características del trabajo infantil en el país. Entre algunos de los resultados relevantes, se muestra que, en las regiones en que se realizó la encuesta, el 7% de los niños de entre 5 y 13 años trabaja, y que en su mayoría lo hacen en el marco de un emprendimiento familiar. Se evidenció que el trabajo infantil disminuye a medida que se avanza en los estratos de renta, lo que da la pauta del fuerte vínculo entre el trabajo infantil y la pobreza. Asimismo, cuando se toman en cuenta tanto la línea de pobreza como las necesidades básicas insatisfechas, la incidencia del trabajo infantil es mucho mayor en los hogares con pobreza estructural.

7 Aunque en la introducción de este artículo planteamos que excluiríamos del análisis publicaciones que no provinieran del ámbito académico, creemos que este trabajo merece especial atención por tratarse de una investigación que, si bien se desarrolló en el marco del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, fue realizada por expertos e investigadores académicos.

A su vez, el análisis de los datos de la encuesta se complementó con algunas investigaciones cualitativas que permitieron ampliar el conocimiento sobre el fenómeno.

Creemos que el diseño e implementación de dicha encuesta ha marcado un hito porque permitió, por primera vez, conocer y caracterizar el fenómeno en ciertas regiones del país, aspecto que los anteriores instrumentos de medición no posibilitaban.⁸

EL ORIGEN DEL TRABAJO INFANTIL: EXPLORANDO LOS FACTORES EXPLICATIVOS

Como se refirió anteriormente, la mayoría de las investigaciones señalan que la pobreza y las altas tasas de desempleo, subempleo e informalidad son la principal causa o determinante que lleva a que los niños deban trabajar. Aunque el énfasis explicativo suele estar puesto en esa variable macro, algunos la relativizan y ponen el acento también en factores culturales, considerando necesario explorar los valores y creencias sobre el trabajo, la educación, la organización familiar, la infancia y las relaciones de género en tanto que juegan un papel fundamental en la visión del mundo de los sujetos.

Resulta importante destacar que las condiciones socioeconómicas a las que aluden los trabajos son evaluadas –por gran parte de los autores– como producto de la dinámica del sistema económico imperante (Kohen, 2004; Lezcano, 1997 a; Lezcano 1997 b; Lezcano, s/f; Rozé, 1999; Grima y Le Fur, 1999), sosteniendo que pensar que el trabajo de los niños es producto de “crisis coyunturales” que nada tienen que ver con el funcionamiento del modelo económico lleva a un camino equivocado, en el que se desconoce “la esencia de la explotación en el mundo capitalista que alcanza tanto a niños, jóvenes, adultos y viejos de ambos sexos y que está en la base de las relaciones sociales de producción, consumo y distribución de la riqueza y, por lo tanto, determina los distintos y diversos modos de vida de cada clase, sector o grupo social, independientemente de su condición étnica o de género” (Kohen, 2004, p. 205).

Otro planteo que busca definir las causas estructurales que explican el trabajo infantil es el de Urcola (2006) quien sostiene que lo que condiciona el vínculo del niño con la actividad laboral se encuentra en las transformaciones

8 En una investigación realizada por Rausky y Santos (2004) se trabaja sobre las fuentes de información cuantitativa disponibles en la Argentina referidas al trabajo infantil y se analiza críticamente cómo se releva dicha información en las encuestas. A modo de síntesis, este trabajo permitió ver que el abordaje integral de la problemática mostraba serias dificultades en cuanto a las fuentes de información. Entre las centrales se marcaron: el carácter secundario que asume el relevamiento en las pocas encuestas nacionales a hogares que se realizan, el peso del subregistro, la no comparabilidad por cuestiones de diferencias teórico-metodológicas y el carácter transversal general, cuestiones todas que impiden obtener una visión completa del fenómeno.

del régimen de acumulación capitalista y en la repercusión que tales modificaciones tienen en la clase que vive del trabajo.

En línea con esta visión, desde un enfoque marxista y fuertemente crítico de la mirada neoclásica,⁹ Iñigo Carrera (2004) discute y echa por tierra algunos de los supuestos que se manejan desde ese enfoque para explicar el trabajo infantil. La mayor parte de los estudios provenientes de la economía desarrollan el enfoque neoclásico, en el que se considera que el trabajo es un sacrificio de un bien “innato” del ser humano que es el ocio y que, asimismo, piensa a los sujetos como individuos guiados por un proceso de optimización en el espectro de sus elecciones racionales. En particular, en el mercado de trabajo esta elección se realiza entre empleos en función de una maximización de la trayectoria de salarios a lo largo de la vida del individuo. La oferta de trabajo se simplifica y se reduce a una elección realizada por el trabajador acerca de cuánto tiempo dedicar al ocio, al trabajo y a educarse. El cálculo que realiza el individuo se basa en comparar los retornos y los costos de sus elecciones. Es decir, los individuos invertirán en educación adicional sólo si el rendimiento marginal de la inversión (ingresos adicionales) supera los costes de oportunidad (en términos de ingresos perdidos). En este contexto, el desempleo sería una elección voluntaria ya que el trabajador rechazaría ofertas laborales presentes (ingresos adicionales) en pos de mejores ofertas futuras de trabajo (ingresos perdidos).

Desde esta misma lógica, se considera que el tiempo en el que el niño se encuentra preparándose para desarrollar su futura madurez productiva es el ocio infantil. Ahora bien, cuando los niños son pobres ese ocio pasa a ser un bien de lujo, por lo cual se ven compelidos a ingresar en el mercado de trabajo. “De aquí en más, la pobreza que empuja al niño al mercado de fuerza de trabajo pasa a ser representada invertida: se trata de cómo aumenta o disminuye el ‘bienestar’ de la familia obrera según sus hijos trabajen o no. Toda determinación que fuerce a los niños a trabajar aparece reducida así a una cuestión de maximización de la ‘función de utilidad’ de la familia obrera y, luego, a una abstracta discusión acerca de la voluntad de quién depende la forma matemática de esta función” (Iñigo Carrera, 2004, p. 12). Se realiza así el análisis formal del trabajo infantil utilizando los llamados “modelos de decisión o regateo familiar”, que justamente permiten evaluar cuáles son las características del hogar que lo hacen emerger.

Iñigo Carrera considera que “la problemática del trabajo de los niños surge allí donde la entrada al proceso de trabajo se realiza antes de que el trabajador haya alcanzado su madurez productiva, a expensas de la destrucción de

9 Debemos mencionar que en el campo de la literatura económica hay una gran cantidad de producción bibliográfica sobre trabajo infantil (fundamentalmente estudios de caso en países subdesarrollados) cuyo enfoque analítico es neoclásico. Sin embargo, para el caso de la Argentina prácticamente no se registran investigaciones de esta disciplina.

su fuerza productiva futura” (ídem, p. 4). De este modo, al utilizar la fuerza de trabajo infantil, la sociedad está deteriorando su potencialidad productiva.¹⁰

Ahora bien, ¿cuáles serían las razones que explican el uso de la mano de obra infantil? Según Iñigo Carrera no puede explicarse a partir de la pobreza entendida como fenómeno abstracto y ajeno a determinaciones sociales específicas propias del modo de producción capitalista; por el contrario, el ciclo del trabajo infantil debe ser pensado en función de los atributos productivos que la organización general de la producción y el consumo requiere de la fuerza de trabajo en cada momento y lugar. El autor da un claro ejemplo de este mecanismo: si la acumulación requiere un trabajador cuya formación lleva un período largo de tiempo y el consumo de una mayor calidad y cantidad de bienes, el salario de los padres va a estar normalmente determinado de manera de cubrir el consumo de sus hijos. Si sólo requiere de trabajo simple, el producto social se asigna a cubrir el consumo más elemental y temprano.

El análisis incorpora como elemento fundamental la renovada división internacional del trabajo. Por un lado, se encuentran aquellos países cuyos adelantos en el proceso productivo les permiten prescindir de la mano de obra infantil; en ellos, la valorización del capital se sostiene mediante una mayor especialización en los procesos de producción que demandan un trabajo complejo. Por otro lado, hay un conjunto de países cuyas condiciones de producción y aplicación de la fuerza de trabajo se asemejan a las que caracterizaban a la industria dos siglos atrás; para estos, el trabajo infantil aparece como elemento que valoriza al capital. Este modo de organización tiene dos efectos: a) que el desarrollo de potencialidades productivas del niño se haya limitado doblemente, tanto por la privación en el consumo como por el ejercicio temprano de trabajo; y b) la caída del valor de la fuerza de trabajo de la población adulta sobrante, que no incluye la cobertura del consumo de los hijos. Este grupo queda entonces privado de la posibilidad de trabajar, es decir, se le quita lo propiamente humano, que no es el ocio sino el trabajo.

La propuesta del autor resulta relevante tanto por el diagnóstico que realiza sobre los determinantes macro del trabajo infantil como por las propuestas de tratamiento del fenómeno, en la medida en que trasciende lo inmediato y plantea que para combatirlo es necesario transformar el proceso nacional de acumulación de capital. Tal transformación debe basarse en la consolidación de procesos productivos que requieran de trabajo complejo. Esta es la única forma

10 Recordemos que ya Marx, en su libro *El Capital*, denunciaba la existencia del trabajo infantil en los albores de la sociedad capitalista, época en la cual los niños proletarios eran explotados en prolongadas jornadas laborales. Las pujas entre la clase capitalista y la clase obrera en torno a la legislación por la limitación de las horas de trabajo, por la prohibición del trabajo nocturno, por la edad mínima de admisión al empleo, muestran el sinnúmero de avances y retrocesos que se dieron en aquellos años respecto de la situación de los trabajadores en general y de los niños obreros en particular; pero fundamentalmente lo que revelaba Marx era el traspaso de cualquier límite moral por parte del capital, al punto de superexplotar a los niños sacándolos del hogar y sometiénolos a las peores condiciones de trabajo.

que tiene el niño de permanecer en el sistema educativo hasta alcanzar la madurez productiva y de no verse envuelto en el desgaste prematuro de su fuerza de trabajo.

TRABAJO INFANTIL Y SUBJETIVIDAD

La psicología y la sociología han llevado a cabo investigaciones que recuperan –desde su particular registro disciplinar– elementos subjetivos vinculados con el trabajo infantil.

En el caso de la psicología, los aportes realizados provienen de distintas corrientes del campo: el psicoanálisis (Freud y Lacan) y la psicología genética (Piaget). El eje transversal que recorre los trabajos es el interés por el impacto del trabajo infantil en la subjetividad y en la conformación identitaria de los niños.

Grima y Le Fur (1999) brindan herramientas “prácticas y conceptuales” para pensar desde el psicoanálisis la problemática o, en sus términos, el “síntoma” de los chicos en situación de calle” en la Argentina.

En su ensayo sostienen que es la carencia de empleo la que atraviesa la problemática de los niños en situación de calle. El trabajo y/o su falta, además de incidir sobre individuos ya constituidos, transforma la subjetividad, adulta e infantil, callejera o no. Consideran la subjetividad como el conjunto de efectos discursivos que varían históricamente y que ofrecen modelos identificatorios a través de los cuales los sujetos se perciben a sí mismos según las representaciones que les brindan esos dispositivos. Los productores de subjetividad no son exclusivamente los discursos familiares, sino que también lo son el trabajo y otras prácticas sociales que tienen la función de adaptar a los sujetos a los lugares adjudicados socialmente, de “labrar subjetividades” y, de esta manera, ser “funcionales al lazo social”.

Desde este esquema conceptual, los autores piensan que el problema de los chicos de la calle radica en que la misma no es el lugar adecuado porque permanecer en la calle implica no “contar con los recursos que otorga la estructuración psíquica por medio de la ley transmitida por la función paterna,¹² aunque puede otorgar herramientas creativas para la sobrevivencia, [dado que] somete a la violencia de la jungla callejera” (Grima y Le Fur, 1999, p. 184).

Si bien el momento de ingreso en la producción varía históricamente, en la era premoderna los niños trabajaban y se “confundían” con los adultos, mientras que el problema de la etapa actual radica en que no se “comparte” el trabajo

11 La problemática de los chicos en situación de calle es diferente de la del trabajo infantil: los chicos en tal circunstancia además de trabajar viven en la calle, aspecto que complejiza la cuestión dado que no cuentan con una referencia familiar estable.

12 Para el psicoanálisis la ley transmitida por la función paterna si bien es arbitraria ordena el psiquismo. Según esta corriente, el sujeto se estructura por la prohibición de un imposible (véase la teoría de la castración).

con el niño sino que se lo “arroja” a la calle. Dado el carácter prematuro del pichón de hombre al nacer, se vuelve imprescindible que alguna estructura lo reciba y preserve hasta su edad productiva. Grima y Le Fur hacen referencia al sistema de “postas generacionales” para graficar dicha situación. Ahora bien, ¿qué sucede cuando esa lógica de “postas generacionales” se quiebra y algunos niños se encuentran en situación de calle? En un contexto de exclusión social como el actual, la distancia entre la calle, en tanto lugar, y el niño, como su ocupante, genera estragos de distinto tipo que afectan tanto a los propios chicos (entre otros, analfabetismo, adicciones, problemas de salud) como a terceros que circulan por las calles (robo, imprudencia infantil que expone a terceros a dañarlos, etcétera).

Como observación interesante, los autores señalan que los niños estudiados se “significan” como trabajadores y que sus prácticas son representadas como laborales; es decir, no se perciben bajo la designación “chicos de la calle”. Esto se debe, en parte, a que “esas actividades, si bien no les permiten escapar del lugar de exclusión que la sociedad les adjudica, les restan identidad de excluidos y [...] les otorgan recursos materiales para la llamada subsistencia y recursos simbólicos para enfrentar la jungla callejera” (ídem, pp. 247, 248). Pero, agregan, para la concepción freudiana sobre el trabajo, el mismo además de dar identidad, organizar la vida cotidiana y separar generaciones, cumple una función ética. “Freud encuentra en el trabajo personal y cotidiano la única alternativa posible respecto de la carencia real del sujeto. El trabajo, si bien es fuente de malestar en la cultura porque separa al productor de su producto, ofrece una herramienta (la única eficaz para Freud) respecto de ese malestar, en tanto pone en relación productiva con otro de la cultura (Otro) la carencia estructural del sujeto, al permitir que el producto que deviene de su acto lo exceda en términos de fines socialmente valorados [...] Cumple la función estructurante de relacionar al sujeto con la castración en tanto lo arranca del *ser* para el deseo materno para *hacer* como cualquier sujeto castrado. En este punto el trabajo funciona como uno de los nombres del padre.” (Ídem, pp. 227, 249).

Se preguntan los autores si los chicos de la calle son niños o adultos presos en cuerpos infantiles. En un punto puede pensarse que no son niños porque carecen de protección y realizan actividades propias de los adultos: trabajan. Pero tampoco son adultos, porque son arrojados a la calle y no tomados por ella. Son niños, pero, al no haberseles brindado el saber sobre su condición mortal, pareciera que quieren desembarazarse de sus cuerpos infantiles.

Picco y Galende (2001) llevan a cabo en San Luis una investigación en la que se interrogan acerca del impacto del trabajo infantil en la constitución subjetiva. Si la infancia es definida por el psicoanálisis como el período que corresponde a una etapa cronológica en la estructuración del aparato psíquico en el que la protección y el cuidado de los adultos son esenciales, se preguntan: ¿qué incidencia tiene en la subjetividad ingresar precozmente al mundo del trabajo?, ¿qué imagen tienen los otros –adultos y pares– del niño que trabaja y cómo impacta esta imagen en la constitución de su propia identidad?, ¿cómo

es incorporado al aparato psíquico el desempeñar una actividad ejercida en situaciones muy precarias y en una etapa del desarrollo que se caracteriza por el cuidado y la protección de los adultos? ¿Son niños o adultos?

Consideran que, desde lo psicológico, el trabajo infantil tiene numerosas consecuencias, entre ellas: la asunción de roles adultos, la exposición del aparato psíquico al incremento de estímulos perturbadores que pueden operar como un obstáculo en los procesos de simbolización, la identificación con figuras inadecuadas (dada la ausencia de grupo familiar); y también destacan la internalización de la violación de normas.

A partir de una serie de entrevistas a un grupo de niños y adolescentes que trabajan por cuenta propia en actividades que pueden catalogarse como económicamente marginales en la ciudad de San Luis, las autoras encuentran que provienen de familias desintegradas pertenecientes a sectores muy pobres, que destinan a sus hogares –sin cuestionar el tener que hacerlo– el dinero obtenido a través de la actividad laboral y que asisten a la escuela irregularmente. Su identidad laboral es vivenciada como positiva y, aunque en un futuro prefieren no continuar con esas actividades, no pueden proyectarse hacia otra actividad.

Para concluir, Picco y Galende sostienen que, si bien el trabajo de los niños “rompe con el concepto de infancia”, se necesita una visión crítica que no lo reduzca a un valor económico y que reconozca su instancia socializadora, dadora de una identidad positiva siempre y cuando sea bajo protección y no interrumpa la escolaridad de los chicos.

Por su parte, Pratesi (1999), utilizando los aportes de la psicología genética, tiene como objetivo indagar de qué manera el estilo de vida de niños y adolescentes que trabajan en las calles de la ciudad de Resistencia condiciona su formación moral. Considera que hay dos respuestas posibles al interrogante planteado: la precoz socialización laboral y el consiguiente ejercicio de la cooperación favorecen el desarrollo de una moral autónoma o el déficit o ausencia de actividades escolares y lúdicas prolonga la heteronomía. La autora se pregunta por los aspectos que se deberían tomar en cuenta para analizar esta dimensión de lo social, señalando los siguientes como fundamentales: a) las reglas, valores y signos como componentes de los hechos sociales; b) las relaciones de autoridad y obediencia y sus consiguientes morales de autonomía y heteronomía; c) la práctica y la noción de justicia y el sistema de sanciones que de ella se deriva; d) las conductas cooperativas y agresivas y los contextos en que emergen. Tomando en cuenta estas dimensiones, realiza un estudio sobre el proceso de socialización en la actividad laboral de un grupo de niños de la ciudad de Resistencia. Allí encuentra que la actividad laboral en la calle no favorece el desarrollo de una moral autónoma, asentada en la reciprocidad y solidaridad; a su vez, que el niño se aferra al presente y no puede proyectarse hacia el futuro y que solamente va a poder hacerlo cuando pueda ejercer su libertad, no tenga la urgencia de satisfa-

cer sus necesidades materiales y pueda abrir paso al juego, el arte, el aprendizaje y el trabajo creativo.

Desde un registro sociológico, Landini, Varela, Correa y Ureta (2000 a y 2000 b) realizan en San Juan una investigación en la que se destaca que hay distintas formas de inserción de los niños en el mundo del trabajo, que impactan diferencialmente en la conformación de su subjetividad. A partir del análisis de las relaciones vinculares que entablan los niños trabajadores con su familia, con la calle y la comunidad, las autoras ven cómo repercuten de modo distinto en la conformación de la “imagen de sí” que los chicos desarrollan. “La imagen de sí que los niños desarrollan depende de la mirada que tanto la sociedad como la familia les devuelven [...] Primero será la familia, luego será la escuela y la calle quienes devolverán, a la manera de un espejo, la imagen valorizada o desvalorizada del niño, su persona y su trabajo” (Landini, Varela, Correa y Ureta, 2000 a, p. 3). Así, la perspectiva desarrollada permite reconocer cómo en una misma realidad contextual se desarrollan diferentes situaciones de vulnerabilidad.

Distinguen tres modalidades de trabajo: 1) trabajo familiar cooperativo: el trabajo infantil es valorizado y visto como una enseñanza y aprendizaje para la vida, con un papel socializador; dados el estímulo y la comprensión, los niños sienten que la actividad que realizan es importante para el grupo familiar, tienen permanencia en la escuela y expectativas futuras de trabajo y estudio; esto les devuelve una imagen positiva de sí mismos; 2) trabajo familiar distributivo: los chicos trabajan independientemente, pero mantienen el vínculo familiar aunque de manera más débil que en el primer tipo de trabajo; 3) trabajo desligado: los niños trabajan independientemente y no mantienen vínculos con su familia, viéndose expuestos a situaciones de violencia y explotación en su relación con los adultos.

Las autoras señalan que los dos últimos tipos de actividades tienden a ser menospreciadas, hay una “no mirada del otro” o descalificación y rechazo tanto de la familia como de quienes circulan por las calles, que le devuelven al niño una imagen negativa de sí. Asimismo, consideran que las vivencias de un tránsito escolar cargado de imposibilidades y dificultades coadyuvan a la construcción de una imagen de sí desvalorizada, que se refuerza con “la mirada a veces amenazante, a veces compasiva, del mundo callejero. La indiferencia o el desprecio suele ser el sentido que acompaña la mirada ajena, que examina, desconfía y a veces auxilia a quienes caminan la calle [...]. No es el trabajo en sí lo que marca subjetivamente al niño, sino las condiciones de realización, el modo de recepción de ese trabajo y la relación con los adultos, en los distintos ámbitos de circulación: familia, escuela, calle” (Landini, Varela, Correa y Ureta, 2000 b, p. 11).

Sobre la base de los diferentes tipos de estrategias y las distintas imágenes de sí que los niños desarrollan, las autoras construyen una tipología de la situación de vulnerabilidad, en la que encuentran cuatro tipos: “cuidado” (existencia de cierto soporte familiar y vínculos afectivos), “contenido” (existencia de soportes familiares y sociales, con vínculos de contención y cuidado), “no conte-

nido-no cuidado” (disminución de los sopores familiares y sociales, la familia se desliga de la contención y del cuidado del niño), “excluido” (situación de vulnerabilidad extrema, con ausencia de soportes familiares y sociales y vínculos afectivos hostiles y violentos).

Creemos que un aspecto de suma importancia en los estudios comentados es que nos presentan claves analíticas que abren paso a la comprensión del impacto y de las consecuencias que tiene el trabajo precoz en la subjetividad de los niños. A su vez, y más allá de las diferencias teóricas que llevan a los autores abordados a focalizar en distintos aspectos, coinciden en algunos de los hallazgos: si bien el trabajo infantil es negativo para el desarrollo psíquico de los niños, ya que compite con actividades como la educación y el juego que son fundamentales en el desarrollo, no pueden establecerse generalizaciones reduccionistas que imputen un único sentido al trabajo y se debe escuchar a los niños e indagar en profundidad las múltiples formas en las que se vinculan e identifican con la actividad.

LOS SENTIDOS DEL TRABAJO INFANTIL

Algunas investigaciones sociológicas y antropológicas buscan incorporar en sus análisis, entre otros elementos, los sentidos y significados que diferentes actores elaboran en torno al trabajo infantil.

El trabajo de Vasilachis (2003), a partir de la selección al azar de titulares de diarios nacionales desde 1993 hasta 2001, realiza un análisis de las diferentes representaciones discursivas que construye la prensa escrita sobre la identidad de los niños que trabajan y/o viven en las calles.

En líneas generales, la autora encuentra que desde la prensa escrita se apela a metáforas que construyen una identidad con “rasgos negativos” de estos niños y sus familias, y que las actividades laborales que realizan no son vistas en tanto contribución a la reproducción de sus hogares, sino que suelen ser enmarcadas en el contexto de conductas delictivas, en las que, por lo general, hay involucradas otras personas (familiares, amigos, etc.) que ofician de “explotadoras”. Considera que se va construyendo así, en relación con estos grupos, un discurso discriminatorio que reúne en ellos todo lo que es ilegítimo y rechazado por la sociedad y en el que aquellas características contingentes de su identidad aparecen como inmanentes.

Encuentra que la calle “a nivel cognitivo, se presenta vinculada con un conjunto de características, de particularidades que marcan su diferencia respecto de los ámbitos protegidos necesarios para el completo desarrollo de la individualidad de los niños. Esas características, generalmente negativas y vinculadas a carencias de distinto orden, con los que la calle es asociada, terminan así ligándose a la identidad de los niños que trabajan y/o viven en ella. Estas carencias son [...] de protección, cuidado, reparo, control, orden, limpieza, organización, normas” (Vasilachis, 2003, p. 173). La autora señala que la utilización que hace la prensa de ciertos recursos cognitivos negativos para con estos niños también se trasladan

a sus familias, las cuales son caracterizadas “con atributos y comportamientos ilegítimos, rechazados por el resto de la sociedad, y considerados, también, violatorios de las normas que la regulan y que son aceptadas por la mayor parte de sus miembros [...] El empleo de esos recursos cognitivos tiene, entonces, respecto de la sociedad en su conjunto, la función de reproducir valores, jerarquizaciones, formas de poder, de control y dominación” (ídem, pp. 176, 177).

Así, “la función de los recursos cognitivos utilizados en los procesos discriminatorios es, precisamente, justificar esa exclusión, naturalizándola como parte de los procesos y condiciones inevitables [...]. En ningún caso se hace alusión a los componentes estructurales, a los procesos sociales, económicos, políticos o, más bien, al entramado de relaciones de privación que está en el origen, conservación y/o reproducción de las situaciones de pobreza” (ídem, pp. 190, 192).

Pensamos que este análisis ayuda a desnaturalizar y mirar críticamente el modo en que se construyen los discursos y se elaboran representaciones sobre el trabajo infantil en un espacio que, como el de los medios –según sostiene Champagne (1999)–, tiene un gran poder para producir efectos de realidad. De este modo, desandar los significados implícitos en dichas construcciones discursivas pone en evidencia la arbitrariedad desde la que explican los fenómenos sociales con todos los riesgos que ello trae aparejados.

Considerando los discursos de los propios actores involucrados, en una investigación llevada a cabo en el ámbito urbano de nuestro país, precisamente en tres escuelas estatales del noroeste del Conurbano Bonaerense, en una zona con índices de pobreza mayores que el promedio del Conurbano, Feldman (2001) encuentra que, en términos generales, son los padres, compelidos por las dificultades económicas, los que toman la iniciativa de sumar a los chicos al trabajo. Usualmente, los padres expresan que al incorporar a los niños al trabajo les están brindando herramientas para formarlos. Mientras que los adultos sostienen que los niños realizan las actividades “porque quieren”, al indagar la visión de los niños no existe total correspondencia con tal afirmación. En función de ello, Feldman elabora una tipología sobre la disposición al trabajo, en la que se distinguen tres situaciones: a) interés: los niños encuentran atractivo trabajar; b) resignación: se muestran receptivos a los trabajos, pero con poco interés; y c) resistencia: se ven molestos y reticentes al trabajo (Feldman, 2001).

Miranda, Otero y Zelarayan (2007) analizan en seis barrios de la ciudad de Rosario el caso de los niños y adolescentes que trabajan en el sector informal de la basura y en actividades de calle. Destacan que la participación de los niños en esta actividad aparece en varios casos “invisibilizada”, esto es, que la actividad laboral que realizan no es considerada como tal por los adultos. A su vez, encuentran una valoración positiva del cirujeo en tanto trabajo honrado y no delictivo.

Otro estudio centrado en la actividad del cirujeo es el trabajo de Ábalos (2000) en otro escenario: la ciudad de La Plata. La autora describe cómo un gru-

po de niños construye su propia definición del cirujeo a partir del análisis de los relatos que desarrollan sobre la actividad. Observa que para los entrevistados el trabajo cobra un carácter de obligatoriedad y que por ello no logran desarrollar un sentimiento de pertenencia e identificación con él.

Más allá de las particularidades de los hallazgos en cada uno de estos estudios, lo sugestivo de estas investigaciones es que ponen en evidencia los múltiples sentidos que se le asignan al trabajo infantil, y que, entonces, nos advierten, directa o indirectamente, sobre la imposibilidad de plantear contenidos homólogos a la significación de dicho fenómeno.

EL PERFIL DE LOS CHICOS QUE TRABAJAN

Lezcano (2002) describe la situación de los niños que trabajan en cuatro centros urbanos –Rosario, Córdoba, Mendoza y Santa Fe–, y encuentra que, si bien en todos ellos hay un incremento en la magnitud e intensidad del fenómeno, cada uno asume características singulares en función de los recursos económicos de la zona y de las particularidades de sus tradiciones y formas de organización jurídicas y políticas.

Según la autora, uno de los fenómenos más importantes es el aumento de la cantidad de niños que trabajan en las calles –solos o con sus familias– pero que vuelven al hogar, a diferencia de décadas pasadas en las que había una gran cantidad de chicos que vivían y trabajaban en las calles. Además de subrayar que el espacio preponderante en el que se desarrolla el trabajo es la calle, con actividades como el cirujeo y la mendicidad, advierte sobre los distintos tipos de organización que se presentan: por un lado, entre adultos y niños; por otro lado, entre niños exclusivamente.

Encuentra que las primeras se sostienen sobre una base familiar, y no de otro tipo de vínculos. Solamente en uno de los aglomerados se halló un caso de una red de prostitución. En el caso de las redes entre pares, señala distintas formas vinculares: a) redes sociales: los niños comparten actividades informales y no responden a un modelo de organización laboral fijo, ni a reglamentaciones internas; el ingreso percibido no se socializa; b) redes clandestinas: los niños se dedican al robo y hurto y tienen una organización vertical basada en el afecto, ya que se ingresa en función de la confianza; c) redes sociolaborales: lo que vincula a los chicos es la necesidad de trabajar y se caracterizan por ser altamente disciplinadas.

En esta investigación la autora pone en evidencia las diferentes características, en cuanto a organización, tipos de relaciones y vínculos (de afectividad, respeto, solidaridad, etc.) que asumen las diferentes “redes” de trabajadores infantiles.

Otro elemento clave señalado por Lezcano (1997 b) es que “los niños que ingresan al mundo del trabajo lo hacen en el marco de grupos que construyen su identidad a partir de la necesidad. Puede ser una necesidad económica,

de solidaridad, de apoyo mutuo frente al peligro externo o el amparo estrictamente laboral” (Lezcano, 1997 b, p. 10).

TRABAJO INFANTIL, EDUCACIÓN Y SALUD

Cabe destacar que muchas de las investigaciones recalcan que la realización de trabajos por parte de los niños va en detrimento de la formación escolar. Aunque gran parte de los chicos que trabajan asisten a la escuela, el ausentismo y la sobreedad son factores clave que inciden negativamente en la trayectoria escolar y en los logros educativos (Feldman, 2001; Duro, s/f; Krichesky, 1990).

Sin embargo, aun cuando para algunos el trabajo de los niños es el motivo principal de abandono o ausentismo escolar, hay otros que relativizan este diagnóstico y sostienen que, en realidad, muchos de los chicos trabajan para poder sostener los gastos de su formación escolar (Nieuwenhuys, 1996). El tema de la relación escuela-trabajo es muy complejo, e inciden varios factores, entre otros: las trayectorias educativas de los padres, las expectativas sobre la educación formal, las características de las escuelas a las que asisten los chicos.

Llomovate (1991) analiza el significado del trabajo y su relación con el sistema escolar en un grupo de niños y adolescentes de sectores populares del Gran Buenos Aires. La autora destaca que lo más frecuente, tanto para los padres como para los hijos, es que valoren positivamente la terminalidad de la escuela primaria, aunque tal percepción no tiene su correlato en la valoración de la escuela secundaria: muchos de los niños perciben a la enseñanza media como una institución perteneciente a otro circuito de posibilidades vitales, con escasos contactos con los propios, de modo que, más que una frustración, la no inserción aparece como parte de un horizonte naturalizado.

Cervini y Dari (2005, 2006) llevan a cabo un estudio muy puntual: el efecto del trabajo infantil sobre el progreso en el aprendizaje de alumnos de matemática de la educación secundaria básica a partir del análisis longitudinal de dos evaluaciones realizadas por la Dirección de Evaluación de la Calidad Educativa de la Provincia de Buenos Aires a una cohorte de alumnos en 2001 y luego en 2003. Lo que los impulsa a este tipo de análisis es que encuentran que hay muy pocas investigaciones que hayan explorado el efecto del trabajo de los niños en el aprendizaje, y que el conocimiento de esta cuestión es elemental en aquellos casos en que escolarización y trabajo no son excluyentes. Como conclusión general encuentran que el trabajo precoz tiene efectos negativos en el aprendizaje: los niños trabajadores no sólo experimentan un rendimiento escolar más bajo, sino que también las tasas de progreso de aprendizaje son inferiores.

Por su parte, Kohen (2004) aborda el tema de los problemas en la salud vinculados con el trabajo infantil. Advierte que “los chicos que trabajan están sometidos a un triple desgaste: en primer lugar, el desgaste que les ocasiona el trabajo que realizan [...]. En segundo lugar, se desgastan al concurrir a la escuela luego de haber trabajado. Y el tercer desgaste es el que les produce [...] el trabajo

doméstico” (p. 215). En su investigación en la ciudad de Rosario, encuentra que entre las alteraciones en la salud más frecuentes se registran: dolores de cabeza, dolor de garganta, dolor de espalda y lumbar, mareos, dolores articulares, nerviosismo, etcétera.

Noceti (2006) estudia en una comunidad de Bahía Blanca el caso de los niños que trabajan en el reciclado de basura y sus efectos en la salud y el medioambiente. A partir del caso analizado, la autora destaca que en la comunidad hay una importante estigmatización de las familias con niños trabajadores, y más aún de aquellos que se dedican al reciclado de basura. Entre algunas de las problemáticas más frecuentes se remarcan las infecciones, las parasitosis, las lesiones en la piel, el asma y las mordeduras de roedores y perros.

Feldman (2001) observa, entre los niños que trabajan, la existencia de accidentes de trabajo o de padecimientos tales como el cansancio o agotamiento. Los riesgos varían en función del tipo de trabajo que los chicos realizan; por ejemplo, quienes se dedican a actividades rurales corren riesgos por el contacto con pesticidas, quienes trabajan en las calles están en peligro por la circulación de autos, el contacto con la basura, etcétera.

Nosotros creemos que los vínculos planteados entre el trabajo infantil y la no escolaridad, o el trabajo infantil y las enfermedades o accidentes de trabajo presentan múltiples aristas que es necesario explorar; y que cualquier asociación lineal entre dichas variables omite la complejidad con que merece plantearse al asunto.

TRABAJO INFANTIL DOMÉSTICO Y GÉNERO

Hay algunos estudios sobre el trabajo infantil que ponen el énfasis en la ausencia de consideración de un aspecto fundamental del tema que debe ser contemplado: la cuestión del género. En general –aunque no de manera exclusiva–, se analiza la problemática del género vinculándola con el trabajo infantil de tipo doméstico.

Para la Argentina, Schiavonni (2003) analiza los aportes de hijas e hijos a las estrategias de vida familiar en contextos rurales y urbanos de la Provincia de Misiones. Reconoce una gran cantidad de actividades realizadas por los distintos miembros del grupo familiar, tanto productivas (generadoras de ingresos) como reproductivas (trabajo doméstico, escolaridad, esparcimiento y cuidados personales). Los niños se incorporan a la realización de actividades desde los 6 años de edad, y a medida que crecen se incrementa el grado de complejidad de las tareas. Hasta los 8 o 9 años, aproximadamente, realizan tareas “sencillas”, acordes a sus habilidades, ligadas más bien al ámbito reproductivo. En este sentido, no participan con marcas genéricas explícitas: tanto niños como niñas realizan actividades rutinarias y frecuentes, al igual que las mujeres adultas. Pero luego esto se va modificando; las diferencias de género se van acentuando con la

edad: de niños parecen “asexuados”, de jóvenes las distinciones van haciéndose presentes.

Desde chicos, se va entrenando a los hijos en el ejercicio de las distintas tareas, “[...] los aportes no pasan inadvertidos [...], los aportes en trabajo doméstico de los niños mayores son tan significativos como los de la madre, y cuando la reemplazan, aún más que el de ella” (Schiavonni, 2003, p. 189).

A medida que crecen, se van especializando en sus tareas que, como en el mundo adulto, son valoradas diferencialmente: lo masculino se vincula con el trabajo productivo, valorado como superior, y lo femenino se liga a lo reproductivo y, aunque con una carga horaria mayor, goza de un reconocimiento menor. De este modo, la división del trabajo en el seno de las familias continúa reproduciendo los efectos de la dominación masculina y la arbitraria y desigual división y valoración del trabajo.

Desde nuestro punto de vista, la incorporación de la variable género en los estudios sobre niñez trabajadora es de suma relevancia en la medida en que nos introduce en una dimensión más de la desigualdad que ya desde la infancia se va consolidando.

REFLEXIONES FINALES

En este artículo hemos sistematizado un conjunto de investigaciones producidas desde diferentes disciplinas de las ciencias sociales con el objeto de estudiar el trabajo infantil.

Destacamos el gran abanico de tipos de trabajo infantil y la multiplicidad de dimensiones de análisis que, a través de los estudios de caso, se pueden llegar a abrir y conocer. Como balance de tales aportes puede verse que, en general, tienen una mirada integral del fenómeno, situándolo en su complejidad.

De las investigaciones que dan cuenta de los determinantes del trabajo de los niños, rescatamos la puesta en evidencia de las variables macro para explicar la emergencia del fenómeno, lo que conlleva una crítica al modelo del capitalismo como modelo de desarrollo generador de trabajo infantil.

En cuanto a aquellos estudios de caso que recuperan la subjetividad, creemos que sus planteos son enriquecedores para pensar la problemática en la medida en que nos abren paso a la comprensión del impacto y consecuencias que tiene el trabajo precoz en el psiquismo, permitiendo acceder a dimensiones poco exploradas del trabajo infantil: modos de relacionarse, vivencias, significados y conductas en relación con el trabajo. A su vez, y más allá de las diferencias teóricas que llevan a los autores abordados a focalizar en distintos aspectos, podemos ver que coinciden en algunos de los hallazgos: si bien el trabajo infantil es negativo para el desarrollo psíquico de los niños ya que compete con actividades como la educación y el juego que son fundamentales en el desarrollo, no se pueden establecer generalizaciones reduccionistas que imputen un único senti-

do al trabajo; se debe escuchar a los niños e indagar en profundidad las múltiples formas en las que se vinculan e identifican con la actividad.

Conocer y comprender lo que sucede en los microespacios sociales a través de las representaciones que los distintos actores sociales construyen sobre la niñez y el trabajo infantil permite acercarnos a las visiones que los propios involucrados tienen sobre la temática. De esta manera, se evita la asunción de supuestos en las conductas de los sujetos, y se deja en claro la necesidad de profundizar en indagaciones que examinen la dimensión simbólica del fenómeno.

Lo relevante de los estudios detectados es que hacen el esfuerzo por articular las conductas individuales y los condicionamientos estructurales, los determinantes macro y micro y las consecuencias que la inserción temprana en el mundo del trabajo puede tener. Más allá de algunos hallazgos particulares, puede evidenciarse que gran parte de los trabajos alcanzan conclusiones similares; sin embargo, resta aún una mirada que logre despegarse de los estudios de caso y que plantee una teoría general acerca del trabajo infantil.

Creemos que una reflexión que se encamine en dicha dirección debe necesariamente basarse en un análisis que piense el trabajo de los niños integrando tanto las condiciones objetivas en las que se desarrolla esta práctica como sus contenidos simbólicos, es decir, que aborde el fenómeno tomando como punto de referencia los condicionantes macro-sociales propios del contexto en el que se inserta pero también incluyendo las vivencias y representaciones que los miembros de la unidad doméstica tienen respecto de la organización del trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

ÁBALOS, Cecilia (2000), "Hacia una definición del cirujeo infantil", en *Revista Niños, Menores e Infancias*, año 2, n° 3, La Plata, Instituto de los Derechos del Niño, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP.

CERVINI, Rubén y Nora DARI (2005), "Trabajo infantil urbano y logro en matemáticas de la educación básica. Un modelo de dos niveles", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 10, n° 025, México D.F., Consejo Mexicano de Investigación Educativa, abril/junio.

----- (2006), "Trabajo infantil y aprendizaje en la educación secundaria básica", ponencia presentada en "Pluralidades. Quintas Jornadas Nacionales de Investigación Social de Infancia y Adolescencia, La Convención Internacional de los Derechos del Niño y las prácticas sociales", Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, 28 y 29 de septiembre.

CIGNO Alessandro, Furio ROSATI y Zafiris TZANNATOS (2002), *Child labor handbook*, Washington DC, World Bank ILO, Social Protection Discussion Paper Series, n° 0206, Call N°: 102B03/164.

CHAMPAGNE, Patrick (1999), "La visión mediática", en Pierre BOURDIEU (dir.), *La miseria del mundo*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

DURO, Elena (s/f), "Consideraciones acerca de las tensiones entre educación y trabajo infantil y adolescente: una deuda pendiente de las políticas de infancia".

FELDMAN, Silvio (1997), "Los niños que trabajan en la Argentina", en S. FELDMAN, E. GARCÍA MÉNDEZ y H. ARELDSEN (eds.), *Los Niños Que Trabajan*, Buenos Aires, UNICEF.

----- (2001), "Trabajo infantil en el ámbito urbano en la Argentina", ponencia presentada en el 5° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Asociación Argentina de Especialistas en el Mundo del Trabajo, Buenos Aires, 1, 2, 3 y 4 de agosto.

FORNI, Floreal, Susana APARICIO, Susana ASANO, Roberto BENENCIA, Marta NOVICK, Álvaro ORSATTI, María Isabel TORT e Irene VASILACHIS (1978), *Un Primer Diagnóstico sobre el Trabajo Infantil en la República Argentina*, Buenos Aires, CEIL, Documento de Trabajo n° 6.

GRIMA, José Manuel y Alicia LE FUR (1999), *¿Chicos de la calle o trabajo chico?*, Buenos Aires, Lumen Hvmánitas.

ÍÑIGO CARRERA, Juan (2004), *Trabajo infantil y capital*, Buenos Aires, Ediciones Cooperativas.

JAUME, Fernando (1989), "El concepto de marginalidad", en *Cuadernos de Antropología Social*, vol. 2, n° 1, Buenos Aires, Sección Antropología Social/ Instituto de Ciencias Antropológicas/ Facultad de Filosofía y Letras, UBA.

KOHEN, Jorge (2004), *La problemática del trabajo infantil y docente en el contexto de las nuevas vulnerabilidades. Del impacto negativo en la salud a la búsqueda de procesos saludables*, (tesis doctoral del Doctorado en Psicología), Rosario, Facultad de Psicología-Universidad Nacional de Rosario.

KRICHESKY, Marcelo (1990), "Trabajo infantil y escolaridad primaria: prácticas, percepciones y valoraciones acerca de la escuela y el trabajo", en *Revista Propuesta Educativa*, n° 3, Buenos Aires, Área de Educación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

LANDINI, María Luisa, María Eugenia VARELA, Estela CORREA y Adriana URETA, (2000 a), "La subjetividad en el niño que trabaja", en *Revista Psicopedagógica. Psicología y Pedagogía de la persona*, n° 4, Mendoza, Centro de Investigaciones Cuyo.

----- (2000 b), "Lo visible y lo invisible del trabajo infantil", ponencia presentada en las Segundas Jornadas Nacionales de Investigación Social de Infancia y Adolescencia "La Convención Internacional de los Derechos del Niño y las prácticas sociales", UNICEF-Fundación Arcor y Fundación Antorchas, Ciudad de Córdoba, abril.

LEZCANO, Alicia (1997 a), "Trabajadores infantiles: ¿quiénes fueron y quiénes son?", en *Delito y Sociedad*, año 6, n° 9, 10, Buenos Aires, Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

----- (1997 b), "Niños, pobres y trabajadores", ponencia presentada en el Primer Congreso Internacional "Pobres y pobreza en la sociedad argentina", Universidad Nacional de Quilmes.

----- (2002), "El trabajo infantil en algunos centros de concentración urbana. Perfiles y estrategias laborales de supervivencia", en Alberto BIALAKOWSKI, Alicia LEZCANO y Cecilia SENEN GONZÁLEZ (comps.), *Unidad en la diversidad. Estudios laborales en los 90*, Buenos Aires, EUDEBA.

----- (s/f), "Trabajo Infantil".

LLOMOVATE, Silvia (1991), *Adolescentes entre la escuela y el trabajo*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores.

MACRI, Mariela, Miriam FORD, Carolina BERLINER y María Julia MOLTENI (2005), *El trabajo infantil no es juego. Estudios e investigaciones sobre trabajo infanto-adolescente en Argentina (1900-2003)*, Buenos Aires, Editorial Stella y La Crujía.

MENDELIEVICH, Elías (1980), *El trabajo de los niños*, Ginebra, OIT.

MIRANDA, Ana, Analía OTERO y Julio ZELARAYAN (2007), "Trabajadores informales de la basura: un estudio sobre el trabajo infantil en Rosario", ponencia presentada en el 8° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Asociación Argentina de Especialistas en el Mundo del Trabajo, Buenos Aires, 8, 9 y 10 de agosto.

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (MTEYSS) y OFICINA DE LA OIT EN ARGENTINA (2007), *El trabajo infantil en la Argentina. Análisis y desafíos para la política pública*, Buenos Aires, MTEYSS-OIT.

NIEUWENHUYTS, Olga (1996), "The paradox of child labour and anthropology", en *Annual Review of Anthropology*, Annual Reviews Inc.

NOCETI, Belén (2006), "Trabajo infantil y salud. Estrategias de fortalecimiento interinstitucional a favor de la comunidad", ponencia presentada en "Pluralidades. Quintas Jornadas Nacionales de Investigación Social de Infancia y Adolescencia, La Convención Internacional de los Derechos del Niño y las prácticas sociales", Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, 28 y 29 de septiembre.

PICCO, Ester y Beatriz GALLENDÉ (2001), "Trabajo infantil, su impacto en la constitución subjetiva", en *Kairos. Revista de Ciencias Sociales*, año 5, n° 8, San Luis, Universidad Nacional de San Luis.

PRATESI, Ana (1999), "Los chicos trabajando", en J. P. ROZÉ, A. PRATESI, A. BENÍTEZ y L. MOBILIO (eds.), *Trabajo, moral y disciplina en los chicos de la calle*, Buenos Aires, Espacio Editorial.

RAUSKY, María Eugenia (2009), "¿Infancia sin trabajo o Infancia trabajadora? Perspectivas sobre el trabajo infantil", en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, vol. 7, n° 2, Manizales, CINDE-Universidad de Manizales, julio-diciembre.

RAUSKY, María Eugenia y Javier SANTOS (2004), "El relevamiento del trabajo infantil en las encuestas a hogares de Argentina: un primer acercamiento para el caso de la Provincia de Buenos Aires y sus principales aglomerados urbanos", ponencia presentada en el II Congreso Nacional de Sociología-VI Jornadas de Sociología de la UBA-Pre ALAS 2005, Buenos Aires.

ROZÉ, Jorge (1999), "Los chicos en la calle" en J. P. ROZÉ, A. PRATESI, A. BENÍTEZ y L. MOBILIO (eds.), *Trabajo, moral y disciplina en los chicos de la calle*, Buenos Aires, Espacio Editorial.

SCHIAVONNI, Lidia (2003), "Aportes de hijas e hijos a las estrategias de vida familiar. Familias pobres urbanas y rurales de la Provincia de Misiones", en C. WAINERMAN (comp.), *Familia, trabajo y género. Un mundo de nuevas relaciones*, Buenos Aires, UNICEF-FCE.

URCOLA, Marcos (2006), "El trabajo infantil en el escenario actual del mundo del trabajo", ponencia presentada en "Pluralidades. Quintas Jornadas Nacionales de Investigación Social de Infancia y Adolescencia, La Convención Internacional de los Derechos del Niño y las prácticas sociales", Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, 28 y 29 de septiembre.

VASILACHIS, Irene (2003), *Pobres, pobreza, identidad y representaciones sociales*, Barcelona, Gedisa.

RESUMEN

Este artículo sistematiza los principales aportes sobre el estudio y la comprensión del fenómeno del trabajo infantil en la Argentina que se han realizado desde el campo académico. Se centra fundamentalmente en el reconocimiento de las dimensiones analíticas y de las variables utilizadas por las principales tradiciones de las ciencias sociales –como la economía, la psicología, la sociología y la antropología– en el contexto de los últimos años para explicar la génesis y las características de dicho fenómeno.

ABSTRACT

This article orders in a systemic frame the main academic contributions made on the study and understanding of children work in Argentina. Its main focus is to recognize the analytical dimensions and the variables used to explain the origin and features of the subject that the most important traditions in social sciences –such as psychology, sociology and anthropology– followed in the context of these current years.

PALABRAS CLAVE

TRABAJO INFANTIL
INVESTIGACIONES SOBRE TRABAJO
INFANTIL EN CIENCIAS SOCIALES

KEY WORDS

CHILDREN WORK
SOCIAL SCIENCES INVESTIGATIONS ON
CHILDREN WORK

CON UN OFICIO EN LAS MANOS. LAS COMPETENCIAS COMO HERRAMIENTAS DE CONTINUIDAD EN LA TRAYECTORIA LABORAL: EL CASO DE LOS EX OBREROS PETROLEROS

Leticia Muñiz Terra

INTRODUCCIÓN

El modelo económico iniciado en la Argentina en los años 70 y consolidado en los años 80 y 90 presentó tres rasgos fundamentales: la desregulación o reconfiguración del marco regulatorio de la economía en general y de ciertos sectores en particular, el proceso de apertura externa y la privatización de las empresas públicas proveedoras de bienes y servicios (Aspiazú, 1995).

Este último proceso trajo serias consecuencias para las trayectorias laborales de los trabajadores estatales. Muchos de ellos fueron desvinculados de las compañías o instituciones públicas en las que habían trabajado durante años, debiendo reiniciar su camino laboral en un mercado de trabajo que presentaba altos índices de desocupación y subocupación.

En este artículo nos preocupamos por analizar las particularidades que adquirió este fenómeno centrandó nuestra atención en las trayectorias laborales de los ex trabajadores de la refinería YPF La Plata. Más específicamente, abordamos el estudio de los caminos laborales seguidos por los obreros que trabajaban en el sector mantenimiento y servicios de esta unidad productiva que fueron desvinculados de la empresa debido a su privatización, atendiendo al tipo de competencias que, como veremos más adelante, pudieron adquirir en él. En tal sentido, nos preguntamos, en particular, a qué tipo de competencias accedían los trabajadores durante su desempeño en la refinería y qué papel jugaron las mismas en las trayectorias laborales posprivatización de los ex agentes petroleros.

Leticia Muñiz Terra es Becaria Postdoctoral del CONICET con lugar de trabajo en el Centro Interdisciplinario de Metodología de las Ciencias Sociales (CIMECS-UNLP). E-mail: leticiamunizterra@yahoo.com.ar / leticiamunizterra@netverk.com.ar.

Este trabajo aborda parte de la temática que la autora está estudiando en el marco de su beca del CONICET y forma parte del proyecto "Distintas perspectivas para el análisis de la pobreza, el trabajo y las políticas sociales" dirigido por Amalia Eguía y Susana Ortale (CIMECS-UNLP), que cuenta con el apoyo del Programa de Incentivos a la Investigación del Ministerio de Educación de la Nación y del CONICET

Una versión preliminar de este artículo se presentó en las V Jornadas de Sociología de la UNLP.

En cuanto al orden de exposición, en primer lugar, presentamos el abordaje teórico y metodológico que utilizamos para estudiar el problema de investigación escogido; en segundo lugar, nos sumergimos en las particularidades que tenía el trabajo desarrollado por los obreros petroleros en esta refinería; en tercer lugar, analizamos las situaciones de los trabajadores cuando fueron desvinculados de la firma petrolera; y finalmente presentamos las trayectorias laborales de estos trabajadores en el largo plazo.

CUESTIONES TEÓRICAS Y METODOLÓGICAS

Dado que el concepto “trayectoria laboral” ha sido estudiado de manera ampliamente heterogénea, creemos importante señalar la conceptualización que utilizaremos en este artículo en particular.

Nuestro análisis estará guiado por una articulación de las nociones aportadas por el sociólogo francés Francis Godard y por el sociólogo alemán Ludger Pries.

Sucintamente, la noción de trayectoria laboral de Godard (1998) señala que el análisis de la misma puede desarrollarse en tanto método sociológico de biografías que permite una estructuración temporal de las existencias o historias de vida en términos de organización causal. A partir de una aproximación longitudinal, el investigador debe construir “cadenas causales”, cadenas de acontecimientos (individuales y estructurales) que parecen organizar la vida del sujeto y que son potenciales de cambio en su trayectoria individual. Este autor afirma, además, que determinados períodos históricos suelen implicar momentos de ruptura que traen consigo cambios en la vida de las personas, constituyendo así nudos o puntos de bifurcación que suponen ciertas transformaciones en el destino de los individuos.

Pries (1999), por su parte, señala que las trayectorias pueden estudiarse como “proyectos biográficos laborales” que se encuentran estructurados, a grandes rasgos, por cuatro instituciones sociales y su correspondiente articulación a lo largo del tiempo: el mercado, la empresa/organización, el oficio/profesión y el clan.

En nuestra investigación, retomamos las ideas de Godard (1998) al analizar las trayectorias laborales a través de un encadenamiento de diferentes momentos que resultan importantes en la vida laboral de los obreros petroleros: el momento de trabajo en la refinería, el momento de desvinculación de la empresa como consecuencia de su privatización y el momento de reinserción laboral a largo plazo. La privatización de la refinería será analizada como un acontecimiento externo que inscribe una ruptura en las trayectorias laborales.

Esta mirada será combinada con una recreación de las nociones de Pries (1999). Decimos “recreación” pues, si bien utilizaremos los conceptos generales aportados por este autor, en algunos de ellos haremos una modificación ya que consideramos que esos términos y conceptualizaciones se adaptarán mejor a

nuestro caso de estudio con dichas modificaciones.¹ Así, si bien las instituciones sociales *mercado* y *empresa/organización* serán nombradas y concebidas de igual forma, las instituciones sociales *oficio/profesión* y *clan* se replantean como sigue: la institución social *oficio/profesión* será concebida como *competencias* y la institución *clan* será nominada como *red social*.

La conceptualización de las instituciones sociales que utilizaremos será, entonces, la siguiente:

a) Con la noción *empresa/organización* haremos referencia a las organizaciones que tienen por fin producir bienes y servicios, con fines de lucro o no, en las que el trabajo está regulado por una serie de normas institucionales y administrativas, entre las cuales las más relevantes son: la forma de ingreso, las tareas a desarrollar, las posibilidades de movilidad laboral (carrera), las competencias requeridas, la jornada laboral, los ingresos y la seguridad social.²

b) La institución *mercado* aludirá, en contraposición, a aquellas actividades laborales que no están estructuradas ni sometidas a diversas reglas institucionales, es decir, que están únicamente reguladas según las “leyes de los mercados”. La actividad desarrollada es determinada por la oferta y demanda existentes en el mercado laboral. Así, entonces, al no haber normas establecidas como en las empresas u organizaciones, no existen institutos laborales precisos que definan las características del trabajo.³

c) Con la noción *competencias* haremos referencia a las adquisiciones de orden intelectual (cognitivo), práctico o de comportamiento necesarias para ocupar un empleo o realizar una actividad laboral por parte de un individuo. Este concepto ha sido categorizado tradicionalmente a partir de tres diferentes tipos de saberes: el “saber”, el “saber hacer” y el “saber ser”. El “saber” concierne a los conocimientos, ya sean prácticos o teóricos, relacionados con recortes disciplinares y formaciones en el sentido escolar del término. El “saber hacer” refiere a las habilidades tanto manuales como de resolución de problemas. Corresponde así al dominio de herramientas, de técnicas y de métodos útiles que posee un

1 En relación con el concepto de *oficio/profesión* señalado por Pries (1999) –definido como un conjunto de calificaciones, saberes, habilidades y destrezas, cuyo diseño y formas de adquirir y reproducir están regulados socialmente y asociados con normas y aspiraciones sociales de acceso y reclutamiento, de estatus, movilidad e ingresos–, creemos que su gran amplitud torna difusa la posibilidad de aprehender dichos elementos en nuestro caso concreto.

En cuanto a la noción de *clan* observamos que su definición tampoco se ajusta a nuestro estudio de caso. Así, si bien Pries define el *clan* como una red de compromisos mutuos y a largo plazo, fundados en la confianza, normalmente centrada en la familia grande ampliada por mecanismos como el compadrazgo, en nuestra investigación los compromisos establecidos por los trabajadores pueden ser también a corto plazo e involucrar, además de la familia ampliada, a amigos, vecinos y/o conocidos.

2 Al igual que Pries (1999), sostenemos que la definición de la institución social *empresa/organización* debe ser tomada de la teoría de la segmentación del mercado de trabajo de Doeringer y Piore (1971), Tremblay (1990) y Osterman (1988)

3 Esta conceptualización ha sido también tomada de la teoría de la segmentación de los mercados de trabajo.

individuo para la realización de una actividad laboral dada. El “saber ser” alude a las actitudes y comportamientos de un individuo para cumplir con su actividad laboral. Se trata de maneras deseables de actuar y de interactuar en una situación profesional determinada.

Estas competencias se adquieren mediante la formación y la experiencia de trabajo y se combinan para permitir la realización de una actividad laboral que se desarrolla en un contexto determinado. Por lo tanto, la competencia es siempre una relación entre el individuo, su accionar y su contexto (véanse Lichtenberger, 2000 y Rozemblatt, 1999).

En relación con esta conceptualización nos parece interesante aclarar que, si bien existen dos maneras distintas de concebir a las competencias –asociándolas a las nuevas modalidades de gestión de la mano de obra y a la individualización de las relaciones de trabajo, o relacionándolas con la puesta en situación de los saberes orientada a la necesidad de repensar la división del trabajo y los procesos de formación (Testa, Figari y Spinoso, 2009)–, en este artículo decidimos seguir la segunda perspectiva dado que nos permite analizar cuáles son los saberes que tienen los ex trabajadores de YPF, cómo adquirieron esa formación y la manera en que los ponen en práctica en los distintos momentos que les toca vivir.

d) La institución *red social* o redes sociales remitirá a las relaciones de reciprocidad que entablan los trabajadores, constituidas a partir de relaciones personales informales tales como las de parentesco, las de vecindad y de las de amistad (véase Lomnitz, 1978).

e) La institución *región* hará referencia a un recorte territorial que presenta una articulación de lo global y local con las relaciones de producción que los actores despliegan y construyen de manera específica en él. En este sentido, no será concebida como un inventario de hechos físicos que existen con independencia de los fenómenos sociales sino como un territorio que carga sobre sí las huellas de la modalidad con que las formaciones socioeconómicas anteriores y la presente han considerado su aprovechamiento (véase Hiernaux y Lindon, 2003).

En el estudio de las trayectorias laborales nos preocuparemos por desentrañar la particular articulación e importancia que estas instituciones tienen en la estructuración de la vida laboral de los actores en los diferentes momentos reconstruidos (durante el trabajo en YPF, en el momento de la privatización y a largo plazo).

En cuanto a las cuestiones metodológicas, para este artículo hemos utilizado 20 entrevistas en profundidad realizadas entre los años 2004-2006 a ex trabajadores del sector mantenimiento y servicios de la refinería La Plata. La elección de los trabajadores entrevistados estuvo basada en el diseño de una muestra intencional (Honigmann, 1982; Guber, 2005) para la cual definimos una serie de criterios distintivos que debían tener las personas a entrevistar:

edades y antigüedades diversas,⁴ competencias variadas y pertenencia al sector mantenimiento y servicios.

A lo largo de este trabajo irán apareciendo algunos fragmentos de los relatos recogidos en las entrevistas que nos permiten ilustrar claramente aquello que señalamos.⁵

TRABAJAR EN LA REFINERÍA LA PLATA: LA CARRERA LABORAL EN EL SECTOR MANTENIMIENTO Y SERVICIOS

La refinería La Plata de YPF se construyó en el año 1925 en las inmediaciones de las ciudades de Berisso, Ensenada y La Plata (Provincia de Buenos Aires), y desde entonces se transformó en la unidad productiva más importante de la compañía a nivel nacional.

La cercanía a la Ciudad de Buenos Aires, centro consumidor más importante del país, la aparición del automóvil –que propició el aumento de la demanda de combustibles– y la posibilidad de utilizar el puerto para el traslado del petróleo crudo y elaborado gracias al Canal de Reunión Oeste determinaron la elección de esta zona para el asentamiento de la refinería. La historia de las ciudades de Berisso y Ensenada estaría desde entonces asociada a la instalación de YPF, pues esta planta fue delineando los rasgos más característicos de la comunidad.

Al igual que en el resto del país, la empresa petrolera estatal desplegó en estas ciudades una estrategia de desarrollo urbano y regional que se transformó con el tiempo en un “modelo particular de civilización territorial”, pues se ocupó de propiciar la creación de servicios sociales, recreativos y residenciales tanto para sus trabajadores como para los habitantes de la región.

En el caso específico de Berisso y Ensenada, luego de la construcción y puesta en marcha de la refinería,⁶ muchos de los empleados y obreros que habían trabajado en las obras civiles fueron incorporándose de manera progresiva al nuevo emprendimiento estatal. Este ofrecía a su personal no sólo un trabajo estable, sino también atención sanitaria, buenos salarios, una bonificación anual y la posibilidad de acceder a una vivienda propia, pues la empresa construyó en los alrededores de la refinería los barrios Este y Oeste que estaban destinados a la instalación permanente de los trabajadores petroleros junto a su familia.

La vida familiar y social de los trabajadores de YPF empezó, entonces, a girar en torno a la empresa, porque todos ellos compartían cotidianamente con

4 Dado que considerábamos importante acceder a relatos de ex trabajadores que tuvieran diversa antigüedad en la empresa. Como la antigüedad en una empresa se vincula directamente con el paso del tiempo, la edad de los trabajadores se encuentra en directa relación con ella: a mayor antigüedad mayor edad, y viceversa.

5 Los nombres de las personas entrevistadas han sido modificados para garantizar su anonimato.

6 La construcción fue realizada por la Bethlehem Steel Company y ocupó a 1.700 obreros y 30 técnicos (YPF, 1972).

sus esposas, hijos y vecinos el fuerte sentimiento de pertenencia que los unía a la compañía petrolera. YPF se transformaba así en una empresa que replicaba en cierta forma la experiencia del modelo paternalista europeo del siglo XIX al colaborar en la implementación de una serie de medidas para mejorar la calidad de vida de los empleados petroleros, su familia y la comunidad en general. Un claro ejemplo de ellos fueron los importantes beneficios sociales percibidos por los trabajadores de la refinería, los subsidios otorgados a varias escuelas de la región, el apoyo económico ofrecido a los establecimientos sanitarios y el auspicio de actividades recreativas y deportivas que se sumaron a las crecientes actividades culturales realizadas en diferentes instituciones comunales.

La imagen de una comunidad obrera fuertemente arraigada al trabajo petrolero adquirió una nueva significación durante las décadas de 1940 y 1950, cuando el peronismo se convirtió en la ideología que mayoritariamente representaba los intereses y reivindicaciones de la clase trabajadora. El bienestar material y social que tenían los trabajadores de YPF antes de los años 40 se fue ampliando con el advenimiento del peronismo y con la consolidación de la filial del Sindicato Unido Petrolero del Estado (SUPE) de Ensenada como institución gremial defensora de los derechos e intereses de los trabajadores petroleros de la región.

La relevancia adquirida por la refinería propició, en síntesis, un modelo de integración ligado al trabajo petrolero y la construcción de una cultura de trabajo que dotaba de sentido a la vida. Berisso y Ensenada se transformaron en ciudades en las que no era necesario separar los conceptos de comunidad y clase, ya que, como afirma Lobato (2004), se trataba de dos facetas relacionadas por la experiencia de los trabajadores.

Esta situación se ponía claramente de manifiesto en el deseo de los hijos de los agentes de YPF de empezar a trabajar en la refinería, porque valoraban el ingreso a la empresa petrolera no sólo como una oportunidad material sino también como la posibilidad de consumir cierto mandato familiar y consolidar la fuerte identificación que tenían con esta institución desde que eran niños.

Yo empecé a trabajar en YPF a través de mi papá, que trabajó toda la vida en la empresa y se jubiló en YPF. Me hizo entrar a través del gremio; fuimos, habló al gremio, en una época que había posibilidades de entrar varios, y le dijeron “mirá, hay una posibilidad, van a entrar muchos hijos de agentes”; y bueno, entré con una camada de chicos y empecé a trabajar en el mismo lugar que mi viejo (Ignacio. Entrevista N° 1).

Como nos cuentan este ex trabajador petrolero, para ingresar a trabajar en la refinería era imprescindible tener un familiar en la firma o poseer alguna vinculación con el sindicato. Esta forma de reclutamiento estaba claramente especificada en el Convenio Colectivo de Trabajo N° 23 de 1975 firmado entre SUPE y los directivos de YPF.

Comenzar a trabajar en la refinería era, entonces, una importante posibilidad, pues se ingresaba a una firma que no sólo aseguraba la posesión de un

trabajo para toda la vida, que permitía formar una familia y adquirir bienes materiales como inmuebles y autos, sino que además ofrecía una elevada remuneración salarial, con seguridad social y buenas condiciones de trabajo, características laborales diferentes a las que existían en el mercado de trabajo de la región.

Ahora bien, aunque la forma de ingreso a la empresa fuera prácticamente indistinta para cualquiera de los trabajadores petroleros, en cambio, el desarrollo de la carrera laboral dentro de la refinería presentaba ciertas particularidades según el sector en que lograran incorporarse, variando en función de si se ingresaba a trabajar en el sector producción, administrativo o mantenimiento y servicios. Como señalamos, en este artículo nos vamos a concentrar en las particularidades de la carrera laboral desarrollada por los obreros de este último sector, dado que en él los trabajadores podían aprehender una serie de competencias específicas que luego resultarían útiles en el mercado laboral.

El sector mantenimiento y servicios estaba organizado en diversas áreas compuestas por diferentes talleres, en los cuales los trabajadores se encargaban de realizar el mantenimiento del complejo industrial en su conjunto. Dado que la refinería era intensiva en capital y que los procesos y los equipos utilizados eran muy complejos, el papel que desempeñaba los agentes de este sector en el funcionamiento de toda la fábrica era muy importante.

Entre la multiplicidad de subsectores que incluía se encontraban: la cuadrilla general de mantenimiento, el área de almacenes, el taller central de electricidad, el taller central de soldadura eléctrica y autógena, el taller central de herrería, calderería, hojalatería y fundición, el taller central de maquinado y el área de paros de plantas.

Entonces, en el sector de mantenimiento y servicios se realizaba el tipo de intervención necesaria para el mantenimiento de las plantas productivas; y las tareas eran ejecutadas principalmente de manera individual en los talleres por trabajadores que tenían conocimientos de oficio, con una jornada laboral de ocho horas diarias en turnos diurnos fijos.

Por otro lado, en este sector algunos trabajadores organizaban y ponían en funcionamiento un conjunto de actividades de apoyo y logística que consistían básicamente en: servicios de transporte encargados de manipular y distribuir los productos que se obtenían en la refinería (realizados por la flota de YPF, el poliducto y los camiones tanques), servicios auxiliares de apoyo, como, por ejemplo, el taller naval que reparaba los buques de YPF, la usina que generaba la energía necesaria para la refinería, los tanques de almacenado, o los servicios de enfermería y de salud que se ofrecían en el policlínico de la empresa.

Además, los talleres tenían oficinas técnicas en las que trabajaban personas con instrucción técnica formalizada realizando la planificación de las tareas específicas de acuerdo con su especialidad (control de normas y procedimientos, control de métodos y de tiempos, dibujo técnico, tolerancia y precaución de planos, etc.). Se producía así una división “taylorista” del trabajo entre

la concepción –realizada en las oficinas técnicas– y la ejecución de la tarea –a cargo de los demás empleados del sector–. Es decir, se ponía en práctica uno de los cuatro principios fundamentales de la administración científica del trabajo, pues se distribuían las tareas y la responsabilidad entre la administración (oficinas técnicas en este caso) y los obreros (Taylor, 1979).⁷

Por otro lado, la carrera laboral del obrero petrolero comenzaba en los puestos de menor jerarquía. Se ingresaba a trabajar en el escalafón más bajo y se iba ascendiendo luego a puestos mejor remunerados y de mayor estatus. Las cadenas de movilidad delimitadas en esta empresa –que funcionaba como un mercado interno de trabajo– establecían los diferentes procesos que seguía el obrero para hacer carrera. Cuando se producía una vacante en los diferentes sectores, el trabajador de la categoría inmediatamente inferior que tenía mayor antigüedad y que había desarrollado la calificación necesaria era ascendido y se convertía en el titular del puesto. En caso de igualdad de condiciones, era potestad de los supervisores decidir cuál obrero era más apto para ocupar el lugar vacante. Todos los trabajadores situados detrás de él también eran ascendidos y subían de categoría.

La carrera laboral en la refinería suponía, además, que las competencias se adquirían a través de la práctica concreta en el puesto, en otros términos, a partir del “*learning by doing*”. Los trabajadores aprendían a “hacer el trabajo” al mismo tiempo que lo desarrollaban.

La carrera profesional que el trabajador del sector mantenimiento y servicios podía desarrollar presentaba ciertas particularidades de acuerdo con el taller y con la especificidad de las tareas realizadas en él. A pesar de ello, la estructura jerárquica de cargos no presentaba demasiadas diferencias ya que, en líneas generales, los trabajadores de estos talleres comenzaban su carrera siendo aprendices, para pasar luego a ser peones o auxiliares, medio-oficiales, oficiales, oficiales especializados o capataces y finalmente supervisores. Los jefes de planta no eran personal de carrera sino profesionales contratados por la empresa.

Por lo tanto, la carrera profesional en este sector podría presentarse de la siguiente manera:

Esquema 1. Carrera laboral en el sector mantenimiento y servicios de la refinería



7 Los otros tres principios de la Organización Científica del Trabajo (OCT) eran: 1) la OCT desarrolla, para cada elemento del trabajo del obrero, una ciencia que reemplaza los antiguos métodos empíricos; 2) la OCT selecciona científicamente y luego instruye, enseña y forma al obrero; 3) la OCT coopera cordialmente con los obreros para que todo el trabajo se haga de acuerdo con los principios científicos que se aplican.

Para el aprendizaje y la realización de las diferentes actividades laborales no se requería inicialmente tener ninguna competencia específica, pues la empresa se encargaba de que en cada una de las plantas se desarrollara la conocida formación padre-hijo, que consistía en la transmisión de saber del trabajador con más experiencia al trabajador ingresante o con un cargo menor a partir de una capacitación informal en el mismo puesto de trabajo (Villena, 1998). Las competencias adquiridas eran generalmente de oficio. De tal modo, a sus conocimientos escolares básicos, el trabajador sumaba el aprendizaje de un oficio sin instrucciones formales, de manera sumamente empírica, en el mismo proceso de trabajo, observando a sus compañeros y copiando lo que estos hacían, realizando trabajos sencillos que se iban complejizando con el tiempo.

Al igual que en otras empresas, el joven obrero aprendía en la refinería “los elementos de un oficio bajo la dirección de un obrero experimentado. Más tarde, como ayudante, se le encargan a él solo ciertos trabajos que le permitían ya coordinar algunos de los elementos que le habían enseñado. Finalmente, como maestro, debía ser capaz de decidir los mejores métodos de trabajo y de ejecutar los trabajos más complejos. Del aprendiz al maestro existía así una continuidad” (Touraine, 1997, p. 386).

A través de esta carrera laboral, los obreros petroleros podían llegar a ser maestros carpinteros, electricistas, soldadores, hojalateros, mecánicos, herreros, plomeros, etc. La adquisición de un oficio era, pues, el resultado de la experiencia profesional y del “saber hacer” (*savoir faire*), asociados en general al proceso de calificación que se obtenía en la realización de la tarea a lo largo de los años (Mercier, 1991).

Mi oficio lo aprendí con el tiempo, trabajando, porque me lo encajaron en YPF, en el sector; me lo encajaron a mí porque estaba en el taller que tenía soldadura; bueno, nos encajaron, vino el técnico y nos encajaron a nosotros y lo empezamos a hacer (Luciano. Entrevista N° 11).

En el taller aprendí bastante el oficio de carpintero, bastante; uno tenía que aprender de ver no más, uno iba copiando y con los años aprendía (Joaquín. Entrevista N° 12).

Los trabajadores de las oficinas técnicas, que poseían una calificación formal adquirida en la escuela media industrial, tenían, por su parte, la posibilidad de realizar algunos cursos de capacitación que ofrecía la empresa de acuerdo con las distintas especialidades.

Yo, como tuve la suerte de ingresar en una oficina técnica, la gama mía era más amplia; y como fui ascendiendo y llegué a ser el segundo jefe del sector, viste, bueno, entonces las posibilidades de capacitación que yo tenía eran más que el resto de los muchachos [...] es algo que le agradezco a YPF. Nosotros tuvimos muchísimos cursos de capacitación; todo dependía de cómo uno lo pudiera utilizar. Ya te digo; a algunos cursos a mí me mandaban por obligación, a mi me mandaban, tenía que ir. Y

de otros yo me enteraba y me anotaba porque me interesaban (Silvio. Entrevista N° 10).

Como resulta evidente, para la adquisición de competencias ligadas al “saber hacer” y el desarrollo de la carrera laboral en el sector de mantenimiento y servicios era fundamental el paso del tiempo, pues sólo a partir de varios años de antigüedad en el puesto y en la empresa era posible adquirir mayores conocimientos laborales y lograr diferentes ascensos. De este modo, el tiempo de aprendizaje necesario para adquirir formación profesional era un principio de distinción y ordenamiento en la jerarquía de las calificaciones (Tanguy, 2001) y del puesto, pues en este tipo de empresas la antigüedad era el valor principal para apreciar el nivel de dominio del oficio (Rozemblatt, 1999) y una condición de posibilidad para ascender.

En destilería los ascensos eran normalmente por antigüedad y capacidad; a medida que uno aprendía a hacer las cosas, cuando se producía una vacante, elegían al mejor del que estaba en la misma categoría y ese ascendía (Andrés. Entrevista N° 2).

Entonces, con alguna antigüedad, los trabajadores de la refinería de YPF iban ascendiendo al puesto inmediatamente superior al producirse una vacante, adquiriendo sucesivamente calificaciones específicas.

Por otra parte, y como ya mencionamos, la remuneración que esta empresa ofrecía era relativamente alta en comparación con los sueldos de otras compañías de la región.

Cuando yo trabajaba en la otra empresa y entré en YPF, nos pagaban el doble. Ahí sí que se sintió el tema de la plata, porque en la empresa cobrábamos ponele 400 dólares o australes, no sé los que eran, y en YPF pasamos a cobrar el doble (Sergio. Entrevista N° 20).

La política salarial de la empresa estaba basada en el ofrecimiento de un alto nivel de remuneraciones. Esta situación debe ser comprendida en el marco de las particularidades que presentaba este sector productivo. La refinería, como señala un informe de la OIT, es un sector de la industria de gran densidad de capital y los costos laborales representan una parte relativamente pequeña de los costos totales. Ello permite a las empresas, particularmente a aquellas que operan en mercados protegidos⁸ (como era el caso de YPF), garantizar unas buenas relaciones laborales ya que el nivel de las remuneraciones y de las condiciones de trabajo es alto (OIT, 1998, p. 80).

Resumiendo, la carrera laboral existente en la refinería de YPF se caracterizaba por el pasaje ascendente de un puesto a otro y el desarrollo de una serie

8 La idea de mercado protegido hace alusión a aquellos mercados internos de trabajo que, al pertenecer a la administración estatal, se encuentran absolutamente protegidos por las leyes laborales vigentes.

de tareas que se iban complejizando con el tiempo. El proceso de adiestramiento de los trabajadores se realizaba de manera informal, ya que la adquisición de experiencia y conocimientos se alcanzaba a lo largo de la carrera en el sector de trabajo al que se pertenecía. Las perspectivas de ascenso estaban así íntimamente vinculadas con la antigüedad en la compañía y el itinerario que el trabajador petrolero fuera recorriendo a lo largo de la estructura jerárquica previamente establecida por YPF. Además, las posibilidades de carrera se articulaban con garantías de estabilidad laboral, seguridad social y altas remuneraciones, dando lugar a la existencia de bajas tasas de rotación de la mano de obra petrolera.

Como se puede apreciar, antes de la desestatización de YPF la trayectoria laboral del trabajador del sector mantenimiento y servicios de la refinería estaba estructurada por la institución social *empresa*. La refinería era la institución sobre la cual se erigía la carrera laboral y en torno a la cual giraba la vida del trabajador petrolero.

Las *competencias* se encontraban segundas en orden de importancia, dado que se adquirían o perfeccionaban en el trabajo –hemos visto que una de las particularidades de la carrera laboral en la empresa petrolera era la formación a la que se podía acceder–. Los obreros podían sumar a su “saber” escolar, bachiller o técnico una serie de competencias ligadas a un “saber hacer” caracterizado por el dominio de herramientas, de técnicas y de oficios diversos. El “saber ser” estaba signado, en parte, por su pertenencia a la empresa y por la incorporación de las prácticas habituales del trabajo petrolero.

Por otro lado, las instituciones *red social* y *región* aparecen terceras en orden de importancia, ligadas a la influencia que solían ejercer las familias petroleras que vivían en Berisso o Ensenada.

Finalmente, la institución social *mercado* es la que adquiere menor relevancia, pues prácticamente no se hizo presente en los relatos de los entrevistados.

LA PRIVATIZACIÓN DE YPF: UNA RUPTURA EN LA TRAYECTORIA LABORAL DE LOS TRABAJADORES PETROLEROS

A principios de la década de 1990, el gobierno nacional en el poder optó por implementar un modelo económico de inspiración neoliberal que determinó la puesta en práctica de un programa general de reformas estructurales. El proteccionismo económico, las políticas “keynesianas” de demanda y la alta regulación del mercado laboral, característicos de los gobiernos peronistas, fueron reemplazados por un modelo de apertura comercial, liberalización financiera, ajuste fiscal y privatización de gran parte de las empresas públicas.

En este contexto, la visión estatista, que concebía a la producción petrolera como un recurso estratégico de la nación, sería abandonada al impulsarse la privatización de YPF, un proceso que fue organizado en tres etapas diferentes. La primera consistió en la racionalización de la empresa a su tamaño óptimo (a través del cierre y la venta de activos considerados poco importantes), luego de la

desregulación del sector petrolero. La segunda fue la reestructuración productiva que trajo consigo una nueva organización y gestión del proceso de trabajo y de la fuerza laboral de las instalaciones que quedaron en manos de la empresa. Esto último significó la desvinculación laboral de muchos trabajadores. Una vez completadas estas dos etapas, se procedió a la privatización, que fue realizada fundamentalmente en dos momentos diferentes: entre los años 1993 y 1995 y en 1999, año en el que fue definitivamente adquirida por el grupo económico español Repsol (Gerchunoff, 1992; Gerchunoff y Canovas, 1995; Margueritis, 2003).

Este período de desestatización de la compañía fue vivido, en líneas generales, de manera traumática por los trabajadores. En el marco del proceso de privatización en la refinería La Plata, se comenzaron a aplicar una serie de procedimientos que tenían por objetivo propiciar la aceptación del “retiro voluntario”.⁹ Así, en los diferentes sectores de la empresa se implementó una serie de estrategias de desgaste. Los trabajadores relatan esos momentos con estas palabras:

Era un manoseo muy gratuito, muy feo. Los últimos tiempos se vivió un manoseo muy feo. Con el temor de que te echaran. Yo siempre digo que lo único que me faltó hacer, por temor te lo digo, es lavar los baños (Mateo. Entrevista N° 14).

La política de desgaste estaba asociada indisolublemente a la estrategia que tenía la empresa de lograr lo más rápidamente posible el achicamiento de su plantilla de empleados a través del retiro “voluntario” de los trabajadores.

Esta estrategia estuvo inspirada en los cambios que comenzaron a introducirse a fines de los años 70 en la gestión empresarial de algunas compañías europeas y japonesas, en las cuales se implementó un sistema productivo más flexible.¹⁰

En relación con este tipo de medidas, Linhart sostiene, por ejemplo, que en Francia las empresas empezaron a establecer prácticas de “limpieza” a través de ceses negociados o voluntarios acompañados de primas. En palabras de la autora, “en la situación de ‘limpieza’ establecida por las empresas todo está preparado para influir únicamente sobre los reflejos inmediatos de los trabajadores. [...] Reflejos de pánico en primer lugar, pues los responsables de las empresas se las arreglan para crear, antes del envío de las cartas de proposición del retiro, un verdadero clima de intoxicación” (Linhart, 1988, p. 501).

En el caso de la refinería de YPF, el tenso clima de trabajo propició la rápida aceptación del retiro “voluntario” por parte de los trabajadores:

Bueno, en realidad, nosotros nos despedimos, aceptamos el retiro voluntario; todo el mundo que se fue de YPF aceptó sí o sí. Nos obligaron,

9 La voluntariedad del retiro era relativa, pues los trabajadores debían aceptarlo.

10 Este cambio se relaciona con el advenimiento de nuevos modelos productivos tales como el modelo de especialización flexible, el toyotismo, etcétera.

no queríamos. Luchamos hasta más no poder y, cuando vimos que ya no había más remedio, agarramos porque nos iban a echar de todas maneras (Ignacio. Entrevista N° 1).

[...] decían que nos van a echar a todos, eran rumores. Bueno, un día yo trabajaba de noche, llego a las 7 de la tarde, estaba toda la subprefectura. Y me dice: “legajo”, le dije el legajo que tenía y me dice: “no, usted está echado” [...] así no más. Después, atrás mío había mucha gente, y [les preguntaban el] legajo [y les decían] “usted pasa, usted sí, usted no” (Ariel. Entrevista N° 5).

Según Linhart (1988), las políticas de desgaste se aplican con la idea de lograr una aceptación rápida por parte de los trabajadores, sin darles tiempo de reflexionar, de discutir tranquilamente entre sí o con sus representantes.

Así, entonces, luego de soportar un tenso clima laboral, que afectó en algunos casos su salud, los trabajadores petroleros tomaron con premura la decisión de aceptar el retiro. Con mucho dolor por el sentimiento de pérdida que experimentaban, se desvincularon de la refinería sin saber cuáles eran sus posibilidades laborales futuras.

Sus relatos ilustran claramente el difícil momento que vivieron:

Yo me fui llorando, sabía que no iba a hacer nada, tenía un miedo... no sabía qué hacer [...] fue muy traumático. Mi mujer tenía miedo. Los chicos y yo también, por supuesto (Ignacio. Entrevista N° 1).

[...] pegó duro; es feo quedarse sin trabajo después, de repente, de haber trabajado muchos años. Eran 20 años seguidos trabajando, y de repente de un día para el otro sentarme a mirar televisión; realmente era feo. Te entrás a sentir como un inútil, no sabés qué hacer, es costoso psicológicamente, no solamente para uno sino para la familia también (Mateo. Entrevista N° 14).

Como se ve, la pérdida del trabajo en la refinería fue para muchos de los ex trabajadores entrevistados un momento de abrupto derrumbe. De un día para otro, aquel trabajo que esperaban tener para toda la vida se les escurrió definitivamente de sus manos.

En este difícil momento no había una institución social que primara sobre otra; la crisis atravesada por las trayectorias laborales no permitía la identificación de instituciones sociales más o menos importantes.

EL OFICIO: HERRAMIENTA INDISPENSABLE EN LA TRAYECTORIA LABORAL POSTERIOR

Con posterioridad a la privatización y reestructuración de la refinería La Plata, y luego de un período de desorientación laboral, algunos ex trabajado-

res petroleros evaluaron sus posibilidades y deseos¹¹ y decidieron reinsertarse nuevamente en relación de dependencia utilizando el “saber hacer” adquirido o perfeccionado en YPF. De esta manera, esta competencia en particular se transformó en la condición de posibilidad para reencauzar su vida laboral.

[...] conseguí entrar de vuelta en Astilleros con las grúas, que es lo que hago ahora [...]. En Astilleros ya me conocían, porque en otro momento había trabajado allí [...]. Como gruísta, hice lo que me correspondía, bah, lo que era mi oficio. [...] me tomaron para manejar grúas, ya no móviles, sino las que andan sobre vías [...]. Mi oficio lo aprendí en una de las empresitas en las que trabajé antes de YPF, una de esas empresas que también estaba dentro de YPF, es decir que le prestaba servicios a YPF. Necesitaban un operario para una grúa que estaba en Buenos Aires y fui yo como operario, pero para manejar un vehículo, no la grúa, y con el tiempo terminé manejando la grúa. Y de ahí en más no cambié más, siempre hago lo mismo. En YPF también manejaba grúas (Lucas. Entrevista N° 8).

Así, las trayectorias ocupacionales de algunos ex obreros petroleros estuvieron signadas por la posesión de un trabajo estable en el que podían utilizar los saberes adquiridos o perfeccionados en la refinería. Algunas firmas acogieron a ex trabajadores desplazados de sus tradicionales sectores de actividad ofreciéndoles un trabajo formal.

Yo soy personal estable al año de haber entrado. Así que tengo todo. Obra social, me aportan para la jubilación, tengo todo (Lucas. Entrevista N° 8).

Yo tenía la obra social de YPF que era obra social propia. Pero ahora tengo una que es del personal de la construcción administrativo, que bueno, si bien no es lo mismo, por lo menos me zafa (Mateo. Entrevista N° 14).

A pesar de tener un trabajo en relación de dependencia que les otorga estabilidad, la desvinculación del trabajo petrolero no deja de estar presente en sus relatos. La comparación de aquello que se tuvo como empleado de YPF con lo que actualmente se tiene como trabajador de otra empresa u organización torna visible la pérdida.

Y... el sueldo es regular para abajo. La cosa está difícil en todos lados. No hay trabajo en ningún lado. Dentro de la zona, Astilleros se posicionó bastante bien, pero evidentemente no alcanza nada, viste” (Lucas. Entrevista N° 8).

11 Como señalamos en la presentación de este capítulo, las posibilidades y los deseos considerados tenían que ver con la conformación de emprendimientos productivos vinculados con las actividades laborales desarrolladas en los talleres en los que habían trabajado, con la posibilidad de insertarse efectivamente en ellos, con la evaluación que hacían de este tipo de reinsertión y/o con las ganas de continuar teniendo una ocupación relacionada con el trabajo petrolero.

Ante la obtención de un salario que no alcanza para llegar a fin de mes, algunos de estos ex obreros petroleros decidieron trabajar muchas horas extras. Realizan así una extensa jornada laboral, dada la necesidad de aumentar sus ingresos para hacer frente a los gastos del hogar.

[...] nosotros somos cuatro mayores en casa, y ya es difícil. Es decir, para una persona tipo con algunas comodidades, yo creo que faltarían algunos pesos en mi sueldo. Como para decir no trabajo todos los días. O por lo menos no hago horas extras todos los fines de semana (Lucas. Entrevista N° 8).

Otros, en cambio, sufren la reducción de su horario de trabajo por decisión de la empresa. De esta forma, la flexibilidad laboral numérica y financiera¹² se hizo presente en las trayectorias laborales de estos trabajadores.

Y estaba trabajando 10 horas. Ahora, igual las reduje, porque nos bajaron el sueldo y las horas de trabajo. Así que reduje las horas yo también (Mateo. Entrevista N° 14).

La necesidad de obtener mayores ingresos hizo que algunos de los trabajadores entrevistados decidieran retomar de manera paralela una actividad laboral que habían realizado en algún otro momento.

Yo soy mecánico de toda la vida. Cuando era chico me gustaba y metía mano en todos lados. Hice un curso de mecánica también cuando era jovencito, y cuando estaba en YPF a veces hacía alguna changuita por mi barrio [...]. Y ahora estoy con la mecánica de nuevo [...]. Porque me tengo que ayudar, para complementar, porque si no, no alcanza (Mateo. Entrevista N° 14).

Por otro lado, el trabajo de algún otro miembro del hogar siguió siendo una relevante fuente de ingresos alternativa.

Ella [su esposa] sigue trabajando en dos colegios; desde que me echaron de YPF empezó en dos colegios y nunca más los dejó. Porque los chicos están más grandes ahora y hay más gastos, entonces sus dos sueldos ayudan mucho (Mateo. Entrevista N° 14).

Las expectativas laborales de estos trabajadores no son, por su parte, demasiado alentadoras. Presentan cierta incertidumbre con respecto a su futu-

12 La idea de flexibilidad a la que hacemos alusión aquí es la sostenida por Atkinson (1984). Este autor afirma que la flexibilidad laboral dentro de una empresa puede ser funcional, numérica y/o financiera. La flexibilidad funcional refiere al desarrollo, por parte de los trabajadores, de más de una actividad laboral dentro de la compañía (polifuncionalidad). La flexibilidad numérica remite a los cambios en los horarios de trabajo y en la duración de la jornada laboral según las necesidades productivas. La flexibilidad financiera alude a la modificación de los salarios de acuerdo con las ganancias de la empresa.

ro, pues algunas de las empresas donde trabajan no tienen una buena situación económica.

De hecho, estoy buscando otro trabajo porque en la construcción se cortó todo. Bueno, no hay trabajo en ningún lado, así que, con mi experiencia, estoy tratando de abrir caminos en donde sea (Mateo. Entrevista N° 14).

El itinerario laboral recorrido por estos ex trabajadores petroleros nos muestra, en síntesis, la conformación de una trayectoria caracterizada por la casi permanente realización en una misma actividad, es decir, desde su juventud hasta la actualidad dicha trayectoria se estructuró en su “saber hacer”, en las *competencias* en tanto institución social, pues es la posesión de estas lo que les permite reencauzar su vida laboral.

La dimensión *empresa* adquiere, por su parte, una relevancia significativa, pues en esta institución pueden continuar utilizando su “saber hacer”, y las particularidades del trabajo realizado en ella permiten caracterizar los caminos laborales desarrollados.

La institución *red social* aparece tercera en orden de importancia, ligada a la necesidad de obtener mayores ingresos y a la ayuda que representa el trabajo de sus esposas, ya que, como los hijos han crecido, los gastos del hogar han ido aumentando.

Que las empresas en las que se encuentran empleados los trabajadores estén localizadas en su zona de residencia le otorga a la institución social *región* cierta relevancia, constituyéndose en la cuarta en orden de importancia en la estructuración de dichas trayectorias laborales.

La institución social *mercado* no aparece de manera recurrente en los relatos, y cuando surge se relaciona con la difícil situación del mercado laboral.

Por otro lado, dentro de este subtipo de trayectorias estructuradas por las competencias, se encuentran los caminos seguidos por aquellos que utilizaron el “saber hacer” que poseían para reinsertarse de manera independiente en el mercado laboral.

[...] en el taller naval de YPF yo hice carpintería de ribera, o sea carpintería de barcos. Aprendí bastante el oficio de carpintero, bastante [...]; y después, siempre lo que no trabajaba en YPF, las horas que no trabajaba en YPF las hacía en la carpintería; y así me fui perfeccionando solo. Así que, cuando me enteré que iban a privatizar YPF, dije: “bueno, yo soy carpintero profesional, no soy, digamos, chapucero”. Entonces dije: “me voy, me indemnizan, me pongo un tallercito y trabajo con el taller y tengo que vivir con eso”. Me indemnizaron, compré esta casa y acá voy tengo un tallercito (Joaquín. Entrevista N° 12).

[...] cuando me echaron de YPF me dediqué de vuelta a lo mío, a la plomería, de vuelta agarré las herramientas [...]. Me quedé con mi oficio, yo soy

plomero [...]. Yo trabajé toda la vida de plomero, aprendí de joven; cuando yo tenía 18 años me enseñó a trabajar un poco un señor y después me perfeccioné en YPF, y hacía trabajitos afuera cuando podía [...]. No estaba constante tampoco, lo hacía extra [...] y ya después, cuando me echaron sí, me dediqué de lleno a la plomería (Emiliano. Entrevista N° 6).

Como se puede ver, los trabajadores que con su “saber hacer” siguieron su trayectoria laboral de manera independiente ya venían utilizando las competencias que tenían de manera paralela al trabajo en YPF. Este conjunto de ocupaciones se convirtió en la actividad principal luego de la desvinculación de la refinería. El conocimiento del oficio y del mercado y la región en la que ofrecían su servicio, es decir el barrio y sus alrededores, fueron elementos clave a la hora de tomar la decisión de reencauzar la vida laboral. Los vecinos y amigos de la zona se transformaron en clientes potenciales de la actividad desarrollada.

¿Cómo empecé a trabajar en la calle?, Por el electricista viejo del barrio, Rojas.¹³ Rojas era el electricista del barrio y bueno, llegó un momento en que él no podía trabajar más porque era una persona mayor y, entonces, me dijo si no me ofendía si me mandaba trabajo. Yo estaba en turno en YPF en esa época, y le dije “bueno, a mí no me molesta, si lo puedo hacer lo hago”. Entonces, en los ratos libres trabajaba en la calle. Así que el electricista del barrio me dejó a mí la clientela. Y, después que me fui de YPF, esa pasó a ser mi clientela (Maximiliano. Entrevista N° 17).

Las expectativas de vivir bien, o al menos tranquilamente, con la nueva actividad laboral se fueron esfumando con el tiempo, cuando la crítica situación económica del mercado de trabajo se hizo evidente y la clientela redujo los recursos económicos que invertía en los servicios ofrecidos por los ex trabajadores petroleros.

[...] después se vino todo negro, se vino todo mal, porque echaron a toda la gente [...]. Yo me quedé sin trabajo, está bien tenía esto [taller de carpintería en su casa]. Pero, después qué pasó, después echaron a 5.000 personas [...]. Fue un desastre total, a todo el mundo lo indemnizaban, compraban un kiosquito. Y el kiosquito ¿es para cuánto?, no da. O hacían alguna otra cosa. Y la mayoría se quedó sin plata, y la plata de la indemnización volvió de nuevo al gobierno. Esa fue toda una cosa bien manejada, bien preparada y uno no estaba preparado para eso (Joaquín. Entrevista N° 12).

Desde entonces, los trabajadores que estructuraron su trayectoria laboral en torno a su “saber hacer” de manera independiente comenzaron a vivir una difícil situación por la restricción en los ingresos a partir de esta actividad. Debieron enfrentarse a la realidad de “Vivir al día”.

13 Este nombre también ha sido modificado para garantizar el anonimato de la persona citada.

[...] desde el 91 tiré un tiempo con lo que es el taller, pero ya después no se trabajaba. Se podía hacer algunas reparaciones, pero hacer muebles no (Joaquín. Entrevista N° 12).

Ahora tengo que andar luchando con la gente para que me pague [...] para cobrar yo tengo que andarle atrás, y dale y dale, te pagan, pero es una cosa... (Emiliano. Entrevista N° 6).

La competencia existente a nivel del oficio se transformó, asimismo, en un elemento que dificultó la obtención de los ingresos necesarios para poder vivir.

[...] con la plomería, mirá, se desvirtuó mucho, porque viene gente de afuera. Trabajan como venga, y le pagan dos pesos. Los contratistas, los ingenieros, los arquitectos, son lo peor que hay. No, no se puede. No, no, vos no sabés la gente que contratan, los trabajos que hay; es lamentoso, qué mal que estamos en los oficios. No, vos no sabés lo que es. No sólo en la plomería eh, en todo, en todo... (Emiliano. Entrevista N° 6).

Por otra parte, la realización de actividades en cualquier día y horario se convirtió en algo habitual en este tipo de reinserciones laborales. El trabajo por cuenta propia los introdujo así en un mundo de creciente incertidumbre laboral.

[...] trabajo todos los días. Domingo, lunes, a cualquier hora, no tengo feriado, ni franco, ni nada [...] yo trabajo todo el día, no tengo horario, me llaman a las diez de la noche y salgo, a las 6 y media 7 ya salgo, Como no tengo un trabajo fijo, no tengo horario para trabajar. A mí cuando me llaman salgo, sea la hora que sea (Maximiliano. Entrevista N° 17).

Para estos trabajadores, la seguridad social es otra de las grandes pérdidas sufridas. Dadas las particularidades de la inserción laboral que tenían, señalaron con preocupación las dificultades para contratar de manera privada una obra social y realizar los aportes jubilatorios.

[...] estamos pagando IOMA voluntario [...] desde que dejé de trabajar en la flota de YPF no pude aportar más para la jubilación (Maximiliano. Entrevista N° 17).

Frente a la difícil situación laboral, algunos de sus familiares comenzaron a colaborar con los gastos del hogar. De esta forma, mujeres e hijos se transformaron en una importante fuente de recursos para el grupo familiar.

[...] lo que pasa es que mi ex mujer es peluquera, y ella con la peluquería comenzó a llevar todo adelante [...] yo con las pocas changas que podía hacer colaboraba (Emiliano. Entrevista N° 6).

[...] en el 2001 tuve problemas de salud, o sea estuve casi 3 o 4 años sin trabajar [...] y mis hijos comenzaron a ayudarme. Ellos trabajan. Ellos me han ayudado mucho. Me ayudaron todos. Sí, porque no había otro ingreso en la casa (Joaquín. Entrevista N° 12).

Sin embargo, la colaboración de miembros de la familia en los gastos del hogar se vio limitada por las escasas posibilidades existentes en el mercado de trabajo.

Encima, los hijos que no consiguen trabajo. Él [señala al hijo sentado a su lado] es peón de taxi, “a comisión” trabaja. Tengo el otro hijo que es profesional, que es radiólogo, hace tomografía computada y todas esas cosas, y está trabajando de peón de taxi en La Plata, porque no consigue (Joaquín. Entrevista N° 12).

Entonces, si observamos la difícil situación de trabajadores y la miramos a la luz de la teoría sobre trabajo informal, es decir, si consideramos con Tokman (1995) que el concepto de informalidad alude, entre otras cosas, a aquel conjunto de actividades realizadas en unidades productivas de pequeña escala en el medio urbano, que presentan relaciones laborales desprotegidas y una organización rudimentaria, dado el escaso capital utilizado y el tipo de tecnología empleada, podemos sostener que las actividades desarrolladas por estos trabajadores presentan importantes rasgos de informalidad.

Frente a una reinserción laboral con tales particularidades, es difícil que vislumbren expectativas laborales para su futuro. Algunos de los que alcanzaron la edad jubilatoria continúan realizando ciertos trabajos de vez en cuando, con el objetivo de complementar los ingresos de una jubilación que no alcanza. Y el porvenir de los trabajadores que permanecen en el mercado laboral resulta menos alentador aún. En las entrevistas, manifiestan una importante preocupación respecto del futuro inmediato por la imposibilidad de realizar los aportes jubilatorios correspondientes:

[...] mi futuro es bravo, es bravo, eso es lo que pasa [...] porque no tengo aportes, y vos imagínate que voy a cumplir 58 años y ya no tengo la misma vitalidad para subir una escalera... Este trabajo es medio embromado, medio duro. Tenés que hacer fuerza, tenés que estar tirado en el suelo, tenés que trabajar con calor, sin calor [...] y no alcancé a pagar lo necesario para poder jubilarme; prácticamente, como que no tengo futuro... (Emiliano. Entrevista N° 6).

En síntesis, la trayectoria laboral iniciada por los trabajadores que se reinsertaron laboralmente como cuentapropistas a partir de su “saber hacer” no parece ser demasiado prometedora. Si bien inicialmente su trabajo permitía solventar tranquilamente los gastos del hogar, con el tiempo esas posibilidades fueron disminuyendo dada la crítica situación económica y del mercado laboral que padecen los habitantes de la región.

Aunque, la institución social *competencias*, el “saber hacer”, ha sido la más relevante en estas trayectorias, resulta interesante señalar que las dimensiones *mercado* y *región* están muy presentes en los relatos, razón por la cual nos inclinamos a pensar que su itinerario laboral está muy condicionado por ellas.

El mercado de trabajo local y el espacio en donde desarrollan sus actividades (el barrio y sus alrededores) refuerzan la relevancia de estas dos instituciones en este subtipo de trayectorias.

La institución social *red social* se hizo presente aquí con una importancia menor pero no despreciable, pues, como vimos, ante la difícil situación laboral vivida por los ex trabajadores petroleros, algunos miembros de la familia comenzaron a colaborar desplegando un rol más activo en el financiamiento de los gastos del hogar.

La institución social *empresa* apareció por su parte de manera indirecta, cuando los trabajadores hicieron alusión a los años de trabajo en YPF y a los beneficios perdidos luego de su desvinculación de la refinería.

Sintetizando, las trayectorias laborales recorridas por los trabajadores incluidos en este subtipo, sea en relación de dependencia o de manera independiente, se caracterizan por la casi permanente realización de una misma actividad. Con un “saber hacer” en las manos y un “saber ser” ligado a la capacidad de acomodarse a las nuevas realidades presentes en las instituciones o en el mercado de trabajo en que se reinsertaron, estos ex obreros petroleros fueron elaborando una historia laboral siempre vinculada a sus competencias.

En la mayor parte de los relatos se advierte además claramente incertidumbre y resignación respecto de lo que el devenir puede depararles. Viven el presente limitándose a esperar el mantenimiento de sus actuales condiciones laborales y sin programar la consecución de proyectos a mediano o largo plazo.

CONCLUSIONES

Los caminos laborales recorridos por los trabajadores incluidos en este artículo nos muestran, en síntesis, la conformación de trayectorias caracterizadas por la casi permanente realización en una misma actividad.

Durante los años de trabajo en YPF, adquirieron una serie de competencias generalmente ligadas a un “saber hacer” que se materializó en el aprendizaje de distintos oficios. Este “saber” continuó siendo utilizado luego de su desvinculación de la empresa por la privatización de la misma, y adquirió una significación central en las trayectorias desplegadas en el largo plazo.

La reconstrucción subjetiva de los senderos laborales escogidos nos permite sostener la relevancia de la institución social *competencias* como eje estructurador y dador de sentido de estas trayectorias. El oficio se presenta como herramienta de continuidad pues, para reencauzarse laboralmente, los ex trabajadores petroleros entrevistados recurrieron al “saber hacer” desarrollado en la refinería, poniéndolo en juego en sus nuevos espacios de trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

ATKINSON, James (1984), "Manpower strategies for flexible organizations", en *Personnel Management Review*, Minnesota, Institute of Manpower Studies.

AZPIAZU, Daniel (1995), "El programa de privatizaciones. Desequilibrios macroeconómicos y concentración del poder económico", en H. VALLE y N. MINSBURG, *Argentina hoy: crisis del modelo*, Buenos Aires, Letra Buena.

DOERINGER, Peter y Michael PIORE (1971), *Internal labor market and manpower analysis*, Lexington, Massachusetts, Heath Lexington Books.

GERCHUNOFF, Pablo (1992), *Las privatizaciones en la Argentina. Primera etapa*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.

GERCHUNOFF, Pablo y Guillermo CANOVAS (1995), "Privatizaciones en un contexto de emergencia económica", en *Revista Desarrollo Económico*, vol. 34, n° 136, Buenos Aires, IDES.

GODARD, Francis (1998), "Uso de las historias de vida en las Ciencias Sociales", en *Cuadernos del Cid*, Serie II, Universidad Externado de Colombia.

GUBER, Rosana (2005), *El salvaje metropolitano*, Buenos Aires, Paidós.

HIERNAUX, Daniel y Alicia LINDON (2003), "El concepto de espacio y análisis regional", en *Revista Secuencia*, n° 25, México DF, Instituto Mora.

HONIGMANN, John (1982), "Sampling in ethnographic fieldwork", en R. G. BURGESS (comp.), *Fieldwork Research: A Sourcebook and Field Manual*, Londres, Allen & Unwin.

LICHTENBERGER, Ives (2000), "Competencia y calificación: cambios de enfoques sobre el trabajo y nuevos contenidos de negociación", en *Documentos para seminarios PIETTE*, n° 7, Buenos Aires, PIETTE.

LINHART, Danielle (1988), "Crisis y Trabajo", en Juan José CASTILLO (comp.), *La automatización y el futuro del trabajo*, Madrid, Informes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

LOBATO, Mirta (2004), *La vida en las fábricas. Trabajo, protesta y política en una comunidad obrera, Berisso (1904-1970)*, Buenos Aires, Prometeo.

LOMNITZ, Larisa (1978), "Supervivencia de una barriada en la ciudad de México", en *Revista Redes sociales, cultura y poder: ensayos de antropología latinoamericana*, México DF, FALCSO.

MARGUERITIS, Ana (2003), "La privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales y actividades afines", en A. MARGUERITIS, *Ajuste y Reforma en Argentina (1989-1995). La economía política de las privatizaciones*, Buenos Aires, Nuevo Hacer.

MERCIER, Christian (1991), “La gestión de los oficios”, en Francois STANKIEWICKZ, *Las estrategias de las empresas frente a los recursos humanos*, Buenos Aires, Humanitas.

OIT (1998), *El empleo y las relaciones de trabajo en las refinerías de petróleo*. (Informe para el debate. Programa de actividades sectoriales), Ginebra, OIT.

OSTERMAN, Paul (1988), *Los mercados internos de trabajo*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

PRIES, Ludger (1999), “Conceptos de trabajo, mercados de trabajo y proyectos biográficos laborales”, México D.F. (mimeo).

ROZEMBLATT, Patrick (1999) “El cuestionamiento del trabajo, Clasificaciones, jerarquía y poder”, en *Documento de trabajo PIETTE*, n° II, Buenos Aires, PIETTE.

TANGUY, Lucie (2001), “De la evaluación de los puestos de trabajo a las cualidades de los trabajadores. Definiciones y usos de la noción de competencias”, en E. DE LA GARZA y J. NEFFA, *El trabajo del futuro. El futuro del trabajo*. Buenos Aires-México, CLACSO.

TAYLOR, Frederik (1979), *Principios de la administración científica*, Buenos Aires, El Ateneo.

TESTA, Julio, Claudia FIGARI y Martín SPINOSA (2009), “Saberes, intervenciones profesionales y clasificaciones profesionales: nuevos requerimientos a idóneos, técnicos e ingenieros”, en J. NEFFA, E. DE LA GARZA y L. MUÑIZ TERRA (comps.), *El Mundo del trabajo en América Latina. Permanencia, Diversidad y Cambios*, Buenos Aires, CLACSO (en prensa).

TREMBLAY, Diane (1990), *Economie du travail, les réalités et les approches théoriques*, Québec, San Martín.

TOKMAN, Victor (1995), *El sector informal en América Latina*, México DF, OIT/ Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

TOURAINÉ, Alain (1997), “La organización profesional de la empresa”, en Georges FRIEDMANN y Pierre NAVILLE (coord.), *Tratado de Sociología del trabajo*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.

VILLENA, Jesús. (1998), “Organización del trabajo y cognición en la sala de control”, en Juan José CASTILLO y Jesús VILLENA, *Ergonomía: conceptos y Métodos*, Madrid, Ed Complutense.

YPF (1972), *Memorias y Balances Generales*.

RESUMEN

En este artículo analizamos las transformaciones que la privatización de YPF trajo consigo en las trayectorias laborales de quienes eran sus trabajadores.

En particular nos preocupamos por la relevancia que adquieren las competencias laborales en los caminos ocupacionales de los obreros que trabajaban en el sector mantenimiento y servicios de la refinería La Plata y que fueron desvinculados de la empresa debido a su desestatización.

A partir de una investigación cualitativa en la que realizamos entrevistas en profundidad a ex obreros de esta unidad productiva, estudiamos las competencias que los trabajadores adquirían durante su desempeño en la refinería y el papel que jugaron las mismas en las trayectorias laborales posprivatización.

ABSTRACT

In this article we analyze the transformations that YPF's privatization brought in the labor paths of her workers.

Especially we worry for the relevancy that the labor competences acquire in the occupational ways of the workers who were employed at the sector maintenance and services of the refinery La Plata, which were unemployed from the company due to her privatization.

From a qualitative research in which we realize interviews in depth to ex-workers of this productive unit, we study the competences that the workers were acquiring during his performance in the refinery and the paper that these competences played in their labor paths after his detachment of the company.

PALABRAS CLAVE

TRAYECTORIAS LABORALES
COMPETENCIAS LABORALES
PRIVATIZACIÓN DE YPF

KEY WORDS

LABOR PATH
LABOR COMPETENCES
YPF'S PRIVATIZATION

AGRICULTURIZACIÓN, INEQUIDAD DISTRIBUTIVA Y FRACTURA DEL TEJIDO SOCIAL

*Hugo Arrillaga
Andrea Delfino*

INTRODUCCIÓN¹

La intensificación del proceso de agriculturización en nuestro país ha mostrado múltiples impactos de signo o valoración contrapuestos (Azcuy Ameghino y León, 2005; Manuel-Navarrete *et al.*, 2005). Así como se han señalado reiteradamente los de signo positivo, tales como la contribución al crecimiento económico y al incremento en los saldos exportables y de los recursos fiscales, se advierten otros impactos de signo contrario que conviven con aquellos y que son resaltados fundamentalmente tanto por organizaciones de la sociedad civil como por actores de la comunidad académica.

Entre las observaciones que dan cuenta de estos últimos aspectos se destacan –por mencionar sólo a algunas– las que subrayan los impactos ambientales negativos (Pengue, 2005, 2009), la agudización de los procesos de concentración económica (Lattuada y Neiman, 2005; Brescia y Lema, 2006; Domínguez y Orsini, 2009), los movimientos migratorios y reasentamientos poblacionales (Gorenstein, 2000; Cloquell, 2007; Obschatko, 2009), los crecientes desequilibrios territoriales (PNUD, 2002; Porto, 2004; Arrillaga *et al.*, 2006) y el incremento de las tensiones sociales derivadas particularmente de la ampliación de la brecha laboral y de una inequidad creciente (Gras, 2006; Muzlera, 2009; Arrillaga y Grosso, 2009).

Es precisamente con el propósito de generar una lectura integradora de las múltiples manifestaciones e impactos que, en forma directa e indirecta, se derivan de dicha transformación del modelo productivo agrícola, que se ha motorizado, en el marco de la Agencia Nacional de Promoción Científica y

Hugo Arrillaga es Docente investigador del Centro de Estudios en Gestión del Desarrollo Territorial Sustentable (CEGEDETS) y de la Facultad de Ciencias Económicas (FCE) de la Universidad Nacional del Litoral (UNL). E-mail: harrillaga@unl.edu.ar

Andrea Delfino es Docente e investigadora del CEGEDETS/FCE-UNL. E-mail: andelfino@yahoo.com.ar

¹ Se destaca la valiosa cooperación de los Licenciados Esteban Cuatrin e Ignacio Trucco (becarios de investigación) y de los estudiantes de grado Gabriela Busso, Maricel Masera, Eduardo Alfaro y Lucía Glimberg, los cuales han tenido a su cargo la sistematización y análisis preliminar de las bases censales de información.

Tecnológica (ANPCyT), un proyecto de investigación en red que integra al conjunto de Universidades Nacionales de la Región Centro.² Este proyecto se entrelaza y articula con otras acciones de investigación institucionales promovidos por las universidades participantes, que en el caso de la Universidad Nacional del Litoral es el Curso de Acción para la Investigación y el Desarrollo, Proyecto Red 2009-N° 1.

Dentro de estas líneas de indagación, y luego de haber identificado y caracterizado el proceso de emergencia y reconfiguración de los actores sociales en el agro pampeano argentino, este trabajo presenta los resultados de una primera aproximación exploratoria sobre una de las hipótesis planteada como resultado de la etapa precedente (Arrillaga y Grosso, 2009), la que sugiere el surgimiento de signos de resquebrajamiento de los lazos sociales que históricamente se daban en el interior de las pequeñas localidades de la región pampeana; este proceso deriva tanto de una profundización en los niveles de inequidad en la distribución del ingreso, como de una peculiar ampliación de la brecha laboral en sus mercados de trabajo, a partir especialmente de un sostenido incremento en su nivel de precarización laboral, transformaciones estas que se manifestaron con fuertes asimetrías subregionales.

El estudio de caso sobre el que se plantea esta indagación exploratoria para la validación de esta hipótesis se llevó a cabo en una comunidad rural del límite de la región pampeana de la Provincia de Santa Fe (tomada esta en términos agroecológicos y no políticos), con una estrategia metodológica que planteaba dos tipos de relevamientos convergentes: uno de carácter cuantitativo, mediante la aplicación de una encuesta, y otro de carácter cualitativo, a partir de entrevistas focales sobre una heterogénea tipología de actores sociales identificados en el territorio (Masi y Delfino, 2009).

El trabajo se divide en tres secciones. La primera sección presenta algunas de las características centrales del proceso de agriculturización, haciendo especial mención de la forma en la cual este proceso trastocó el mapa de actores sociales que participaban de estos procesos productivos. La segunda se centra en los impactos de este proceso en términos demográficos, focalizando en el caso santafecino. Finalmente, en la tercera sección, se abordan las transformaciones operadas en una pequeña localidad de la región central de la Provincia de Santa Fe, desde una perspectiva tanto cuantitativa como cualitativa.

TEXTO Y CONTEXTO DE LAS TRANSFORMACIONES PRODUCIDAS EN EL MODELO AGRÍCOLA

A lo largo de las dos últimas décadas, nuestro país asistió a una profunda reconversión de su estructura productiva agropecuaria que estuvo presidida

2 PICT Red 2006 - N° 2169: Universidades Nacionales de Córdoba, Entre Ríos, Litoral, Río Cuarto, Noroeste de Buenos Aires, Rosario, San Luis y Villa María, más el Instituto Pluridisciplinar de Estudios de América Latina (IPEALT) de la Universidad de Toulouse Le Mirail (Francia) y el CEUR (CONICET).

por un fenómeno que se ha dado en llamar *agriculturización*. El mismo implicó varias transformaciones conjuntas.

En principio, produjo un significativo incremento en la superficie destinada a la actividad agrícola, expansión que tuvo un comportamiento altamente heterogéneo entre las diversas regiones del país. En este sentido, si bien el valor medio de dicho crecimiento a nivel nacional fue del 55% (desde principios de la década de 1990 hasta la campaña 2006/07), alcanzó casi el 170% en la zona extrapampeana y el 40% en la Región Pampeana Ampliada (RPA).³ En la zona de transición entre ambas regiones, normalmente incluida dentro de la RPA, como es el caso de la región central santafecina, su crecimiento estuvo comprendido entre un 50% y un 150 por ciento.⁴

En este borde pampeano, como en el resto del país, la transformación en la cantidad de superficie destinada a esta producción estuvo acompañada por fuertes innovaciones en el modo de hacer agricultura que implicaron cambios en el proceso de producción (en las prácticas agrícolas), en los insumos utilizados (los cuales incluyen el conjunto de agroquímicos incorporados al nuevo paquete tecnológico), en el equipamiento aplicado y fundamentalmente en las formas de organización del proceso de producción (asociadas a un crecimiento de escala) (Barsky y Dávila, 2008; Grosso, 2009).

Cabe destacar que este fenómeno de expansión de la superficie agrícola tradicional implicó el desplazamiento de otras actividades productivas. En el caso de la Provincia de Santa Fe y en particular en su región central, se produjo a expensas de la ganadería y particularmente de la orientada hacia la producción lechera, actividades que se caracterizaban por una mayor demanda de mano de obra por unidad de superficie que la requerida por la actividad agrícola, aun en forma previa a la innovación tecnológica incorporada a la agricultura que acreó mayores niveles de contracción en la misma.

Asimismo, estas transformaciones se produjeron en un particular contexto político-económico de abandono de las tradicionales funciones de regulación y de promoción del desarrollo que caracterizaron decididamente al Estado hasta los años 70 y, en menor medida, hasta los 80. Este hecho contribuyó en las dos décadas siguientes a darle viabilidad a los procesos de concentración del capital y, en particular, de control de la tierra que se verificaron en el país.

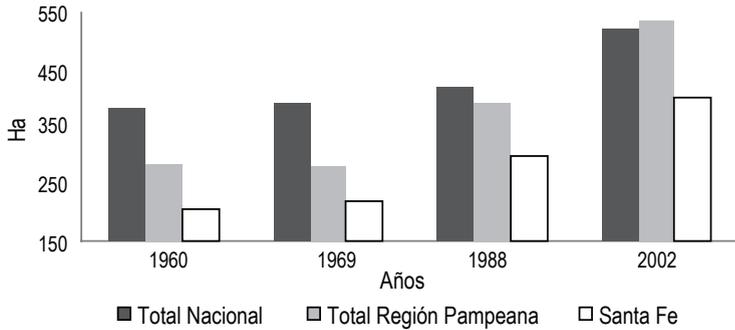
Este aspecto, ampliamente analizado por múltiples autores, implicó sintéticamente que en el interregno que separa los dos últimos censos nacionales agropecuarios disponibles (1988-2002), cesara en su actividad el 21% de los pro-

3 En este caso, al hacer referencia a la RPA, se alude a la región definida en términos de jurisdicciones políticas y comprende las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, Santa Fe y San Luis

4 En esta zona de transición, en el interregno 1990/91 a 2005/06, se observan tasas de crecimiento de la superficie sembrada que van desde el 45 y 82% en los departamentos del sur de la Provincia de Santa Fe (San Martín y San Jerónimo) hasta valores del 92% en San Justo, 110% en La Capital, 133% en Las Colonias, 141% en San Cristóbal y 152% en Castellanos.

ductores agropecuarios. En la región de análisis (RPA) esta contracción en las explotaciones agropecuarias (EAP's) alcanzó un valor del 29,1%, lo cual implicó que la superficie media de los establecimientos trepara en más de un 35% (Gráfico 1)

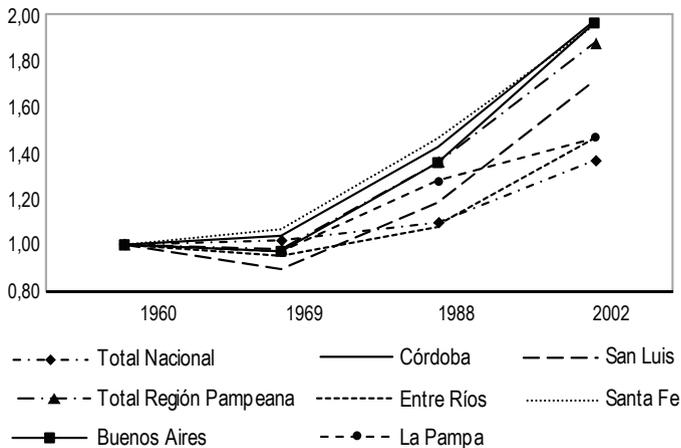
Gráfico 1. Evolución de las superficies medias de las EAP's



Fuente: Elaboración propia sobre datos del INDEC.

Este proceso de concentración comenzó a manifestarse a nivel nacional a partir de la década de 1970, período a partir del cual las superficies medias de los establecimientos agropecuarios de las provincias centrales de la RPA (Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba) prácticamente se duplicaron (véase el Gráfico 2).

Gráfico 2. Índice de crecimiento de la superficie media de las EAP's



Fuente: Elaboración propia sobre datos del INDEC.

Esta transformación trastocó sin duda el mapa de actores sociales que participaban de estos procesos productivos, provocando la reconversión de algunos, la emergencia de otros (en ambos casos con un fortalecimiento de la

presencia de actores de mayor escala económica) y, consiguientemente, la salida de la actividad de otros (Arrillaga y Grosso, 2009).

De este modo, tres fenómenos complejos, como son la *concentración del capital y del uso de los recursos naturales*, los *cambios en el uso del suelo* y la *incorporación de innovaciones tecnológicas* –todos factores que individualmente operaban como expulsores de mano de obra, en un marco de *Estado mínimo*, característico del período analizado– constituyen las condiciones necesarias y suficientes para que se produzca una implosión del sistema social sobre el cual se asentaba esta actividad económica.

El resultado, utilizando un concepto de Balsa (2006), no sólo puede ser descrito como el “desvanecimiento” del mundo de los pequeños productores, sino también como el del ocaso de la población rural. En este aspecto, se destaca que, a lo largo de la década intercensal (1991-2001), la población “rural dispersa” del país se contrajo en un 15%, mientras que en la RPA lo hizo más intensamente, en una proporción del 25% (de 1.125.219 a 847.746 habitantes).

Si a la disminución de la poblacional rural dispersa se le agregase el crecimiento vegetativo perdido que implicó en una década, se llega a la conclusión de que “más de la tercera parte de la población rural dispersa migró hacia formas de hábitat aglomerado” (Arrillaga y Grosso, 2009).

Aunque se debe destacar que los impactos de este proceso de agriculturización trascendieron los efectos de reestructuración de los actores sociales involucrados en el proceso de producción y la movilidad poblacional emergente –es decir, que fueron mucho más amplios y se irradiaron globalmente alcanzando tanto al sistema natural como a casi todos los sectores de actividad económica (Giberti, 2003; Rodríguez, 2004; Manuel-Navarrete *et al.*, 2005; Teubal, 2006)–, en este trabajo nos concentramos particularmente en la exploración de los tipos y la profundidad de los cambios que acarreó sobre la estructura social de la región central santafecina.

LAS ASIMETRÍAS SUBREGIONALES

La población de la Provincia de Santa Fe, cuyo ritmo de crecimiento viene decayendo en los últimos 30 años, creció a lo largo de la década de 1990 tan sólo un 7,2%, esto es, una tasa más de un tercio inferior al ritmo de crecimiento medio del país. La población provincial al año 2001 superaba levemente los tres millones de habitantes, el 94% de los cuales vivía en forma aglomerada en 381 localidades de muy diverso tamaño, las cuales iban desde menos de 10 habitantes hasta cerca de un millón. De estas localidades, dos grandes aglomerados urbanos (GAU)⁵ concentraban a la fecha del censo el 50% de la población.

5 GAU Santa Fe (464.842 habitantes) y GAU Rosario (1.055.190 habitantes). Los mismos se asentaban en ocho y seis localidades respectivamente, que se caracterizaban por la continuidad física de su estructura urbana y por compartir los principales mercados urbanos de factores productivos, bienes y servicios.

Tanto el proceso de agriculturización aludido, como el asentamiento poblacional y su dinámica demográfica muestran fuertes desequilibrios hacia el interior de la provincia. Si se consideran, en principio, las tres grandes regiones típicas que se identifican en la misma,⁶ se observan las siguientes características y comportamientos (véase el Cuadro 1):

- El crecimiento de la superficie sembrada provincial entre las campañas 1990/1991 y 2005/2006 fue del 31%; pero, mientras que en la Región Sur se mantuvo sin variación, con un Índice de Agriculturización (IA) próximo a la unidad, en la Región Central este prácticamente se duplicó, llegando a 0,43, al par que en la Región Norte la superficie sembrada creció en un 76%, alcanzando un valor de IA de 0,09.

- No obstante, considerando la diferente magnitud de superficies entre regiones,⁷ la participación de la Región Sur en el área sembrada de la provincia decayó durante este interregno de un 66% a un 50 por ciento.

Cuadro 1. Evolución regional de la superficie agrícola

Indicadores territoriales de la Provincia de Santa Fe		Sur	Centro	Norte	Provincial
Sup. agrícola 2005/6	Km ²	25.174,0	19.510,6	5.431,0	50.115,6
	%	50,2%	38,9%	10,8%	100,0%
	Índice	1,00	1,96	1,73	1,31
Sup. agrícola 2000/1	Km ²	27.885,0	16.887,0	4.578,0	49.350,0
	%	56,5%	34,2%	9,3%	100,0%
	Índice	1,10	1,70	1,45	1,29
Sup. agrícola 1990/1	Km ²	25.236,7	9.953,0	3.147,2	38.336,9
	%	65,8%	26,0%	8,2%	100,0%
	Índice	1,00	1,00	1,00	1,00

Nota: Índice: Indicador de la evolución de la superficie cultivada, sobre base campaña 1990/91=1.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la SEAGYP.

- En términos de estructura y dinámica poblacional, su evolución subregional fue también altamente heterogénea. Así, en oportunidad del CNPYP 2001, se observaba que, mientras que en la Región Sur se asentaba más del 57%

6 Una Región Sur conformada por siete departamentos (Belgrano, Caseros, Constitución, Gral. López, Iriondo, Rosario y San Lorenzo); una Región Central conformada por los departamentos Castellanos, La Capital, Las Colonias, San Cristóbal, San Jerónimo, San Justo y San Martín; y, por último, la Región Norte, constituida por los departamentos Garay, Gral. Obligado, San Javier, Vera y 9 de Julio. Esta clásica zonificación obedece a múltiples criterios, tanto de tipo agroecológico como productivos, climáticos, demográficos, etcétera.

7 Se destaca en este caso que la Región Sur detenta el 20,7% de la superficie provincial, mientras que la Región Centro alcanza el 34,35 y la Norte el 45 por ciento.

de la población, con una densidad de 62 hab./km², la Región Centro absorbía el 33% de la población (con una densidad de 21,7) y la Región Norte concentraba el 10%, con una densidad inferior a 5 hab./km².

- Su evolución demográfica también manifestó diferencias, dado que, tal como se señaló, mientras que el crecimiento provincial en el período 2001/1991 fue del 7,2%, la tasa de crecimiento de la Región Sur fue del 4,6%, la del Centro del 10,4% y la de la Región Norte del 12,8 por ciento.

- En relación con las formas de asentamiento de la población, se verifican también diferencias regionales de significación, las cuales se presentan en detalle en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Principales indicadores demográficos regionales de la Provincia de Santa Fe

Indicadores territoriales de la Provincia de Santa Fe		Sur	Centro	Norte	Provincial
Superficie	Km ²	27.559	45.661	59.787	133.007
	%	20,7%	34,3%	45,0%	100,0%
Población 2001	Hab.	1.714.727	990.137	295.837	3.000.701
	%	57,1%	33,0%	9,9%	100,0%
	%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Pob. urbana	Hab.	1.620.251	844.316	210.825	2.675.392
	%	60,6%	31,6%	7,9%	100,0%
	%	94,5%	85,3%	71,3%	89,2%
Pob. rural	Hab.	94.476	145.821	85.012	325.309
	%	29,0%	44,8%	26,1%	100,0%
	%	5,5%	14,7%	28,7%	10,8%
Pob. rural agrupada	Hab.	52.958	77.201	23.211	153.370
	%	34,5%	50,3%	15,1%	100,0%
	%	3,1%	7,8%	7,8%	5,1%
Pob. rural dispersa	Hab.	41.518	68.620	61.801	171.939
	%	24,1%	39,9%	35,9%	100,0%
	%	2,4%	6,9%	20,9%	5,7%
Población aglomerada	Hab.	1.673.209	921.517	234.036	2.828.762
	%	59,1%	32,6%	8,3%	100,0%
	%	97,6%	93,1%	79,1%	94,3%

Fuente: Elaboración propia sobre información del IPEC.

La movilidad de la población en el territorio

De acuerdo con los resultados de diversos estudios, es evidente en el país una progresiva declinación de la significación de los movimientos migratorios. Esto se observa a partir de la creciente pérdida de relevancia en la población de los nacidos en otros países y aun en distintas provincias. Santa Fe es uno de los casos donde los movimientos migratorios a lo largo del último período intercensal fueron extremadamente bajos: presentaron una tasa neta media anual de migración total (nativa y extranjera) del -1 por mil (Lattes, 2007).

Esto lleva a descartar esos movimientos como posibles causas explicativas no sólo de los bajos niveles de crecimiento poblacional, sino, fundamentalmente, del probable destino que tuvo el grueso de la población rural dispersa que abandonó su residencia en el espacio rural. En este aspecto, es significativa la marcada reducción de esa población rural dispersa, que en la provincia fue del -21,4% a lo largo de la década de 1990. De este modo, se llega no sólo a la conclusión de que esta población mutó hacia formas de hábitat aglomeradas, sino que su opción fue mayoritariamente hacia localidades de la provincia, ya que la población bajo esta forma de asentamiento ha crecido en el mismo período en un 9,7 por ciento.

En este sentido se destaca también que, a lo largo de este período intercensal, se mantuvo la tendencia –que se marca desde comienzos de la década de 1960– a una progresiva disminución de la primacía urbana en el país. Al respecto, Meichtry (2007) señala que a nivel nacional se asiste a “un caso especial de contra-primacía”, fenómeno que es coherente con la direccionalidad de los movimientos migratorios en la provincia, ya que estos se han orientado preferentemente hacia las localidades de reducido o micro tamaño y, dentro de estas, con mayor énfasis hacia las radicadas en regiones de baja o muy baja densidad poblacional.

Esta afirmación surge de las siguientes evidencias empíricas en la Provincia de Santa Fe, que se desprenden de los dos últimos relevamientos censales:

- El crecimiento poblacional de las diversas regiones de la provincia es inversamente proporcional a la densidad de las mismas: Región Sur: (DP: 62,2 hab./km² – TC_(01/91): 4,6%), Región Centro: (DP: 21,7 hab./km² – TC_(01/91): 10,2%) y Región Norte: (DP: 4,95 hab./km² – TC_(01/91): 12,8%).
- La tasa de crecimiento de la población asentada en los dos Grandes Aglomerados Urbanos de la provincia⁸ fue del 5,4%. Esto incluye tanto al GAU Rosario, con un crecimiento del 3,18% (una de las grandes ciudades del país) como al GAU Santa Fe, con una tasa de crecimiento del 10,8% (una de las veinte ciudades intermedias del país).

8 Estos Grandes Aglomerados Urbanos, de un tamaño mayor a los 100.000 habitantes, son polos que se reconocen como ciudades de tamaño grande o intermedio a nivel nacional, de los cuales en la Provincia de Santa Fe hay dos que incluyen a 14 localidades que detentan continuidad física.

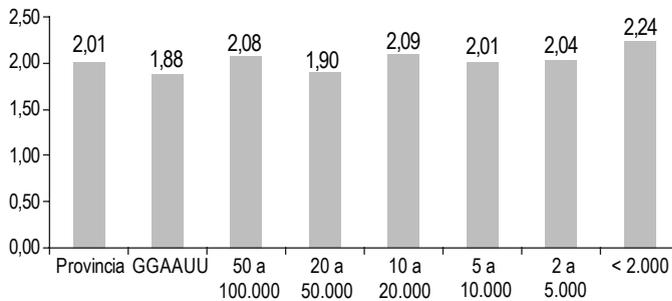
- En el resto de las localidades, independientemente de su tamaño, ya sean urbanas o rurales, pero todas inferiores a los 100.000 habitantes, el crecimiento registrado fue del 15,6%, variación compuesta regionalmente de la siguiente forma: a) Región Sur: 10,8%; b) Región Centro: 16,5%; c) Región Norte: 26,1 por ciento.

- En cada una de estas regiones, del conjunto de localidades (tanto las reconocidas estadísticamente como urbanas como las rurales),⁹ el estrato de mayor ritmo de crecimiento poblacional fue el de las microlocalidades, es decir, las inferiores a los 2.000 habitantes.

En estos casos los crecimientos verificados en el interregno 1991/2001 fueron del 15,6%, 21,3% y 43,4% para las Regiones Sur, Centro y Norte respectivamente, mientras que en las típicas localidades urbanas (de dos a cien mil habitantes), los crecimientos intercensales fueron del 10,2%, 15,2% y 23,4% respectivamente,¹⁰ esto es, entre un tercio y un 50% inferior a los ritmos de crecimiento poblacional verificados en las pequeñas localidades “rurales” o microlocalidades.

Por último y analizando otro posible tipo de causas explicativas de tan disímiles dinámicas demográficas, como podría ser el caso de que estén dadas por diferencias significativas en las tasas de natalidad,¹¹ las respuestas obtenidas se reflejan en el Gráfico 3.

Gráfico 3. Cantidad de hijos nacidos vivos por mujer de 14 años o más



Fuente: Elaboración propia sobre datos de CNPv 2001-IPEC.

9 Esto es, que tengan más o menos de 2.000 habitantes, criterio adoptado por convención por el sistema estadístico nacional y fuertemente cuestionado desde diversas perspectivas analíticas.

10 Se destaca que, a los efectos de poder determinar el comportamiento de los diferentes tipos urbanos (en función de su tamaño), se fija cada localidad a un estrato en un momento determinado (en este caso al año 1991) y para analizar comportamientos no se la cambia de estrato, independientemente de que en el próximo levantamiento censal le corresponda otro estrato por su variación (sea un estrato mayor o menor).

11 En este caso se hace referencia a la cantidad de hijos nacidos vivos, expresada como valor medio de las mujeres mayores de catorce años.

Los resultados que se observan en las tasas medias de los diversos tipos de localidades (en función de su tamaño) rondan en torno a $\pm 10\%$ de la media provincial, lo cual no llega a explicar la significativa magnitud de las diferencias observadas en los ritmos de crecimiento, del 5,4% (GAU) al 15,6% (media del resto de las localidades) en una década, con valores subregionales extremos de 43% (tasa que refleja el crecimiento medio de las localidades de menos de 2.000 habitantes en la Región Norte).

Se destaca que resultó inviable un análisis a mayor nivel de detalle de la movilidad observada en la población rural dispersa, porque las formas de agrupamiento de la misma en las bases de los Institutos de Estadística Nacional y Provincial son diferentes: en un caso se presenta como total provincial y en el otro a nivel departamental, pero mientras que en el primero se discriminan las formas agrupadas y dispersas, en el otro están agregadas.

ESTRUCTURA SOCIAL Y MODOS DE VIDA EN UNA PEQUEÑA COMUNIDAD RURAL

Se parte de considerar que tanto estos movimientos poblacionales como el surgimiento de signos de resquebrajamiento del lazo social podrían ser explicados, fundamentalmente, por los cambios observados en el mercado laboral. Este mercado sufrió no sólo reconfiguraciones espaciales –por la disminución en la demanda de mano de obra ocurrida en la actividad agrícola, a raíz del cambio tecnológico y de la mayor intensidad en la actividad (procesos ya considerados)–, sino, fundamentalmente, una fuerte degradación en la calidad del trabajo, producto del tipo de actividad laboral desarrollada o promovida como refugio.

En este apartado se presentan y analizan los resultados surgidos de un trabajo de tipo exploratorio realizado en una localidad asentada en la Región Central santafecina, región que se caracteriza por ser la de mayor incremento en su nivel de agriculturización y donde las actividades productivas desplazadas son más mano de obra intensiva que la nueva actividad agrícola, más aún en la escala y con la tecnología con la que actualmente se la lleva a cabo. La localidad, de un tamaño representativo modal (entre dos y tres mil habitantes), detenta desde su fundación –como la mayoría de las localidades de la región– una trayectoria de algo más de un siglo, surgida de los típicos procesos de colonización de la denominada “pampa gringa” a partir de corrientes migratorias europeas pero de hegemónico origen italiano, más específicamente piamontés. En la década de 1990, la población de esta localidad creció en el orden del 25%, lo cual resulta un comportamiento representativo de su estrato de tamaño.

La dilucidación de estos procesos se apoyó en una estrategia metodológica asentada en la producción de información primaria de carácter cuantitativo y cualitativo. Desde el punto de vista cuantitativo, se realizó un relevamiento muestral con la aplicación de un instrumento similar al utilizado por el INDEC en la EPH, focalizando en las características demográficas, ocupacionales y de ingresos de la población.

Desde el punto de vista cualitativo, se intentó reconstruir la mirada de diferentes actores sociales identificados en el territorio, relacionada con los impactos que ha tenido la intensificación del proceso de agriculturización en la comunidad local. Esa reconstrucción de la mirada de los actores se realizó a través de la técnica de la entrevista focalizada o entrevista a informantes clave. La utilización de este tipo de metodología supone otorgar un inmenso valor a una interpretación microscópica del discurso social y la posibilidad de fijar esos discursos a través de una investigación. Sin embargo, la importancia de esta técnica no se encuentra sólo en abrir las puertas a un análisis micro; permite, además, abandonar el punto de vista único, central y dominante en que se sitúa generalmente el observador en provecho de una perspectiva que dé cuenta de la pluralidad de puntos de vista coexistentes e incluso, a veces, en conflicto (Bourdieu, 1997).

Entre los meses de abril y junio de 2009 se entrevistó a 17 actores sociales de la comunidad. Para la selección de los actores se adoptó como eje clasificatorio la distinción planteada por Beck (2002) entre “decisores” y “no decisores”. Dentro de la tradición de la denominada “sociología del riesgo”, Beck (2002) considera que, cuando el concepto de riesgo es considerado científicamente, adopta la forma del cálculo de probabilidades, cálculo que nunca puede excluir el peor caso posible. Esto adquiere importancia si se tiene en cuenta la distinción, socialmente relevante, entre quienes adoptan las decisiones sobre los riesgos y quienes tienen que afrontar las decisiones de otros. Para el autor, la diferenciación elaborada por Luhmann entre “riesgo” y “peligro” apuntaba al problema, sociológicamente crucial, de la aceptación de las decisiones sobre los riesgos.

Así, del total de entrevistas realizadas, cinco correspondieron a actores sociales englobados dentro del grupo de los identificados como “decisores”. El mismo comprende a productores agropecuarios, propietarios rentistas y actores económicos no primarios relacionados directamente con la actividad –todos ellos definidos *ex-ante* como tales–, más otro actor del espacio público no estatal, que brindó sus respuestas desde la perspectiva de su doble rol de funcionario de una osc y miembro de una familia de productores rurales. Las 12 entrevistas restantes corresponden al heterogéneo grupo de los “no decisores”. El mismo se conforma con los relatos de expertos, representantes de instituciones, ex trabajadores rurales y otros actores por fuera de la producción agrícola y/o por fuera de la cadena de valor.

Movilidad demográfica, mercado de trabajo y distribución del ingreso

Uno de los objetivos del relevamiento cualitativo fue indagar sobre el origen y la movilidad poblacional de la localidad estudiada. Sobre el particular se extrajeron las conclusiones que a continuación se detallan, las cuales se acompañan de las principales consideraciones de los actores entrevistados:

- La migración en la localidad es muy baja. Las corrientes de acceso están originadas mayoritariamente por población local –propietarios o trabaja-

dores agropecuarios que se trasladan al casco urbano—, por población de otras localidades vecinas —que tienen problemas de desempleo— y, en mucha menor medida, por gente de otra provincia —normalmente por pérdida de trabajo en las “estancias” (establecimientos ganaderos de la zona) que son los que normalmente los atraen—.

Hay mucha gente del campo que se viene al pueblo y estos, que son quienes alquilan los campos, son más ricos que los que lo producen. Hoy, los dueños de campos que los alquilan son los que mejor la están pasando porque tienen una renta sin riesgos y sin esfuerzos. Después, de aquí hacia otras ciudades no se ve tanta migración porque no estamos tan mal como para que empiece a haber una emigración en cantidades considerables (02-decisor).

Eran peones de campo o albañiles que se vinieron al pueblo, y también hay gente que vino de afuera del pueblo (03-no decisor).

[...] creo que ya quedan muy pocas familias viviendo en los campos [...] El movimiento migratorio es de gente de acá. Lo que ocurre es que tenemos la llegada de familias de otros pueblos que vienen porque hay alguna posibilidad de trabajo y porque se está bien en nuestra comunidad (13-no decisor).

- La corrientes migratorias de egreso son también de muy reducido tamaño y normalmente están conformadas por jóvenes que se trasladan para culminar sus formación a nivel superior o universitaria, la mayoría de los cuales no regresa a la localidad.

[...] de la gente que llega, la mayoría es mano de obra no calificada y los que se van son profesionales con título [...] (01-no decisor).

[Sobre los jóvenes que se van a estudiar:] No, no vuelven, salvo algún contador porque todos los productores necesitan de uno o algún que otro ingeniero (02-decisor).

[...] Si hablamos de quiénes vienen de otros lados acá, es la mano de obra no calificada, gente muy humilde. Acá no hay ranchos, así que obtienen una vivienda, tienen comedor escolar, consiguen changas, tienen atención del SAMCO [...] [se hace referencia aquí a la prestación de servicios de salud] (13-no decisor).

Esta movilidad trastoca sin duda estos mercados laborales de reducido tamaño, donde tanto la capacidad emprendedora (empobrecida por la pérdida de sus recursos humanos más formados), como el bajo volumen de sus mercados internos —particularmente y progresivamente constreñidos—¹² resultan limitan-

12 Tanto por el cambio de escala de sus empresas agropecuarias que desterritorializan la comercialización de sus insumos y productos, como por el proceso de progresiva desterritorialización de los beneficios

tes de contexto para que desde los mismos se generen espontáneamente procesos de recuperación.

En el caso analizado, la brecha laboral tuvo un comportamiento muy particular: en términos cuantitativos se contrajo; es decir, en términos de desocupación abierta, en el primer semestre de 2009, llegó a un valor casi nulo (0,73%), por debajo de la desocupación friccional y por debajo de cualquier otra tasa de desocupación leída por el sistema estadístico nacional. Este valor se verifica con una Tasa de Actividad del 46,44 por ciento.

Sin duda, en las políticas públicas promovidas por las diversas jurisdicciones del Estado, pero especialmente desde el nivel comunal, radicarón las capacidades de generar estos niveles de contención social.

La gente que está sin trabajo, por ejemplo, en el caso mío estoy viviendo de changas de la comuna o en donde me sale algo. Se pone difícil cuando la comuna no tiene plata [...] (15-no decisor).

Fui camionero por 17 años pero por problemas de la vista tuve que dejar ese trabajo. Después, trabajé en la comuna haciendo changas, me dediqué a la albañilería y ahora vivo sólo de changas (16-no decisor).

No obstante, este aparente nivel de bienestar en términos sociales, contrasta notoriamente con la "calidad" del trabajo: está conformado por un 48,8% de empleados, 28,1% de cuentapropistas, 8,5% de patrones y 14,5% de trabajadores familiares, de los cuales el 45% no tiene salario. Esta estructura implica, en principio, una degradación o pérdida de valor con respecto a la estructura que manifestaba en el año 2001, cuando se llevó a cabo el CNPYV. En dicha oportunidad el universo de ocupados presentaba las siguientes categorías ocupacionales: empleados, 55,8%; cuentapropistas, 23,1%, patrones, 10,2%; y trabajadores familiares, 10,9%. La desvalorización aludida radica fundamentalmente en el incremento de los trabajadores familiares (especialmente los no remunerados: de 4,9% a 6,5%), el aumento de cuentapropistas (con fuertes signos de precariedad) y la disminución de empleados, respecto de los cuales, además, es notorio el elevado nivel de precariedad detectado al año 2009, que llega al orden del 70%, un valor que resulta superior a los que se verificaban en el país en plena crisis de 2001/02.

En cuanto a los ingresos, la resistencia generalizada de la población a dar respuesta a este tipo de indagatoria se acrecienta en una localidad de muy reducido tamaño, donde existen fuertes niveles de conocimiento interpersonal y un alto potencial de interacción entre los miembros del tejido social. Por ello, en la encuesta el interrogatorio se planteó por niveles de ingreso, delimitando estratos: al primero de ellos, que va desde un monto mínimo de 0 a \$200 mensuales, adhirió el 13% de los ocupados, en todas las categorías. Por debajo de un ingreso

empresarios, en la medida en que son resguardados en inversiones extrasectoriales fuera del ámbito local (Arrillaga y Grosso, 2009).

personal de \$1.500 mensuales (límite de la pobreza para una familia tipo según el Instituto de Estadística Provincial), se encuentra el 52% de los ocupados. En su extremo opuesto, el 1,7% de los ocupados tiene ingresos mensuales superiores a los \$10.000.

Sin duda, a partir de este método de recolección de información (que resultó efectivo para vencer la resistencia indicada ya que sólo el 9,9% de la población encuestada dejó de dar respuesta), no existe posibilidad de calcular los estimadores tradicionales de distribución del ingreso, no obstante lo cual sirvió para detectar fuertes niveles de polarización. Y esta polarización es más notoria cuando se analiza el ingreso por tipo de actividades. Por ejemplo, si se observan los dos tramos de ingreso superiores indagados en la encuesta (de \$5.000 a \$10.000 y más de \$10.000), no se encontraron ni empleados ni cuentapropistas mientras que allí se concentra el 40% de los patrones. En el extremo opuesto (ingresos inferiores a los \$1.500 mensuales), se ubica el 53% de los empleados, el 63% de los cuentapropistas y el 11% de los patrones.

Si al campo le va bien ... ¿les va bien a todos?

Teniendo como eje clasificatorio de los actores entrevistados el criterio mencionado adoptado por Beck (2002) que los separa y/o distingue entre “decisores” y “no decisores”, es posible encontrar, a partir de sus relatos, tres lecturas o miradas generales sobre el proceso de agriculturización y sus efectos sobre la comunidad local. Dos son los criterios que han permitido organizar la construcción de estas tres miradas.

El *primero* de esos criterios está relacionado con la creencia o el rechazo de la noción de que el crecimiento económico derivado de la producción agrícola constituye el único motor en torno al cual gira la economía de la comunidad local, produciendo una importante irradiación sobre el resto de los sectores socioeconómicos. El *segundo* criterio se relaciona en el surgimiento o la intensificación de diferencias y desigualdades –tanto económicas como simbólicas– en la comunidad derivadas de los procesos de generación de excedentes vinculados con el sector agrícola y, más específicamente, con la producción de la soja. La presencia hegemónica, subalterna o con peso igualitario de cada uno de estos dos criterios es lo que permitirá la construcción de los tres tipos de visiones de los actores entrevistados.

Así, la visión de un primer grupo de actores puede ser englobada en la adscripción a la denominada “teoría del derrame”. Un segundo grupo, aun cuando también adscribe a esta teoría, señala con fuerza el surgimiento o la manifestación de una serie de externalidades no deseables surgidas de la profundización del proceso de agriculturización. Finalmente, un tercer grupo de actores focaliza en la fragmentación, dualización y/o polarización en términos de ingresos y de calidades de vida, en la pérdida de calidad del mercado de trabajo y en el resquebrajamiento del lazo social derivados del mencionado proceso. Desde la perspectiva de Bourdieu (1989), este trabajo de categorización, es decir,

de clasificación y de explicitación, se realiza sin interrupción, en cada momento de la existencia corriente, a propósito de las luchas que oponen a los agentes en relación con el sentido del mundo y en relación con su identidad social.

Cada uno de estos tres tipos de visiones o miradas contiene en su interior una serie de voces que no se expresan de forma monolítica sino que presentan matices y heterogeneidades. Sin embargo, en todos los casos es posible encontrar un eje claro a partir del cual se articula el discurso. Ese eje se constituyó en el elemento básico que permitió y posibilitó la construcción de la tipología de lecturas o miradas sobre los impactos de la intensificación del proceso de agri-culturización en el entorno social.

La adscripción a la teoría del derrame es compartida por todos aquellos actores englobados dentro del grupo de “decisores”, es decir, por los productores agropecuarios, los propietarios rentistas y el resto de los actores económicos cuya suerte (y la de sus empresas) está directamente ligada a la actividad agrícola. Dentro de esta visión, el aumento de la productividad en el agro –derivada de la introducción del denominado paquete tecnológico cerrado– dio lugar a un importante proceso de generación de divisas, el cual tuvo impactos positivos en los niveles de inversión pública y privada. Estas inversiones fueron las que posibilitaron el pleno funcionamiento de la “rueda maestra de la economía”. Para estos actores, el auge en la construcción particular, en el comercio local y en obras públicas –como el asfalto en el pueblo– y hasta el alto nivel de ocupación que se observa constituyen claros ejemplos de este proceso.

Hay una serie de investigaciones que también mencionan la “bonanza económica en los pueblos y ciudades de la región” (Reboratti, 2005) derivada de estos procesos. En un estudio realizado en el sur de la Provincia de Santa Fe por Albanesi y Propersi (2006), las autoras señalan que el incremento de los ingresos de los productores agropecuarios, de los propietarios rentistas y de los prestadores de servicios de siembra, cosecha y pulverización aumentó la demanda de servicios y de consumo y generó un mayor movimiento económico local. Este mayor movimiento se visualizaría en el aumento sostenido de la demanda de herrería, carpintería, albañilería y otros oficios destinados principalmente a la realización de mejoras en los domicilios particulares y en los establecimientos agropecuarios. En una dirección similar, Reboratti (2005) indica que el desplazamiento de los chacareros que no alcanzaron la escala requerida para producir soja y decidieron vender o arrendar sus campos alimentó esa reactivación urbana con su capacidad de gasto generado por las ganancias de la soja.

Desde la perspectiva de estos actores, el círculo virtuoso generado a partir del aumento de la productividad del agro se irradió, así, a todos los sectores de la economía, potenció las inversiones del Estado e incluyó a, prácticamente, todos los sectores sociales:

[...] gracias a nosotros estamos dando de comer al pueblo (09-decisor).

En lo que respecta económicamente, fue para bien porque el productor gasta más en los negocios. En [esta localidad] no tenemos otra empresa

que no sea rural, por ejemplo, tenemos un gran taller mecánico que se dedica a construir o arreglar máquinas para el agro o la Cooperativa que son empresas con muchos empleados. Es decir, todos dependemos del campo [...] Acá, todos nos regimos por ese modo de economía y, por ende, los negocios –supermercado, panadería, etc.– también viven de eso. Me parece que si se pierde el campo, se muere [esta localidad] (02-decisor).

[...] en sí el proceso fue bueno para el crecimiento del pueblo y la mayor producción generó más riqueza, por ejemplo, se asfaltaron las calles y hubo mucha construcción de viviendas [...] basta con dar una recorrida al pueblo para ver las construcciones, talleres trabajando y más movimiento en lo que es venta de semillas, agroquímicos, productos para la hacienda, todo lo cual va generando más trabajo (08-decisor).

Una mirada interesante sobre esta interpretación o lectura de la realidad es la proporcionada por Galbraith (1992). Para el autor, la constante más inmediata es que las personas y comunidades favorecidas por su posición económica, social y política, atribuyen virtudes sociales y permanencia política a aquello de lo que disfrutan. Esta atribución se reivindica incluso ante la abrumadora evidencia en sentido contrario. Las creencias de los privilegios se ponen al servicio de la causa de la satisfacción continua y se acomodan de modo similar las ideas económicas y políticas del momento. Existe un ávido mercado político para lo que complace y tranquiliza. Los que pueden abastecer este mercado y recoger la recompensa correspondiente en dinero y aplausos están fácilmente disponibles.

En tanto, Bourdieu (1989), en una dirección similar, plantea que, si las relaciones de fuerza objetivas tienden a reproducirse en las visiones del mundo social que contribuyen a hacer que esas relaciones permanezcan, es porque los principios estructurantes de la visión del mundo radican en las estructuras objetivas del mundo social y porque las relaciones de fuerza están siempre presentes en la conciencia en forma de categorías de percepción. Así, el conocimiento del mundo social y, más precisamente, las categorías que lo tornan posible, es lo que está por excelencia en juego en la lucha política, lucha al mismo tiempo teórica y práctica por el poder de conservar o de transformar el mundo social conservando o transformando las categorías de percepción de ese mundo.

En términos generales, los actores que comparten esta visión acuerdan con la idea de que la introducción de nuevas tecnologías en la agricultura supuso la expulsión de mano de obra fundamentalmente no calificada. Incluso, uno de los actores lo señala como uno de los efectos más preocupantes de la implementación de este nuevo modelo de hacer agricultura. Sin embargo, y siempre desde la perspectiva de los actores entrevistados, el círculo virtuoso alimentado por el alza de la productividad y de la rentabilidad posibilita la reabsorción de la mano de obra expulsada. La modernización agraria permitió, así, la aparición de una

cadena de valor alrededor de la soja que pondría a la agricultura a la altura de otros sectores de la economía en cuanto a la capacidad de generar riqueza y trabajo, y, por ende, de afectar positivamente a la sociedad (Reboratti, 2005). La falta de trabajo es, entonces, justificada a partir de un debilitamiento de la cultura del trabajo asociada al esfuerzo (físico fundamentalmente) y/o a la falta de iniciativa.

En un pueblo como este es muy difícil que falte trabajo, porque el quiere trabajar encuentra trabajo seguro. [...] El sector agropecuario, si encuentra una persona capacitada para trabajar, la toma sin pensarlo. Pero también pasa que los chicos que termina el secundario no quieren trabajar ni seguir estudiando. Es decir, el mercado laboral del sector agropecuario está; el problema es conseguir gente que pueda trabajar (02-decisor).

Creo que [las personas desplazadas por la incorporación de tecnología] no se quedan fuera del circuito laboral, porque hay muchas posibilidades hoy en el campo. El que tiene poco campo tiene la alternativa de la crianza de cerdos, ponedoras, pollos parrilleros, etc. A lo mejor, es falta de iniciativa, de tecnificarse o de informarse (08-decisor).

No, yo no sé adónde va toda esa gente desempleada, pero sí sé que si hoy necesito gente para levantar bolsas no la encuentro (14-decisor).

La segunda visión es compartida por un grupo de actores, todos ellos “no decisores”, que comulga con la idea de que el crecimiento económico derivado del proceso de agriculturización se irradió en vastos sectores de la sociedad, pero que esa irradiación fue sumamente diferencial. En este sentido, la estructura de la sociedad muestra una tendencia hacia una polarización creciente entre, por un lado, aquellos productores que han podido incorporar tecnología y extender la superficie sembrada, ex productores convertidos en rentistas y otros actores vinculados a la cadena de valor, y, por el otro, productores y trabajadores del sector agropecuarios no vinculados con la producción agrícola (ganadería y lechería, fundamentalmente) y una amplia gama de sectores no relacionados con la producción agropecuaria y/o a la cadena de valor.

Hace 20 años atrás estábamos todos iguales. Cuando yo llegué acá los productores que hoy siembran las 1.500 ha de soja andaban en Estanciera, es decir, eran todos chicos e iguales. El gran despegue fue hace 20 años atrás con la soja. Cuando llegué acá había productores que hoy superan las 2.000 ha que tenían un tambito con sólo un par de vacas, pero se metieron a sembrar soja e incorporar tecnología, y hoy esos productores son potencias, tienen cosechadoras de 300 mil dólares y les alquilan a quienes se quedaron (03-no decisor).

Esto trajo como consecuencia que se fuera enriqueciendo un grupo humano que aportó fuerte a la soja y le fue muy bien. [...] Hubo un poder adquisitivo de determinada gente que lo hizo al cultivo en forma más intensiva y podríamos decir que en los últimos 20 años a la gran

mayoría le ha ido bien. ¿Qué dejó atrás la soja? La disminución de la población del campo y empezaron a aparecer taperas. Mucha gente que trabajaba de puestero en algunos campos y se dedicaba al manejo de los animales porque conocía esta tarea definitivamente se fue empobreciendo y engrosando el cinturón de la periferia de los pueblos. [...] los changarines te dicen que están como están por los gringos sojeros. Es decir, están mucho más pobres y no tienen trabajo. Se dio una expulsión de mano de obra que no era muy calificada, porque un peón de a caballo uno no puede hacer una calificación de valor en este aspecto, pero sí hay que pensar que el padre y el abuelo se dedicaban a lo mismo. [...] Eso es lo que ocurrió socialmente, así como la brecha que se abrió entre los sojeros de grandes volúmenes con aquellos que hacen pequeñas cantidades. Quienes quisieron aferrarse a una producción familiar, como el tambo, continuaron sin cambiar el auto durante 10 o 15 años y sin tener una casa linda en el pueblo, y muchos terminaron cediendo su campo en arrendamiento a los sojeros. [...] Si me preguntás qué quedó atrás, es que no todos van prendidos en esta producción, pero por goteo siempre algo derrama (06-no decisor).

En primer lugar, hay que decir que no se generaron ganancias extraordinarias en esta zona, aunque sí les fue bien y lo reinvirtieron en su empresa. ¿En qué se volcó esa riqueza? En que medianamente el comercio funcionó bien y nos iba bien a todos [...] Acá no hay bolsones de pobreza, sólo algunas familias pobres porque perdieron su trabajo. También es bueno decir que en el campo tampoco hay un gran blanqueo de los trabajadores. Entonces, si bien no hubo ganancias extraordinarias, hubo buenas ganancias, y otras personas que la peleamos bastante; por lo tanto, la brecha entre unos y otros se amplió. Esto se vio mucho en la secundaria, entre los “gringos sojeros” y los que no tienen tanta plata. También es cierto que el hecho de que algunos tienen mucha plata a partir de la soja haya dado lugar a la prepotencia y a la pérdida de algunos valores (13-no decisores).

Esta visión de los procesos se conforma incorporando los elementos constitutivos de las otras dos posiciones. Claro que aquí esos elementos pierden la fuerza estructurante que juegan en las otras visiones, posibilitando la coexistencia del segundo elemento. Como fue señalado, dentro de esta visión, la expansión del cultivo de la soja ha mostrado consecuencias que van en dos direcciones. Por un lado, la riqueza generada por la intensificación del proceso de agriculturización no posibilitó una distribución equitativa de los ingresos, derivando en un proceso de concentración de los mismos; pero, por otro lado, esos ingresos generados decantaron de forma relativa hacia otros sectores a través de la ampliación y reactivación de una cadena de actividades ligadas a la producción de soja.

La tercera visión –compartida, al igual que la anterior, por un grupo de actores “no decisores”– se estructura en torno al eje de los elementos negativos introducidos por las transformaciones en la agricultura en la vida de la comunidad. Completamente apartada de la primera lectura –que adoptaba una concepción economicista según la cual el sólo crecimiento económico bastaría para generar el desarrollo social–, la visión de los actores sociales que comparten esta mirada se focaliza en los denominados impactos “negativos” del proceso:

Para mí trajo más trabajo para los que tienen, porque cuando mi marido trabajaba en el campo no había este aumento así [de la producción]. [...] En el colegio, por ejemplo, sí se ven las diferencias [...] entre los chicos sí se marcan las diferencias. [...] Cuando vinimos acá yo mandé a mis hijos al colegio privado adonde van los chicos que tienen, pero como marcaban mucho esa diferencia los tuve que sacar y llevar a la otra escuela. [...] Cuando a la gente del campo le va bien, a la semana las ves con la camioneta último modelo, y con las casas hacen lo mismo. Antes no había tanta gente con plata (17-no decisor).

El mayor porcentaje [de la riqueza que se genera] llega a un sector muy reducido, obviamente, al sector que es el productor y el empresario. [...] Se concentró más en los sectores que se apropian, tanto en el sector que produce como en el sector que provee. El sector obrero es el que va perdiendo en remuneración y en la oferta laboral (01-no decisor).

No sé si llegan a ser demasiado agudas [la polarización entre los estratos sociales], pero sí hay. A veces, hay razones de las dos partes porque cierto tipo de población, tal vez, no está acostumbrada al trabajo y, por lo tanto, a vivir con una especie de despreocupación por el futuro de sus propios hijos. Por otra parte, hay una cosmovisión demasiado centrada en el trabajo en cuanto a producción de dinero (04-no decisor).

Para este grupo de actores, la incorporación de tecnologías de proceso y de formas de producción hegemónicamente orientadas hacia el monocultivo de soja con siembra directa lleva a la disminución de la mano de obra necesaria para los trabajos en el campo con la consiguiente pérdida del empleo rural, el desplazamiento y la virtual extinción de una variada gama de producciones tradicionales, el desplazamiento de pequeños productores hacia el pueblo y fuertes procesos de concentración de la riqueza.

La adscripción de cada uno de los diferentes actores sociales entrevistados a una de estas tres visiones o miradas comporta ciertas regularidades. Por un lado, es posible señalar que, en términos generales y aun cuando se observan matices y diferencias, todos los actores sociales englobados dentro del grupo de los “decisores” adscriben a la denominada teoría del derrame como forma de interpretar los efectos sociales de los cambios en la agricultura. De forma opuesta, ninguno de los actores englobados en el grupo de los “no decisores” comparte en forma plena esta visión. Sin lugar a dudas, es posible observar que las ideas

están organizadas de acuerdo con el modelo provisto por la sociedad. Así, la clasificación de las cosas reproduce la clasificación de los hombres (Durkheim y Mauss, 1982); o lo que es lo mismo, en términos contemporáneos, las categorías de percepción del mundo social son, esencialmente, producto de la incorporación de las estructuras objetivas del mundo social (Bourdieu, 1989).

Adicionalmente es posible señalar que la heterogeneidad propia del grupo de los “no decisores” hace que los sistemas de clasificación se vuelvan más complejos en la medida en que los agentes de la estructura social se distribuyen de formas más complejas.

Las transformaciones en los modos de vida

A partir de los relatos de los informantes clave, se puede reconocer el surgimiento y/o la profundización de una serie de cambios en los modos de vida en la localidad. Buena parte de estos cambios se encuentran directamente vinculados con las aludidas transformaciones productivas, pero otros son de orden más general, asociados a las transformaciones del capitalismo y a la consolidación del modelo de regulación posfordista (aun cuando puedan haber sido potenciados por los mencionados cambios en los modos de hacer agricultura).

Es interesante observar que las transformaciones reconocidas por los informantes clave en la localidad tienen un aire de similitud con las problemáticas y/o las preocupaciones presentes en los escritos referidos al período de transición a la modernidad. Un ejemplo de esto es la temprana producción de Max Weber sobre la economía agraria alemana. En ellos, el autor se mostraba profundamente preocupado por las transformaciones que la introducción del capitalismo en las explotaciones rurales de Alemania Oriental estaba generando en términos de organización del trabajo, cambios en los estilos de vida y sus consecuencias para la unidad, la nacionalidad y la cultura germanas.

El mencionado énfasis, que surge de los relatos de los informantes clave, sobre el hecho de que la profundización del proceso de agriculturización potenció transformaciones en los modos de vida de la población es una visión generalizada entre los “no decisores”, pero también está presente en algunos de los actores sociales englobados dentro del grupo de los “decisores”. Tales transformaciones tienen que ver con un estilo de vida organizado en torno a una serie de prácticas que tienden a apartarse de las formas generalizadas e idealizadas en las pequeñas comunidades de la pampa gringa, centradas en una vida que giraba en el entorno rural, donde el trabajo constituía el centro de la cotidianidad y requería un importante esfuerzo físico, donde se otorgaba un inmenso valor a las prácticas austeras y a la gratificación postergada. Este es el modelo en torno al cual se habría erigido tradicionalmente la vida en comunidad. Y es el que, para los agentes sociales entrevistados, estaría mutando o estaría desdibujándose. En su lugar, estarían desarrollándose una serie de prácticas que posibilitarían pensar en el surgimiento de nuevos estilos de vida de características opuestas.

A su vez esa tecnología [...] para aquellas personas de “buen pasar” les permitió darse todos los gustos y no privarse de nada (05-no decisor).

Sí, tenés gente que es rica pero esta nueva tendencia de aumento de precios ha generado el grupo de gente de los que “se hacen los ricos” (02-decisor).

Creo que se ha perdido mucho del valor del “ser rural” de hace 20 años atrás, es muy diferente el “ser rural” respecto a cómo se lo ve hoy. [...] Cuando te hablo de la pérdida del “ser rural”, me refiero a eso [cambios en los estilos de vida de las personas que viven en la localidad]. Esto se puede visualizar en las personas más austeras y menos ostentosas (01-no decisores).

[Los jóvenes son] arrogantes porque no vivieron las penurias de sus padres, no tuvieron que pelear por nada (02-decisor).

Que si demoraste un mes para sembrar, tenés un mes para trillar y el resto te queda para reparar toda la maquinaria agrícola y para lo que se ocurra hacer con el tiempo libre. ¿Qué es lo que pasa? Nosotros tenemos que levantarnos a trabajar todos los días porque la vaca se enferma todos los días (05-no decisor).

Como se ha señalado, la profundización del proceso de agriculturización potenció, desde la mirada de los actores sociales, una serie de transformaciones en los modos de vida de la población: por un lado, el traslado al pueblo de productores o de ex productores convertidos en rentistas va emparentando cada vez más los hábitos y estilos de vida con los habitantes de las ciudades; por otro, se da la adopción de nuevas formas de vincularse con el trabajo y de nuevas pautas de consumo en algunos sectores.

Finalmente, es posible señalar que si la existencia del antiguo *ethos* en torno al trabajo (y al particular estilo de vida que le correspondía) había dado lugar a la construcción de un tejido social relativamente fuerte y persistente, las transformaciones en los modos de vida estarían generando y/o profundizando diferencias y desigualdades entre los habitantes del pueblo sin dejar lugar al surgimiento de nuevas articulaciones de vida en sociedad.

A MANERA DE CIERRE

Sin duda, la principal conclusión que se desprende de este trabajo es la validación, al menos en el caso analizado, de la hipótesis que promovió el mismo.

No obstante, la aseveración precedente no implica de ninguna manera cerrar el análisis sobre las transformaciones que se dan hacia el interior del país, fundamentalmente en todas aquellas regiones en las que la nueva economía, disparada con fuerza a principios de los noventa, ha acentuado los procesos de concentración económica y de polarización social. En este caso, se abre un fuerte

espacio de incertidumbre con respecto a los modos en que evolucionará este principio de tensión social detectado.

No se está frente a una fractura, pero se enfrentan condiciones que, en caso de no resolverse adecuadamente, pueden evolucionar hacia ella.

Asistimos a un espacio rural que no se ha despoblado sino que, al contrario, territorialmente ha incrementado su peso relativo, con nuevas formas de asiento de su población, la cual convergió hacia las pequeñas ciudades, pueblos y microlocalidades del interior. Estos espacios están padeciendo una metamorfosis en su mercado laboral, que se caracteriza (al menos en el área de estudio) por un uso pleno del recurso humano activo, pero en condiciones de precariedad extrema asociada a un fuerte nivel de inequidad en la distribución de la riqueza generada regionalmente.

Los cambios provocados por la nueva agricultura alcanzaron a manifestarse en las variables económicas más elementales del territorio, impactos que fueron percibidos y resignificados en forma heterogénea por su población, llegando a afectar también sus lógicas decisorias y modos de vida. Todo esto impactó en los niveles de interacción (objetiva y subjetiva) de los diversos actores sociales y, como consecuencia de ello, en el capital identitario local, en la medida en que afectó las nociones de pertenencia, de solidaridad, de autoestima y de conciencia crítica, valores estructurantes de los lazos sociales, los cuales, como resultado directo de estos procesos, comienzan a desdibujarse.

BIBLIOGRAFÍA

ALBANESI, Roxana y Patricia PROPERSI (2006), “Familias rurales y estructura agraria en el sur de Santa Fe, Argentina”, ponencia presentada en el VII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural, Quito.

ALONSO, Luis Enrique (2004), “Las políticas del consumo: transformaciones en el proceso de trabajo y fragmentación de los estilos de vida”, en *RES*, n° 4, pp. 7-50.

ARRILLAGA, Hugo *et al.* (2006), “La construcción de indicadores estructurales de desequilibrios territoriales: el caso argentino”, ponencia presentada en la *VI Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales*, La Plata, Comité Académico de Desarrollo Regional de la Asociación de Universidades Grupo Montevideo, Ed. UNL.

ARRILLAGA, Hugo y Susana GROSSO (2009), “Reconfiguración de actores sociales en un territorio: el caso del agro pampeano argentino, en un contexto de globalización”, en Pedro SÁNCHEZ VERA (comp.), *Globalización y perspectivas de la integración regional*, Murcia, Ed. Universidad de Murcia.

AZCUY AMEGHINO, Eduardo y Carlos LEÓN (2005), “La sojización: contradicciones, intereses y debates”, en *Revista interdisciplinaria de estudios agrarios*, n° 23, Buenos Aires, PIEA, FCE-UBA, 2do. semestre.

BALSA, Javier (2006), *El desvanecimiento del mundo chacarero. Transformaciones sociales en la agricultura bonaerense, 1937-1988*, Bernal, Ed. Universidad Nacional de Quilmes.

BARSKY, Osvaldo y Mabel DÁVILA (2008), *La rebelión del campo*, Buenos Aires, Sudamericana.

BECK, Ulrich (2002), *La sociedad del riesgo global*, Madrid, Siglo XXI.

BOURDIEU, Pierre (1989), *O poder simbólico*, Lisboa, Editora Difel.

BOURDIEU, Pierre (coord.) (1997), *A Miséria do Mundo*, Petrópolis, Editora Vozes.

BRESCIA, Víctor y Daniel LEMA (2006), “Separación entre propiedad y control de la tierra: evidencia a partir de análisis de microdatos censales”, en *Anales de la XXXVII Jornadas de la Asociación Argentina de Economía Agraria*, Villa Giardino, Córdoba.

CLOQUELL, Silvia (coord.) (2007), *Familias Rurales. El fin de una historia en el inicio de la nueva agricultura*, Rosario, Editorial Homo Sapiens.

DOMÍNGUEZ, Néstor y Germán ORSINI (2009), *Impactos en la estructura agraria por la ampliación de la frontera agrícola en base a la expansión del cultivo de la soja en la Región Pampeana: la historia reciente de Entre Ríos*, Buenos Aires, Ediciones Cooperativas.

DURKHEIM, Emile y Marcel MAUSS (1981), "Algunas formas primitivas de clasificación", en José Antonio RODRIGUEZ (org.), *Emile Durkheim. Sociología*. San Pablo, Ed. Ática, Col. Os Pensadores (Edición original: 1901/2).

GALBRAITH, John Kenneth (1992), *La cultura de la satisfacción*, Buenos Aires, Emecé Editores S.A.

GARCÍA CANCLINI, Néstor (1991), "El consumo sirve para pensar", en *Diálogos de la Comunicación*, n° 30, Perú, junio.

GIBERTI, Horacio (2003), "Modernizado e insatisfactorio sector agropecuario", en Revista *Realidad Económica*, n° 200, Buenos Aires, IADE.

GORENSTEIN, Silvia (2000), "Rasgos territoriales en los cambios del sistema agroalimentario pampeano", en *EURE*, v. 26, n° 78, Santiago de Chile.

GRAS, Carla (2006), "Actividades, ingresos y relaciones sociales implicadas en la pluriactividad", en Guillermo NEIMAN y Clara CRAVIOTTI (comps.), *Entre el campo y la ciudad*, Buenos Aires, Ediciones Ciccus.

GROSSO, Susana (2009), "Les pools de culture: diversité des combinaisons financières et productives", en *Dossier DEMETER 2010* (en prensa).

LATTES, Alfredo (2007), "Esplendor y ocaso de las migraciones internas", en Susana TORRADO (comp.), *Población y bienestar en la Argentina, del Primero al Segundo Centenario. Una historia social del siglo XX*, Tomo II, Buenos Aires, EDHESA.

LATTUADA, Mario y Guillermo NEIMAN (2005), *El campo argentino. Crecimiento con exclusión*, Buenos Aires, Capital Intelectual.

MANUEL-NAVARRETE, David et al. (2005), *Análisis sistémico de la agriculturización en la pampa húmeda argentina y sus consecuencias en regiones extrapampeanas: sustentabilidad, brechas de conocimiento e integración de políticas*, Santiago de Chile, CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, n° 118.

MASI, María Beatriz y Andrea DELFINO (2009), "Impactos sociolaborales de las transformaciones de la matriz productiva en el territorio santafecino: una propuesta de abordaje interdisciplinar", ponencia presentada en el XVI Encuentro de cátedras de Ciencias Sociales y Humanísticas para las Ciencias Económicas, FCE-UNL, Santa Fe.

MEICHTRY, Norma (2007), "Emergencia y mutaciones del sistema urbano", en Susana TORRADO (comp.), *Población y bienestar en la Argentina, del Primero al Segundo Centenario. Una historia social del siglo XX*, Tomo II, Buenos Aires, EDHESA.

MUZLERA, José (2009), "Estructura social, mercado de trabajo y sociabilidad en los pueblos rurales del sur santafecino a comienzos del siglo XXI. Una mirada intrarregional a la heterogeneidad del 'nuevo modelo' agropecuario", en Juan Manuel CERDÁ y Talía GUTIÉRREZ (comps.), *Trabajo agrícola. Experiencias y resignificación de las identidades en el campo argentino*, Buenos Aires, Ed. Ciccus.

OBSCHATKO, Edith (2009), "Participación de los pequeños productores en el empleo agropecuario. Argentina, 2002", en Juan Manuel CERDÁ y Talía GUTIÉRREZ (comps.), *Trabajo agrícola. Experiencias y resignificación de las identidades en el campo argentino*, Buenos Aires, Ed. Ciccus.

PENGUE, Walter (2005), *Agricultura industrial y transnacionalización en América Latina. La transgénesis de un continente*, Buenos Aires, Ed. PNUMA y Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

----- (2009), "Cuestiones económico-ambientales de las transformaciones agrícolas en las pampas", en Revista *Problemas del desarrollo*, año 40, n° 157, México D.F., UNAM.

PNUD (2002), *Competitividad de las Provincias Argentinas*, Buenos Aires, PNUD.

PORTO, Alberto (2004), *Disparidades regionales y federalismo fiscal*, La Plata, Editorial de la Universidad Nacional de la Plata.

REBORATTI, Claudio (2005), "Efectos sociales de los cambios en la agricultura", en *Ciencia hoy*, vol. 15, n° 87, junio/julio.

----- (2007), "Los mundos rurales", en Susana TORRADO (comp.), *Población y bienestar en la Argentina, del Primero al Segundo Centenario. Una historia social del siglo XX*, Tomo II, Buenos Aires, EDHESA.

RODRÍGUEZ, Javier (2004), "Los complejos agroalimentarios y el empleo: una controversia teórica y empírica", en Revista *Realidad Económica*, n° 206, Buenos Aires.

TEUBAL, Miguel (2006), "Expansión del modelo sojero en la Argentina. De la producción de alimentos a los commodities", en Revista *Realidad Económica*, n° 220, Buenos Aires, IADE.

RESUMEN

Los cambios operados en la actividad agrícola en nuestro país a lo largo de las últimas dos décadas, identificados genéricamente bajo la denominación de agriculturización, han generado múltiples impactos, muchos de ellos de carácter contradictorio. Así, el crecimiento de la actividad económica, el incremento en los saldos exportables y en los recursos fiscales conviven, entre otras manifestaciones, con la agudización de las tensiones derivadas de la concentración económica, con nuevos impactos e incertidumbres de carácter ambiental, con desequilibrios territoriales crecientes, con la ampliación de la brecha laboral y con el incremento en la inequidad distributiva.

Este trabajo presenta los resultados de un análisis exploratorio orientado a pequeñas localidades de la región pampeana, en el cual se visualiza el surgimiento de fuertes signos de fractura del tejido social, derivados del crecimiento de la inequidad distributiva de la riqueza en el interior del espacio rural. Dos tendencias fundamentales constituyen los emergentes de este proceso: 1°) los cambios en los estilos de vida de los sectores relacionados con la actividad agrícola, visibles fundamentalmente en modificaciones en las pautas de consumo (sobre todo entre los jóvenes); y 2°) la heterogeneización de las percepciones de los pobladores sobre la valorización del trabajo en la comunidad.

La reconstrucción de estos procesos, escasamente abordados en la literatura académica, se realizó a través de estrategias metodológicas que combinan métodos cuanti y cualitativos, tomando como caso de estudio una pequeña localidad en la Provincia de Santa Fe.

ABSTRACT

The changes produced in the agricultural activity in our country, throughout the last two decades, generically identified under the denomination of agriculturization, have generated multiple impacts, many of them of contradictory character. This way, the growth of the economic activity, the increase in the exportable balances and in the fiscal resources, coexist with the escalation of the tensions derived from the economic concentration, with new impacts and uncertainties of environmental character, with increasing territorial imbalances, with the extension of the labour gap and the increase in the distributive inequity among other manifestations.

This work presents the results of an exploratory analysis orientated to small towns of the pampeana region, in which it is visualized the emergence of strong signs of dissolution of the social net, derived from the growth of the distributive inequity of the wealth within the rural space. Two fundamental trends emerge from this process: 1°) the changes in the ways of life of sectors related to the agricultural activity, fundamentally visible in changes in consumption behaviours (especially among young people), and 2°) the different perceptions inhabitants have in relation to the value of work in their community.

The reconstruction of these processes, scarcely approached by the academic literature, was done through methodological strategies that combine quantitative and qualitative approaches, taking as a study case a small town in the Province of Santa Fe.

PALABRAS CLAVE

AGRICULTURIZACIÓN
INEQUIDAD
FRACTURA SOCIAL

KEY WORDS

AGRICULTURIZATION
INEQUITY
SOCIAL LINKS FRACTURE

UN DESAFÍO PENDIENTE PARA EL PRÓXIMO QUINQUENIO: LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

Nora M. Lac Prugent

INTRODUCCIÓN

En el año 2000, los gobiernos de 189 países se comprometieron a alcanzar dieciocho metas para combatir la desigualdad y mejorar el desarrollo humano en el mundo a través del cumplimiento de los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), todo ello con un horizonte para el año 2015.

Desde su aprobación, los objetivos han impulsado esfuerzos sin precedentes para responder a las necesidades de los más pobres del mundo. En el prólogo del documento, Kofi Annan, Secretario General de la ONU, señala que los ODM merecen especial consideración por las siguientes razones: están centrados en el ser humano, deben lograrse dentro de plazos definidos y se pueden medir; están basados en una alianza mundial que hace hincapié en la responsabilidad de los países en desarrollo de poner orden en sus propios asuntos, así como en la de los países desarrollados de apoyar esos esfuerzos; cuentan con un apoyo político que no tiene antecedentes similares, manifestado en los niveles más altos de los países desarrollados y en desarrollo, de la sociedad civil y de las principales instituciones de desarrollo; son objetivos alcanzables.

En el informe sobre Desarrollo Humano 2003 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), dichas metas se hallan resumidas en los siguientes ocho objetivos:

- 1- Erradicar la pobreza extrema y el hambre
- 2- Lograr la educación primaria universal
- 3- Promover la equidad de género y la autonomía de la mujer
- 4- Reducir la mortalidad infantil

Nora Lac Prugent es Doctora de la Universidad Nacional de Rosario. E-mail: nlacprug@fcecon.unr.edu.ar

Este trabajo fue realizado en el marco de la investigación “¿Se están alcanzando los Objetivos de Desarrollo del Milenio?”, Programa 202 de la Secretaría de Ciencia y Tecnología, Universidad Nacional de Rosario, Facultad de Ciencias Económicas y Estadística. Código Programa de Incentivos: 19/E274. Directora: Nora Lac Prugent.

- 5- Mejorar la salud materna
- 6- Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
- 7- Garantizar la sostenibilidad ambiental
- 8- Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

En el caso particular de la Argentina, según un informe de la Presidencia de la Nación de octubre de 2003, el logro del primer objetivo “Erradicar la pobreza extrema y el hambre”, se debería alcanzar a través del cumplimiento de dos metas:

Meta 1: Erradicar la indigencia y el hambre

Meta 2: Reducir la pobreza a menos del 20%

La consecución de los objetivos definidos a nivel global ha requerido la consideración de un objetivo adicional sumado por la Argentina, consistente en “Promover el trabajo decente”, haciendo que nuestro país cuente con nueve ODM y que la nomenclatura cambie para el resto de los objetivos con respecto a los demás países que adhirieron a la Declaración del Milenio. Contempla los siguientes propósitos:

Meta 5: Reducir en el año 2015 el desempleo a una tasa inferior al 10%

Meta 6: Reducir la tasa de empleo no registrado a menos del 30%

Meta 7: Incrementar la cobertura de protección social al 60% de la población desocupada para el año 2015

Meta 8: Disminuir la proporción de trabajadores que perciben un salario por debajo de la canasta básica a menos del 30%

Los ODM deben ser monitoreados por los institutos de estadística existentes en la mayoría de los países que calculan indicadores económicos: los índices de pobreza e indigencia, el índice de precios a nivel de consumidor –entre otros representativos del bienestar y consumo de sus habitantes.

En la Argentina, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) tiene una larga experiencia en la creación y cálculo de índices, específicamente del Índice de Precios al Consumidor (IPC), el cual ha sido considerado como el mejor índice de precios de toda América Latina. Sin embargo, desde el año 2007 se ha implementado una nueva metodología para su cálculo. Sorprendentemente, los indicadores calculados durante años no alcanzaron la representatividad *anhelada*, tanto desde el punto de vista de la canasta de bienes que lo conforman como de la ponderación en su estructura de consumo. Fue necesario entonces, crear un sistema particular adaptado a los requerimientos del momento.

Por otra parte, los datos habitualmente utilizados para efectuar estos análisis provienen de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) *Puntual* elaborada desde 1972 hasta mayo de 2003 por el INDEC. Una nueva metodología, en vigencia desde el segundo semestre de 2003, contempla cambios que abarcaron el rediseño de los cuestionarios y de la muestra; y la mayor frecuencia de presentación de los resultados atañe a la EPH *Continua*.

En esta comunicación se presentan resultados de trabajos realizados desde diferentes puntos de vista que aportan los métodos exploratorios y confirmatorios tendientes a conocer la situación de pobreza e indigencia y la distribución de los ingresos de los habitantes del Aglomerado Gran Rosario (AGR).¹

CIERTAS PREGUNTAS “FUNDAMENTALES” POCO TRATADAS

Para el cálculo de los indicadores de pobreza e indigencia se comparan los ingresos de los hogares informados por la EPH con las líneas de pobreza e indigencia del adulto equivalente, constituidas por la Canasta Básica Total (CBT) y la Canasta Básica de Alimentos (CBA) respectivamente. A fin de actualizar los valores de dichas canastas, se utiliza como insumo información del IPC que, como es sabido, ha sido reformulado; por ende, afectará la calidad de cualquier otro indicador que lo utilice como insumo.

En este estado de situación y dado que la desconfianza en los números oficiales ya no se limita al IPC –pues se ha extendido a otros indicadores–, ¿será factible conocer si las metas de los ODM se cumplirán en el año 2015 y, más específicamente, si se alcanzará el objetivo de erradicar la pobreza extrema y el hambre en el Aglomerado?

Además, la nueva metodología del IPC adoptada por el INDEC desde el año 2007, ¿permitirá efectuar las comparaciones pertinentes en vista a analizar el mencionado objetivo a través del tiempo?, ¿permitirá abordar la distribución de los ingresos a través de la estimación de la función de densidad de probabilidad?

SELECCIONAR, INTERPRETAR Y COMPRENDER

Durante los últimos años, la literatura especializada ha mostrado gran interés en los llamados *experimentos sociales* provenientes del uso de datos de encuestas a hogares. Sin embargo, estos experimentos no son siempre posibles y suelen presentar sus propias dificultades de interpretación. En algunos casos, la suerte, la inspiración y un trabajo arduo arrojan circunstancias o datos que permiten una clara evaluación de los efectos de políticas en ausencia de experimentos controlados; estos *casi o naturales* experimentos han sido la fuente de importantes hallazgos pero también de alguna controversia. Aun en esta situación, es menester el uso de datos provenientes de encuestas para decir algo acerca del efecto de las políticas sobre las cuales se está interesado en investigar.

Gran parte de la bibliografía empírica relacionada con el desarrollo de metodología estadística y econométrica extrae resultados de datos de naturaleza *no-experimental*, por ser frecuentemente la única fuente de información disponible.

1 El Aglomerado Gran Rosario comprende las áreas urbanas de los departamentos de Rosario y San Lorenzo que incluye las localidades de Capitán Bermúdez, Fray Luis Beltrán, Funes, Granadero Baigorria, Pérez, Puerto General San Martín, Rosario, San Lorenzo y Villa Gobernador Gálvez.

Los análisis exploratorios

Desde mediados de los 70 el mercado de trabajo urbano argentino evidencia un marcado deterioro. Por ejemplo, surgen interrogantes tales como: esta tendencia, ¿trae aparejado un proceso de exclusión social en el Aglomerado Gran Rosario?, ¿permiten las herramientas estadísticas un análisis dinámico de los ingresos percibidos por los habitantes?

La búsqueda de soluciones científicas referidas a la medición de la distribución de los ingresos que enfrenta la sociedad en su conjunto es primordial para la Argentina. Dichas soluciones constituyen una fuente de incalculable valor para que los planificadores dispongan de un amplio, oportuno y fidedigno conocimiento acerca de la población. De aquí surge la necesidad de contar con un conocimiento cada vez más preciso, actualizado y acabado de lo acaecido en la distribución de los ingresos. Esta propuesta está desarrollada con la ayuda del análisis de algunos casos donde la pregunta de la medición puede relacionarse con dificultades tanto teóricas como empíricas. El vacío estadístico, que surge de la mala medición o la difícil medición de los fenómenos sociales, está estrechamente relacionado con el vacío de las ciencias sociales. Sólo la interacción entre los estadísticos y los científicos sociales puede aportar un progreso continuo de la ciencia social y un mejoramiento de la calidad de la estadística social (Gallese y Lac Prugent, 2003, p. 23).

El estudio de la calidad de vida se ha restringido a los aspectos cuantificables de la pobreza e indigencia, bajo el supuesto de que un aumento de estos guarismos guarda una estrecha relación con la disminución en la calidad de vida. Los métodos cuantitativos utilizados para su medición son dos: el método directo, también denominado de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), y el método indirecto o enfoque del ingreso.

El método directo refiere a la tenencia o no de determinados recursos. Las variables que considera son: hacinamiento –más de 3 personas por cuarto–, vivienda deficitaria –pieza de inquilinato, hotel o pensión, vivienda en villa–, condiciones sanitarias –sin baño–, asistencia escolar –hogares con algún niño en edad escolar que no asiste a la escuela–, capacidad de subsistencia –4 o más personas en el hogar por miembro ocupado y cuyo jefe tenga baja educación (nunca asistió o primario incompleto)–. Un hogar se considera con NBI cuando posee al menos una de estas características.

El método indirecto determina un monto mínimo con el cual se satisfacen un conjunto de necesidades básicas, e identifica a aquellos hogares o personas cuyos ingresos se ubican por debajo de este mínimo. Este constituye la Línea de la Pobreza (LP). El enfoque del ingreso puede adoptar, a su vez, dos criterios: absoluto y relativo. El criterio absoluto fija un umbral normativo mínimo. Este método es el más difundido y utilizado en la Argentina por el INDEC; la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) lo emplea para sus estimaciones regulares de la proporción de hogares pobres para los países de la región.

Así, la Línea de Indigencia (LI) procura establecer si los hogares cuentan con ingresos suficientes como para cubrir una canasta de alimentos (CBA) ca-

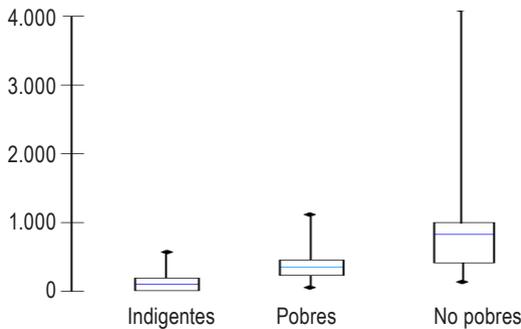
paz de satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas; los hogares que no superan ese umbral son considerados indigentes. Para calcular la Línea de Pobreza es necesario contar con el valor de la CBA y ampliarlo con la inclusión de bienes y servicios no alimentarios con el fin de obtener el valor de la Canasta Básica Total (CBT).

En el intento de descubrir patrones y estructuras que subyacen en los datos, se recurre al Análisis Exploratorio de Datos (EDA). Una de las más importantes innovaciones de esta técnica es el uso de la visualización gráfica, por ejemplo, mediante la utilización de los diagramas de cajas –*Box-plots*–. Como siempre, una buena manera de empezar es con estadísticas descriptivas, algunas de las cuales se muestran en esta sección. En efecto, la primera tarea es conocer los datos, por ejemplo en la búsqueda e investigación de *outliers*, los cuales convierten las medidas de dispersión muy sensibles. Este trabajo preliminar es una gran ayuda mediante adecuados métodos gráficos de datos.

Un enfoque del EDA consiste en desarrollar un resumen de cinco números de la variable: valor menor, primer cuartil, mediana, tercer cuartil y valor mayor, para construir un *Box-Plots*. A partir de este resumen de cinco números, se puede obtener una idea de la forma de la distribución.

La representación visual de los niveles del Ingreso Total Familiar para los pobres e indigentes respecto de los no pobres en el Gráfico 1 resalta características sustanciales. Se observa que la mediana para los no pobres se encuentra cerca del lado superior de la caja; también se ve que la longitud del bigote superior es mucho mayor que la longitud del bigote inferior. Esto ocurre debido al valor extremo del ingreso total familiar que asciende a \$4.100 y se puede considerar como un dato aberrante.

Gráfico 1. Ingreso Total Familiar según indigentes, pobres y no pobres. Aglomerado Gran Rosario. Onda mayo 2002



Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC-IPEC.

El EDA es una metodología estadística cuyo objetivo es alimentar la reflexión económica y sociológica abarcando dos grandes grupos de métodos: los métodos de análisis factorial y los métodos de clasificación automática.

Los métodos de análisis factorial han mostrado ampliamente en estas tres últimas décadas su eficacia en el estudio de grandes masas de información compleja. Son métodos llamados multidimensionales, en oposición a los métodos de la Estadística descriptiva que tratan solamente una o dos variables a la vez. Ellos permiten, por lo tanto, la confrontación de abundante información, lo que es infinitamente más rico que su examen separado. Las representaciones simplificadas de grandes tablas de datos que brindan los convierten en una poderosa herramienta de síntesis, ya que extraen las tendencias más remarcables, las jerarquizan y eliminan los efectos marginales o puntuales que perturban la percepción global de los hechos. Dentro de los métodos de análisis de datos, el análisis factorial ostenta un lugar primordial. Este lugar de privilegio se debe a las representaciones geométricas de los datos que transforman en distancias euclidianas las proximidades estadísticas entre los elementos.

Dada la *extensión, profundidad y severidad* de la pobreza del año 2002 y con el propósito de caracterizar a los hogares del AGR, se profundizó en el análisis desde la perspectiva del monto de Ingreso Total Familiar. Por medio del Análisis Factorial (AF) y del cruce de la variable *Condición de pobreza con Necesidades Básicas Insatisfechas*, surgen cuatro clases bien delimitadas que caracterizan a las familias sobre la base de estos indicadores de capacidad de subsistencia (LP) y condición de la vivienda (NBI).

En el Cuadro 1, los valores denominados *Absolutos* corresponden al total de hogares en cada clase; *Media y Desvío* son las medidas que identifican la variable monto de Ingreso Total Familiar (ITF). El ITF se calcula sumando los ingresos individuales totales de todos los componentes del hogar exceptuando el ingreso que obtiene el servicio doméstico que vive en el hogar. Así, el promedio en los 346.016 hogares entrevistados del AGR asciende a \$561,51 con un desvío igual a \$559,28.

Cuadro 1. Condición de pobreza en hogares del Aglomerado Gran Rosario según monto del Ingreso Total Familiar. Mayo 2002

		Tiene necesidades básicas insatisfechas	No tiene necesidades básicas insatisfechas	Tiene y no tiene necesidades básicas insatisfechas
Pobres LP	Absolutos	43.154	114.606	157.760
	(%)	(12,47%)	(33,12%)	(45,59%)
	Media	187,14	277,81	253,01
	Desvío	182,29	199,83	199,33
No Pobres LP	Absolutos	16.203	172.053	188.256
	(%)	(4,68%)	(49,72%)	(54,41%)
	Media	378,76	861,60	820,04
	Desvío	251,96	637,32	628,50
Total	Absolutos	59.357	286.659	346.016
	(%)	(17,15%)	(82,84%)	(100%)
	Media	239,45	628,20	561,51
	Desvío	220,85	584,41	559,28

Las clases formadas podrían identificarse de la siguiente manera:

1. Los *pobres crónicos* están conformados por aquellos hogares cuyo ingreso familiar no alcanza a cubrir el costo de la canasta básica total (CBT) y además tienen NBI (12,47% de todos los hogares).
2. Los *nuevos pobres* caen bajo la línea de pobreza pero no tienen NBI (33,12% de todos los hogares).
3. Los *no pobres con carencias inerciales* son hogares que no caen debajo de la línea de pobreza pero tienen NBI (4,68% de todos los hogares). Son pobres por el método directo de las NBI.
4. Los *no pobres* son hogares que ni caen bajo la línea de pobreza ni tienen NBI (49,72% de todos los hogares).

En resumen, de los 346.016 hogares del AGR cubiertos por la EPH en mayo de 2002, más de la mitad eran pobres, ya sea por carencia de ingresos y/o por abundancia de necesidades básicas insatisfechas.

El nuevo milenio encuentra a los rosarinos en un proceso de deterioro de la calidad de vida de la mayoría, poniendo de manifiesto un fuerte desplazamiento de los hogares otrora no pobres hacia la pobreza y de aquellos pobres hacia la indigencia. Hay que tener en cuenta también que, en el año 2003, los pobres, además de que son muchos más, son aún más pobres: el déficit per cápita de cada hogar perteneciente a esta sociedad es casi el 25% de la canasta básica en el año 2003, mientras que en 1995 era sólo del 6%; el índice de pobreza de Sen, que toma en cuenta la desigualdad entre los pobres, trepa de 9 a 33%. La relación de los ingresos de los hogares pertenecientes al veinte por ciento superior de la escala de ingresos respecto de aquellos pertenecientes al veinte por ciento inferior pasa del 11 a 1 en el año 1995 al 20 a 1 en el año 2003, mostrando una vez más el empobrecimiento de los pobres. Los resultados para el AGR son coherentes con lo que sucede en el ámbito macroeconómico para todo el país. De esta exposición resulta evidente que las políticas puestas en práctica no han logrado atenuar la falta de equidad en la distribución del ingreso y no han podido frenar el aumento en los niveles de pobreza e indigencia de la población Aglomerado Gran Rosario (Lac Prugent y Gallese, 2005b, p. 81).

LOS MÉTODOS CONFIRMATORIOS

Los trabajos encarados dedican una discusión sobre la distribución del ingreso en vista a su aplicación en datos *no-experimentales*. Parece oportuno un comentario con el objeto de interpretar la literatura y su importancia para conocer las circunstancias en las cuales esta metodología es aplicada.

Las estadísticas descriptivas ofrecen respuestas parciales en el momento de conocer características de la función de distribución $f(x)$ de la variable x . La dispersión, la asimetría, la forma de la distribución en relación con la normal, la

posibilidad de existencia de múltiples máximos locales –modos–, en ocasiones, no permiten extraer conclusiones claras; sin duda, la mejor forma de obtener una visión manifiesta acerca de $f(x)$ es conociendo su forma. Así, un conjunto de estadísticos descriptivos, por muy numeroso que sea, no permite inferir la forma de $f(x)$, aunque a partir de ellos se puedan determinar algunas características relevantes de la densidad; por ello, resulta imperiosa su estimación.

El uso de gráficos, tales como los histogramas, también es extremadamente útil, tanto para la presentación y exploración de los datos como para la estimación de la densidad, particularmente en el caso univariado. Sin embargo, aun en esta ocasión, la elección del origen y la cantidad de intervalos puede tener un efecto muy grande.

Es menester recordar que, hasta mediados de la década de los 50, los histogramas fueron los únicos estimadores no-paramétricos posibles de la función de densidad de probabilidad hasta que se propusieron los estimadores que se consideran a continuación.

Los siguientes párrafos refieren al trabajo “Estimación no paramétrica de la distribución de los ingresos” (Lac Prugent, 2006). Los datos conciernen al Ingreso Familiar Equivalente (IFE) –resultante del cociente entre el ITF y la estructura del hogar representada por el total de unidades adulto equivalente– en los tres aglomerados considerados –Aglomerado Gran Rosario, Ciudad de Buenos Aires y partidos del Gran Buenos Aires– y corresponden al primer semestre de 2005.

Se sabe que la EPH colecta datos a nivel de los hogares y de los individuos; por otra parte, los cálculos de las medidas de pobreza deben basarse en el consumo y el ingreso totales por hogares y no respecto de los individuos. Las variables que captan ingresos son abordadas desde la óptica de los ingresos individuales y más aún desde el salario de los activos, que son el sostén del hogar; y se evidencian gran cantidad de componentes en las familias pobres, por lo cual con respecto al consumo la posición es aún peor. Los datos sobre compras son inevitablemente compras para el hogar como un todo; aunque algunos ítems, por ejemplo alimentos, pueden asignarse a individuos particulares, corresponden a los especialistas en nutrición quienes determinan los alimentos que consume cada integrante del hogar.

Existe un común denominador en aspectos como hábitos de preparación y cocción de las comidas familiares; también en muchos hogares existen bienes y servicios de consumo en los cuales un miembro no excluye el consumo de los otros; por lo tanto, el consumo de estos bienes no puede asignarse a un individuo específico. Consecuentemente, los hogares están tratados como unidades cuyo bienestar está siendo medido utilizando alguna regla para repartir el gasto total del mismo entre sus miembros –habitualmente igual a una proporción de alguna medida de necesidad– y luego tratar a cada individuo como una unidad en los cálculos de la pobreza. Es necesario reconocer que un niño no tie-

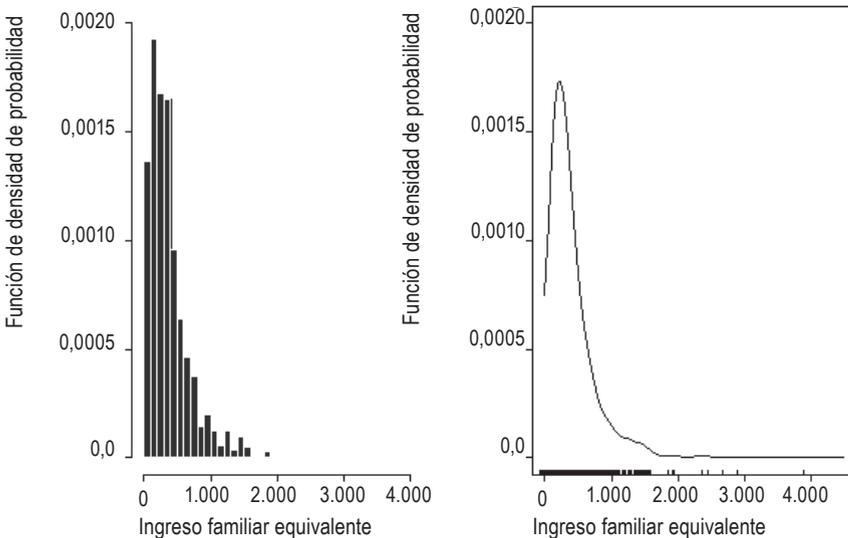
ne las mismas necesidades que un adulto, motivo por el cual se han construido las tablas de equivalencias.

Entonces, parece adecuado ajustar el ingreso en términos de Unidades de Adulto Equivalente (UAE) —es decir, cuántas UAE representan los miembros del hogar— y calcular el ingreso per cápita familiar en términos de UAE —cálculo que consiste en dividir el ingreso total del hogar por el total de UAE que representa la estructura del mismo—. En adelante, para evitar confusiones, este ingreso per cápita familiar en términos de unidades de adulto equivalente se denominará Ingreso Familiar Equivalente (IFE). Para ello, se aplica la escala de adulto equivalente oficial del INDEC.

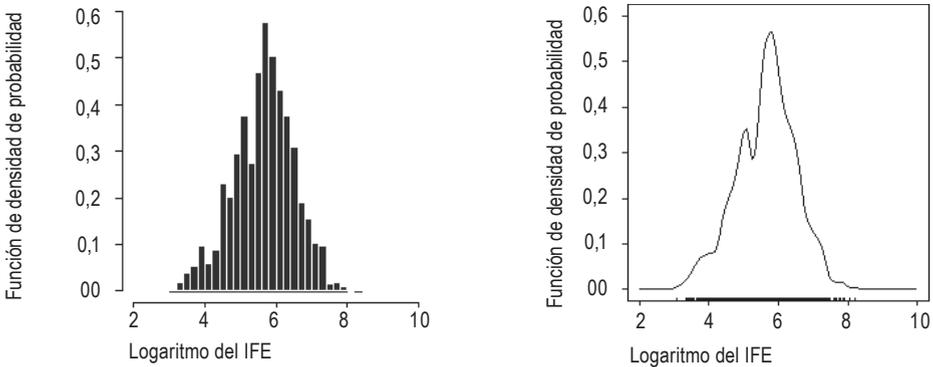
La elección del período se realizó teniendo en mente un análisis *cross-section* de los datos provenientes de la EPH *Continua*, tratando de sentar las bases de esta metodología para futuros análisis en otras áreas y períodos. Hay que recordar que estos métodos son los más adecuados en situaciones donde las distribuciones son fuertemente asimétricas y provienen de unidades agrupadas en conglomerados, como en este caso.

Por lo tanto, sobre la base de la fundamentación teórica y de la evidencia empírica disponible para otras áreas y otros países acerca de la forma funcional de los ingresos, es de interés analizar y evaluar mejoras y extensiones del estimador de la función de densidad basada en núcleos.

Gráfico 2. Estimación de la función de densidad del Ingreso Familiar Equivalente. Aglomerado Gran Rosario. Primer Semestre 2005



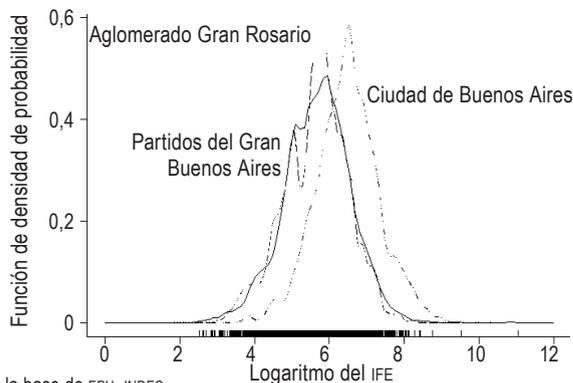
Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC.

Gráfico 3. Estimación de la función de densidad del Logaritmo del Ingreso Familiar Equivalente. Aglomerado Gran Rosario. Primer Semestre 2005

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC.

Los Gráficos 2 y 3 ilustran cómo trabajan los métodos y el estimador de las funciones de densidad basadas en núcleos usando *kernel* normal con h óptimo. La gran asimetría de la distribución de los ingresos sugiere que la transformación logarítmica puede revelar nuevas estructuras. En algunas situaciones de rugosidad en la cola hace difícil decidir si puede estar presente alguna otra estructura en los datos. En los valores originales las curvas son positivamente asimétricas, muy frecuentes en distribución de los ingresos, indicando que algunos hogares –relativamente pocos en comparación con el total– reciben ingresos mucho más altos que los recibidos por la mayoría.

En sus logaritmos, para el AGR y partidos del Gran Buenos Aires, las distribuciones son bimodales. Este tipo de distribuciones aparecen cuando una población contiene elementos que pueden ser divididos en dos clases que difieren entre sí en las características que se miden, es decir, cuando la población no es homogénea.

Gráfico 4. Comparación de las estimaciones de las funciones de densidad del Logaritmo del Ingreso Familiar Equivalente. Primer Semestre 2005

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC.

En ambas distribuciones se encuentra un pico destacado en un valor relativamente bajo para los ingresos del hogar cercano a cinco $-\ln(\$150)$ correspondiente a los valores que perciben los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas, y otro pico distinto en un valor relativamente alto. Las transformaciones logarítmicas conducen a distribuciones más simétricas y mucho más cercanas a la distribución normal, lo cual indicaría una aproximación razonable de la función de densidad empírica.

El método de estimación de las funciones de densidad de probabilidad basado en núcleos presenta un excelente ajuste de la verdadera forma funcional de la distribución de los ingresos en tres grandes aglomerados urbanos: Gran Rosario, Ciudad de Buenos Aires y partidos del Gran Buenos Aires.

CONSIDERACIONES FINALES

Hasta fines del año 2006 fue evidente la gran preocupación de parte de los productores de estadísticas oficiales –los cuellos azules– por producir datos cada vez más confiables con la intención de que los investigadores científicos –los cuellos blancos– pudieran explicar más acertadamente la medición de fenómenos sociales complejos multidimensionales y dinámicos.

Durante más de una década, la autora de esta comunicación, junto con su equipo, ha abordado variados interrogantes relacionados con esta problemática en sendos proyectos de investigación, participando en congresos en diferentes ámbitos académicos y en publicaciones científicas. Se arribó así a inquestionables resultados que reflejan la coherencia de las conclusiones explicadas utilizando datos primarios de calidad, los cuales permiten realizar análisis dinámicos con la necesaria información homogénea.

El interés de estos trabajos se fundamentó en la naturaleza de la metodología aplicada y su aspiración fue brindar métodos estadísticos relevantes útiles para la construcción de un vínculo entre los datos y las políticas a implementar teniendo en mente uno de los Objetivos de las Metas del Milenio: reducir a la mitad la pobreza extrema.

El motivo de realización de estas investigaciones fue la carencia de estudios sistemáticos sobre pobreza e indigencia en el Aglomerado Gran Rosario en el último decenio y la percepción de las características de los hogares que están en esta situación. Simultáneamente, se dedicó especial atención y detalle a la exposición de las técnicas de reciente aplicabilidad, tales como las estimaciones no paramétricas de funciones de densidad, para conocer la desigualdad de la distribución de los ingresos en tres importantes aglomeraciones urbanas del país.

El uso de la información estadística es el ingrediente imprescindible para proveer una discusión general de los métodos de suavizado en Estadística con especial énfasis en sus aplicaciones a situaciones de la vida real. Las ideas de suavizado de datos mediante el estimador más simple de la función de densidad, el histograma y la estimación de la función de densidad de probabilidad

de la distribución de los ingresos son excelentes argumentos. El enfoque no-paramétrico del problema de la estimación de la función de densidad de probabilidad $f(x)$ es muy frecuente en los estudios sobre distribución del ingreso que presentan pocas observaciones en la cola derecha de la distribución y aconsejan la ampliación de los intervalos en los tramos de ingresos más elevados. Dado que la aplicación se efectuó con datos provenientes de unidades agrupadas en conglomerados como los de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) –relevada conjuntamente por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y el Instituto Provincial de Estadística y Censos (IPEC)–, resulta el enfoque adecuado para estas situaciones.

Por esta razón, se elaboró una justificación crítica de las funciones de densidad ajustadas con sus correspondientes interpretaciones y bondad de ajuste, teniendo presente las limitaciones producidas por el grado de accesibilidad a la información. Se hizo una descripción técnica de la metodología aplicada con temáticas encontradas en la bibliografía consultada frecuentemente. Las estimaciones de las distintas funciones de densidad de probabilidad para el Ingreso Familiar Equivalente realizadas mediante los métodos no paramétricos sugieren que resultan las mejores estimaciones y presentan un buen ajuste de los datos. En general, se observa que en sus valores logaritmados detectan dos modos para los aglomerados Gran Rosario y partidos del Gran Buenos Aires, el menor cercano al ingreso percibido por los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de hogar.

Tras la promulgación del Decreto 927/09 que determina que el INDEC pasará a ser controlado directamente por el Ministro de Economía, ¿dejarán de circular ejercicios alternativos que conjeturan la información vedada por el organismo? Las cifras paralelas difundidas por la falta de estadísticas confiables no permiten efectuar comparaciones ya que las bases de datos imprescindibles no están disponibles en su página web.

Finalmente y a la luz de estas circunstancias, ¿se podrá saber si se alcanzarán los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el año 2015?

BIBLIOGRAFÍA

GALLESE, E. y N. LAC PRUGENT (2003), “La calidad de la estadística social. Los alarmantes índices de pobreza en Argentina ¿descubren o instauran la realidad?”, en D. MICHELINI, C. PÉREZ ZAVALA, A. LOYO, S. GASTALDI y J. WESTER (eds.), *Pobreza-riqueza. Una perspectiva latinoamericana*, Río Cuarto, Ediciones del ICALA, 1ª ed., pp. 23-33.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (INDEC) (s/f), “Acerca del método utilizado para la medición de la pobreza en Argentina”, disponible en <http://www.indec.mecon.gov.ar>

----- (s/f), “¿Cómo se mide el desempleo?”, disponible en <http://www.indec.mecon.gov.ar>

----- (s/f), “Mercado de trabajo: principales indicadores de los aglomerados urbanos”, disponible en <http://www.indec.mecon.gov.ar>

----- (s/f), “Encuesta Permanente de Hogares. Indicadores socioeconómicos para los 31 aglomerados urbanos”, disponible en <http://www.indec.mecon.gov.ar>

LAC PRUGENT, N. (2006), “Estimación no paramétrica de la distribución de los ingresos”, trabajo presentado en las Jornadas Internacionales de Estadística. Instituciones intervinientes: UNR, SAE, SOCHE GAB, IASI, Rosario, 10 al 13 de octubre.

LAC PRUGENT, N. y E. GALLESE (2005a), “¿El cambio social nos encuentra desprovistos y algo confundidos?”, en *Revista de Estudios Regionales y Mercado de trabajo*, n° 1, Buenos Aires, Ediciones del Sistema de Información del Mercado Laboral (SIMEL)-CEUR, pp. 47-70.

----- (2005b) “La dinámica de la exclusión social en el Aglomerado Gran Rosario durante el período 1995-2003”, en D. MICHELINI, J. WESTER, A. CHIAPPE y E. ROMERO (eds.), *Desarrollo y equidad*, Río Cuarto, Ediciones del ICALA, pp. 75-81.

SILVERMAN, B. W. (1981), “Using kernel density estimates to investigate multimodality”, en *Journal of the Royal Statistical Society, Series B*, 43, pp. 97-99.

----- (1986), *Density Estimation for Statistics and Data Analysis*, Londres, Chapman & Hall, Monographs on Statistics and Applied Probability n° 26.

SIMONOFF, J. S. (1996), *Smoothing Methods in Statistics*, Berlín, Springer-Verlag.

RESUMEN

En el año 2000, los gobiernos de 189 países se comprometieron a alcanzar dieciocho metas para combatir la desigualdad y mejorar el desarrollo humano en el mundo a través del cumplimiento de los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), todo ello con un horizonte para el año 2015.

Los ODM deben ser monitoreados por los institutos de estadística existentes en la mayoría de los países que calculan indicadores económicos. En la Argentina, el Instituto Nacional de Estadística y Censos tiene una larga experiencia en la creación y cálculo de índices, específicamente, del Índice de Precios al Consumidor el cual ha sido considerado como el mejor índice de precios de toda América Latina. Sin embargo, desde el año 2007 se ha implementado una nueva metodología para su cálculo.

En esta comunicación se presentan resultados de trabajos realizados desde diferentes puntos de vista que aportan los métodos exploratorios y confirmatorios tendientes a conocer la situación de pobreza e indigencia y la distribución de los ingresos de los habitantes del Aglomerado Gran Rosario.

Los análisis exploratorios y confirmatorios aplicados presentan incuestionables resultados que reflejan la coherencia de las conclusiones a que se ha arribado. Los datos primarios de calidad utilizados permitieron plasmar análisis dinámicos con la información homogénea disponible.

Finalmente y a la luz de estas circunstancias, ¿se podrá saber fehacientemente si se alcanzarán los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el año 2015?

ABSTRACT

In the year 2000, the governments of 189 countries committed to reach eighteen objectives to combat the inequality and to improve the human development in the world through the execution of those denominated Millennium Development Goals (MDG) of the Organization of the United Nations (UN), everything it with a horizon for the year 2015.

The MDG should be coordinated by the existent statistic institutes in most of the countries that calculate economic indicators. In Argentina, the National Institute of Statistic and Censuses (INDEC) has a long experience in the creation and calculation of indexes. Specifically, of the index of prices to the consumer which has been considered as the best index in prices of all Latin America. However, from the year 2007 a new methodology has been implemented for its calculation.

In this communication results of works are presented carried out from different points of view that contribute the exploratory and confirmatory methods dedicated to know the situation of poverty and poverty and the distribution of the revenues of the inhabitants of the Rosario Urban Center.

The exploratory and confirmatory analyses applied present unquestionable results that they reflect the coherence of the arrived conclusions. The used primary data of quality allowed express dynamic analysis with the available homogeneous information.

Finally and by the light of these circumstances, will one be able to know convincingly if the Millennium Development Goals will be reached in the year 2015?

PALABRAS CLAVE

OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL
MILENIO
MÉTODOS EXPLORATORIOS Y
CONFIRMATORIOS
DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS
AGLOMERADO GRAN ROSARIO

KEY WORDS

MILLENNIUM DEVELOPMENT GOALS
EXPLORATORY AND CONFIRMATORY
METHODS
INCOME DISTRIBUTIONS
ROSARIO URBAN CENTER

EL PROCESO DE MICRORREGIONALIZACIÓN COMO ESTRATEGIA DEL DESARROLLO LOCAL. UN ESTUDIO EN LA PROVINCIA DEL CHACO

*María del Socorro Foio
Ana María Pérez Rubio*

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la incapacidad del sistema mundial de dar respuesta a los problemas derivados de la globalización de los mercados y la descentralización del Estado llevó a la emergencia de un discurso acerca del desarrollo y la profundización de la democracia que propicia la igualdad y la equidad mediante la incorporación de la participación ciudadana. El mismo se hace visible en casos impulsados desde el Estado –como el presupuesto participativo de la ciudad de Porto Alegre, en Brasil, o de la ciudad de Rosario, en la Argentina– y en otro tipo de acciones vinculadas a movimientos sociales –tales como el MOCASE, los Sin Tierra, el movimiento por el agua en Bolivia, la lucha por la Amazonia en el Perú, o las fábricas y empresas recuperadas en nuestro país–. Sin embargo, se trata de un discurso polisémico que en la práctica escasamente alcanza los logros previstos.

En consonancia con este contexto, hemos estado trabajando en torno a esta temática en experiencias argentinas, considerando en particular el componente participativo del desarrollo.¹

La importancia adquirida por las cuestiones de escala local –frente al proceso de globalización– concitó la adhesión a una nueva lógica de la planificación –el planeamiento estratégico situacional–, procedente de la gestión de las empresas y que, aplicada al desarrollo local, planteaba la competencia entre ciudades como recurso para conquistar inversiones mediante el diseño e implementación de proyectos locales de desarrollo sustentable que contemplaran las

María del Socorro Foio es Licenciada en Sociología, Magíster en Epistemología y Metodología de la Investigación Científica y Profesora titular de Sociología de las Organizaciones, Universidad Nacional del Nordeste.

Ana María Pérez Rubio es Psicóloga, Magíster en Ciencias Sociales, Investigadora del CONICET y Directora del Centro de Estudios Sociales (CES-UNNE) de la Universidad Nacional del Nordeste.

1 Proyecto en Red PAV 103, "Trabajo, desarrollo, diversidad".

características identitarias y culturales de las distintas localidades en su relación con el medio natural y social.

Otro enfoque se posicionó en el territorio interpretado como un *continuum* compuesto de un conjunto de normas y modalidades de acceso, de uso y de gestión de los recursos naturales y humanos que son expresión de una organización social y de sus relaciones con el ambiente y los recursos (Grosso, Clementi y Ravera, 2003); en tal sentido, se configura como un espacio geográfico apropiado para lograr consenso respecto de las estrategias de desarrollo sustentable, mediante la participación de la comunidad y el sector político-económico.

Por último, un tercer enfoque parte del planteamiento de formas de organización no capitalistas del desarrollo, otorgando importancia central al principio de solidaridad social: la economía solidaria. En este caso, se atribuye particular relevancia a los procesos de participación genuina para avanzar hacia la inclusión y democratización de la sociedad frente a la imposibilidad de la economía liberal de garantizar la igualdad social.

A propósito de estas consideraciones, el presente artículo apunta a analizar específicamente una experiencia de desarrollo basada en la planificación descentralizada, que se llevó a cabo en la Provincia del Chaco durante los años 2000 y 2007. La misma se produjo a partir de la sanción de una norma legal que organizó el territorio en ocho microrregiones (MR), poniendo el énfasis en los aspectos participativos y en la perspectiva de los actores.

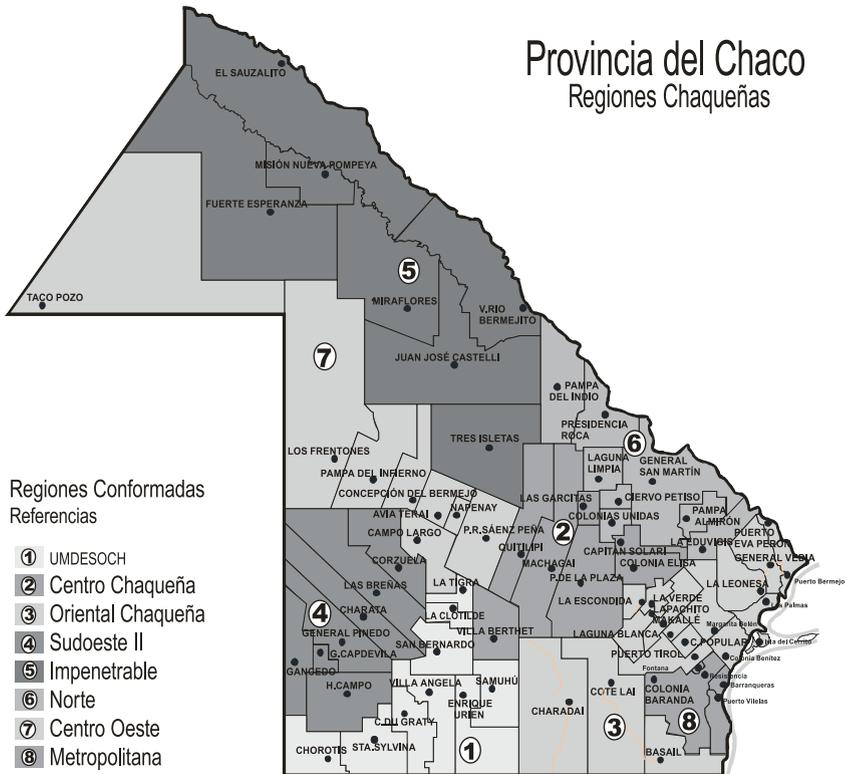
Para ello, en una instancia de reconstrucción desarrollada en entrevistas y talleres realizados entre septiembre y diciembre de 2008, los actores involucrados –pertenecientes tanto al sector público y privado como a los distintos niveles territoriales– examinaron críticamente los procesos de microrregionalización en el ámbito provincial. A partir de esta producción, fue posible identificar qué tensiones y actores se definen y cuáles han sido las lógicas que subyacen. A continuación se presentan la caracterización de la experiencia desarrollada en la provincia, los lineamientos teóricos que aportan a la comprensión de la propuesta y algunas conclusiones en torno al análisis.

LA MICRORREGIONALIZACIÓN: DESCRIPCIÓN DEL PROCESO

La Provincia del Chaco, ubicada en la región nordeste de la Argentina, se ha caracterizado por el insuficiente desarrollo de sus estructuras socioculturales, productivas y laborales, presentando, históricamente, índices de pobreza (55,6%) e indigencia (30%) superiores a la media nacional: 31,4 y 11,2% respectivamente.²

El debilitamiento de las economías regionales y la intensificación de los procesos de exclusión social derivados de la globalización impulsaron al go-

bierno provincial a promover el fortalecimiento de los procesos locales como estrategia de intervención para favorecer la asignación de los recursos con vistas a un desarrollo económico y social con equidad territorial. Durante el período 2000/2007, se impulsa el proceso de microrregionalización asentado –según las propias declaraciones oficiales– en dos pilares fundamentales –el desarrollo endógeno y la descentralización política–, teniendo en cuenta, además, las características ecoambientales, la identidad y la cultura de cada territorio.³ Se conformaron, así, ocho microrregiones.



Fuente: Secretaría de Transporte, Obras y Servicios Públicos - Dirección de Planificación y Control de Gestión.

El marco jurídico institucional para la microrregionalización es la Ley N° 5.174/03, que instituye el Sistema Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados y establece los siguientes órganos: el Consejo Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados, la Unidad Coordinadora Central, las Unidades Sectoriales y los Consejos Regionales de Planificación (CRP); a ellos se

3 La información que se presenta en esta sección proviene, por un lado, de fuentes secundarias orientadas a reseñar el marco institucional del proceso y a describir la actividad productiva de cada una de las regiones, y, por el otro, de la reconstrucción del discurso de distintos actores que, a partir de entrevistas y talleres, contribuyeron a la caracterización del proceso de microrregionalización.

suman las Agencias Regionales de Desarrollo, integradas por una red de gerentes y promotores locales, organizaciones comunitarias, delegaciones de las agencias provinciales y nacionales. La presidencia del Consejo Regional es ejercida –en casi todos los casos– por un intendente, mientras que en cada localidad se constituye el Consejo Local de Planificación (CLP) (Nievas, Marín y Silvero, 2007). El financiamiento se ha realizado través del Fondo de Desarrollo Regional (Ley N° 5.267/0), aplicado preferentemente a microemprendimientos que produzcan o procesen materias primas e insumos de origen local, que sean generadores de mayor empleo y/o que promuevan el asociativismo y el empleo de jóvenes.

De actores y tensiones

El proceso de microrregionalización se produjo a partir de diferentes factores y características, y por el concurso y decisión de distintos actores (véase el Cuadro 1. Caracterización de las microrregiones).

Cuadro 1. Caracterización de las microrregiones

Microrregión	Municipios integrantes	Actividades productivas
1. UMDESPOCH	La Tigra - La Clotilde - San Bernardo - Villa Angela - Enrique Urien - Samuhú - Cnel. Du Graty - Santa Sylvina - Chorotis	Predominio de pequeños productores y minifundios, dedicados a la agricultura y la ganadería. La poca sustentabilidad lleva a rotar los cultivos (del algodón, al girasol y la soja). En su interior se identifican tres subáreas: una, con menor nivel de integración de las localidades; otra, que representa un sector de fuerte desarrollo agroindustrial y potencialidad productiva; y la última, eje impulsor de esta microrregión, con incipiente actividad industrial (textil, carne, madera, miel).
2. Centro Chaqueña	Pcia. de la Plaza - Colonia Elisa - Capitán Solari - Machagai - Quitilipi - Villa Berthet - Las Garcitas	Prevalencia de pequeñas y medianas empresas, vinculadas con la explotación forestal. Los principales sectores productivos son el maderero y el ganadero y el cultivo del algodón. El sector maderero ha crecido en los últimos años: Machagai, Presidencia de la Plaza y Quitilipi forman un eje de desarrollo de los aserraderos. La reforestación y los condicionamientos que implica en términos de la producción constituyen un tema recurrente.
3. Oriental Chaqueña	Charadai - Cote Lai - La Escondida - Basail - Colonia Popular - Las Palmas - Laguna Blanca - Lapachito - La Verde - Puerto Tirol - Colonia Benítez - Makalle - Margarita Belén - Isla del Cerrito - La Leonesa - Puerto Bermejo - Gral. Vedia - Puerto Eva Perón -	Preponderancia de la agricultura, fundamentalmente sobre la Ruta Nacional N° 11: hortalizas en las zonas más próximas a Resistencia; tabaco, algodón y arroz en la zona de Puerto Bermejo, Las Palmas, General Vedia y Puerto Eva Perón. La producción ganadera se concentra sobre la Ruta 16 (entre 50 y 200 cabezas por productor). Puerto Tirol presenta cierta relevancia para el sector industrial.
4. Sudoeste II	Corzuela - Las Breñas - Charata - General Pinedo - Gral. Capdevila - Gancedo - Hermoso Campo	Es la zona más importante en crecimiento de superficie sembrada y tecnología empleada; con alta productividad y posibilidades de diversificar los cultivos, sustituye el algodón por oleaginosas –soja y girasol– y cereales. La producción agraria prima por sobre la ganadera. Asimismo ocupa el tercer lugar en la actividad extractiva de madera y de consumo de energía en la provincia.

Microrregión	Municipios integrantes	Actividades productivas
5. Impenetrable	Tres Isletas - Juan José Castelli - Villa Río Bermejito - Miraflores - Fte. Esperanza - Misión Nva. Pompeya - El Sauzalito	La actividad predominante corresponde al sector primario, en particular la ganadería, con explotaciones sin límites definidos. La actividad agrícola es reducida; se destacan los cereales y los cultivos industriales –algodón, soja y oleaginosas–, en particular en el Departamento de Maipú. La producción de carbón es importante en Tres Isletas y Gral. Güemes.
6. Norte	La Eduvigis - Pampa Almirón - Colonias Unidas - Ciervo Petiso - Laguna Limpia - Gral. San Martín - Presidencia Roca - Pampa del Indio	Los sectores productivos son: madera, apicultura, frutihorticultura (cítricos, hortalizas), tabaco y ganadería. La agricultura fue sustituida por la ganadería, por ser más rentable. Las actividades productivas sufren el impacto de la emigración de población rural hacia las áreas suburbanas de la localidad de San Martín. Las mayores dificultades refieren a la falta de agua y energía eléctrica.
7. Centro Oeste	Taco Pozo - Los Frentones - Pampa del Infierno - Avia Terai - Napenay - Concepción del Bermejo - Campo Largo - Pcia. Roque Sáenz Peña	En la producción primaria las principales actividades son las ganaderas, las forestales y las agrícolas; en estas últimas se destacan los cultivos de oleaginosas (soja y girasol), algodón y cereales (maíz, sorgo, trigo, arroz de secano). La economía de la zona se forjó sobre la base de la producción de los recursos naturales; por lo tanto, se requiere implementar una política de reconversión productiva, que incluya un componente de capacitación de los productores.
8. Metropolitana	Comandante Fontana - Resistencia - Puerto Vilelas - Barranqueras	Los sectores productivos predominantes son la ganadería vacuna en pequeña escala, criaderos de cerdos, huertas comunitarias y ladrillerías y las actividades de servicio en la ciudad de Resistencia. La ganadería es incipiente y la producción hortícola, escasa, al igual que la ictícola. La microrregión se destaca por la importancia del sector gráfico y la significativa participación del sector textil (prendas de vestir). Igualmente, se incrementó la participación de los locales de la industria del mueble y el sector de la producción y reparación de autopartes.

En cuanto a la *iniciativa*, en algunos casos, fue asumida por el sector privado –en particular, en las organizaciones económico-productivas y comerciales–, al que se sumaron *a posteriori* las autoridades del gobierno local que, finalmente, asumieron la responsabilidad política de dicha conformación (MR1). Los actores del sector privado resultaron más relevantes en regiones con uniformidad de intereses y mayor dinamismo.

En otros casos, la decisión de conformar la microrregión correspondió al gobierno provincial y a los gobiernos municipales inducidos desde el nivel central, a los que se agregaron entidades productivas y organizaciones de la sociedad civil (MR2), dando origen a un conjunto de alianzas entre sectores.

Finalmente, en una microrregión el proceso se desencadenó por el impulso de un gobierno local, frente a la crisis del año 2001, y las diferentes localidades se fueron incorporando paulatinamente (MR4).

En general, la existencia de problemáticas comunes, junto con la presencia de recursos económicos similares –por ejemplo, la madera en las regiones del centro de la provincia– fue lo que condujo a la consolidación de una idea de región o propició la difusión de estas ideas en otras localidades. Con indepen-

dencia de las escasas experiencias cooperativas previas, el proceso contribuyó a movilizar el surgimiento de ideas proclives a la participación y el asociativismo.

Las *razones* que incidieron en la conformación de las microrregiones varían a partir de distintas circunstancias: en unos casos la proximidad geográfica de las localidades integrantes (MR4) así como la conciencia de adscribir a una identidad étnica y cultural determinada (MR5) operó como un elemento relevante; en otros casos, la similitud económico-productiva y la identificación de problemáticas comunes constituyen el aspecto de mayor consideración (MR1); y hubo otras regiones que se conformaron exclusivamente a partir de criterios establecidos por el gobierno provincial (MR2 y MR8).

De este modo, los factores que generaban identidad entre las diferentes localidades impulsaron la integración entre municipios que no necesariamente se correspondían con las divisiones jurisdiccionales, sino que, más bien, presentaban afinidades de otro tipo –fueran estas productivas, geográficas, culturales, etc.–. Por el contrario, cuando la convocatoria no se asentó sobre algún elemento compartido, el proceso devino carente de viabilidad y con el tiempo fracasó. Este fue el caso de Las Palmas/Basail, en la MR3. Las profundas asimetrías en el desarrollo comparativo dentro de la región tendieron a generar resistencias al proceso de integración (es el caso de Pcia. R. Sáenz Peña, MR7).

En cuanto a los *objetivos*, en algunas microrregiones, y dependiendo de la configuración y posicionamiento de los distintos sectores, las estrategias se orientaron alternativamente hacia la resolución de urgencias o a la consolidación de obras de infraestructura que habilitaran el desarrollo de los sectores económico-productivos y que pudieran ser financiados por el FDR. En otros casos, se apuntaba a asistir a los sectores más vulnerables, en particular a aquellos sin acceso al crédito y/o con serias dificultades para acercarse a las instituciones y para participar activamente en la comunidad. Cualquiera fuera la situación, en todos los casos el principal objetivo se orientaba hacia el mejoramiento de la calidad de vida.

La *gestión de los procesos participativos* resultó igualmente versátil en las distintas microrregiones, en función de los sectores involucrados y de los temas que se abordaban o de las decisiones y estrategias asumidas por los CRP (MR3). En general, la participación integrada de todos los miembros de una microrregión estuvo condicionada por el interés particular de cada municipio. Sin embargo, en algunas, al par que se definieron ordenanzas para respaldar la participación de las localidades (MR1), al mismo tiempo se restringieron las posibilidades a ciertos aspectos específicos (MR1), dependiendo, en ocasiones, del mayor involucramiento de los distintos sectores –las ONGS más grandes y con mayor vinculación con el gobierno, por ejemplo (MR7)– o de la falta de articulación que privilegió el tratamiento de temas de orden local y no regional. Finalmente, algunos informantes han rescatado la importancia de estos procesos participativos. Tal fue el caso de la MR5, en la que los miembros de pueblos originarios se sumaron al proceso, valorando la oportunidad de realizar una planificación participati-

va que los llevó a organizar su propio Consejo de Desarrollo Regional con normativa similar, aunque ello implicó funcionar en forma separada del Consejo Regional integrado por pobladores blancos.

Las *consecuencias* derivadas de la experiencia de microrregionalización variaron en función de los distintos contextos. En algunos casos se reorientó la actividad productiva, frecuentemente por factores externos o, a veces, por propia decisión de la misma microrregión (por ejemplo, la MR2, que cambia de la producción de algodón hacia una intensificación de la producción maderera). El proceso de sojización también ha tenido importantes consecuencias relacionadas con la ampliación de la frontera agropecuaria, el desmonte y el arrendamiento de los minifundios, lo que lleva a que los campesinos abandonen su propiedad y su espacio de residencia, y a un incremento de los residuos tóxicos empleados en las plantaciones. Y, aunque este proceso generó el crecimiento económico en la zona, no se verificó un real desarrollo ni se mejoraron las condiciones sociales de vida.

Los mayores *obstáculos*, en casi todos los casos, estuvieron asociados a cuestiones de funcionamiento, por caso, la falta de fondos para hacer frente a la organización y movilidad de los actores participantes (MR3).

Otro factor operante ha sido la filiación partidaria de las autoridades locales, jugando en contra en caso de no coincidencia o, por el contrario, a favor en situaciones de afinidad. En efecto, la heterogeneidad de los cuadros políticos y la preponderancia de los intereses partidarios limitan la realización de acuerdos sobre proyectos comunes.

En cuanto a los promotores locales, si bien en muchas microrregiones revistieron importancia como movilizadores del proceso, también encontraron dificultades para financiar los gastos de organización de las respectivas reuniones. Finalmente, su consideración como representantes del gobierno provincial, debilitó la idea de descentralización que se pretendía imprimir al proceso.

A esta enumeración de obstáculos, hay que sumar los problemas derivados de la implementación de las políticas sociales en aquellas microrregiones más deprimidas (MR5): el alto grado de fragmentación de los programas y su obligación de incorporar instancias participativas a través de los consejos consultivos derivó en la realización de multiplicidad de reuniones y en un estado de *asambleísmo* que, en algunos casos, resultó paralizante.

Finalmente, también debe considerarse la gestión de los fondos provinciales y el posicionamiento asumido en relación con este aspecto, en particular en aquellos lugares en que se sobrevaloró la dependencia con respecto a ese tipo de financiamiento por sobre las posibilidades de potenciar los propios recursos de la región (MR7).

La definición de problemas y propuestas que no son satisfechas, ya sea por la falta de recursos o por la incapacidad para dar respuesta a las demandas, actúa como un factor que desalienta los procesos. Y también contribuye a deses-

timar la experiencia la no concreción de la descentralización, lo que se advierte, por ejemplo, en la relación directa entre el municipio y el poder central –delegados del Ministerio de la Producción que privilegian en sus intervenciones su carácter de funcionarios provinciales.

Asimismo, se cuestiona la conformación de microrregiones de las que participan localidades que no son reconocidas como parte de una identidad común, ya sea por motivos culturales, por pautas de vida o por la actividad económica predominante. Por el contrario, se asigna relevancia a la participación de las figuras políticas locales como modo de demostrar el compromiso que se siente en relación con el proceso, aunque, en el mismo sentido, se desapruuebe la intervención de intereses partidarios en los procedimientos.⁴

LINEAMIENTOS TEÓRICOS PARA LA COMPRESIÓN DE LA POLÍTICA DE MICRORREGIONALIZACIÓN

Tres ejes discursivos aparecen reiteradamente en la normativa legal así como en los documentos oficiales que originaron y promovieron las acciones gubernamentales referidas al proceso de microrregionalización: la opción por el desarrollo sustentable, la perspectiva de integración de lo económico con lo social, y la generación de espacios participativos para la gestión de las políticas públicas.

La opción por el desarrollo sustentable

En el mundo actual la revolución tecnológica, la degradación ambiental, la polarización social, la ampliación de la brecha entre ricos y pobres dentro de los países dan cuenta de muchos cambios que están anticipando distintos escenarios futuros (Gallopín, 2002).

Uno de ellos es el escenario reformista, en el cual las tendencias del consumo material no sufren modificaciones sustanciales aunque se implementan políticas para apoyar la sustentabilidad. Pero existiría, en este caso, una posibilidad de caída hacia escenarios de degradación, con el aumento generalizado de problemas ambientales y sociales y una intensificación de las desigualdades, o bien con los países ricos atrincherados en burbujas de riqueza, marginando al resto de la humanidad.

Entre los escenarios positivos está el nuevo paradigma de sustentabilidad que usa la tecnología en armonía con la naturaleza. Este depende de la inclusión de elementos éticos y de la voluntad política y social de promover los cambios, con una conciencia clara de lo que es posible o no realizar.

El discurso de la política de mediano plazo formulada en el año 2000 por el gobierno del Chaco apostaba a este último escenario, en función de la imagen-objetivo de una provincia competitiva de cara a la globalización y con

4 Es muy discutida la falta de continuidad y compromiso de las instituciones del Estado provincial en el proceso.

una visión de desarrollo humano. Para ello declaraba el compromiso del Estado de facilitar, articular y posibilitar la gestión participativa para permitir diseñar y poner en marcha un proceso de desarrollo provincial integrado y sustentable. La sustentabilidad se visualiza, así, como eje permanente de ese discurso.

Esta noción, en su definición, articula dos dimensiones clave que deben tener, en su realización práctica, el mismo peso: a) la posibilidad de mantener procesos productivos y sociales durante lapsos generacionales, obteniendo de dichos procesos iguales o más recursos y resultados que los que se emplean en realizarlos; y b) una distribución de dichos resultados y recursos que discrimine positivamente a los discriminados negativamente, hasta alcanzar una situación de desarrollo equipotencial de los seres humanos, en términos de mejora sustantiva de los niveles y calidad de vida (Calvelo Ríos, 1998).

La presencia de esta segunda dimensión de la sustentabilidad ha sido formalmente expresada por la política de desarrollo local (DL) y regional del Chaco en su propósito de superar los problemas de exclusión social y debilitamiento de las economías regionales. Ello, a su vez, fundamentó la decisión de adoptar el desarrollo local como estrategia de intervención, constituyendo cada microrregión como espacio territorial de aplicación enfocado hacia la potenciación de los recursos endógenos, el fortalecimiento de las competencias existentes y la complementariedad interregional para el aprovechamiento de las oportunidades.

La perspectiva de integración de lo económico con lo social

De la conceptualización del desarrollo sustentable se desprende que toda iniciativa en pos del cambio socioeconómico con equidad requerirá asumir una definición de riqueza que, basada en la calidad de vida y en la autorrealización –más que en el consumo mercantilista–, genere un sentido importante de solidaridad social. La insuficiencia del modelo capitalista global demanda una articulación entre las dimensiones sociopolítica y socioeconómica.

Las organizaciones de la economía social –que abarcan tanto aquellas sin fines de lucro como las cooperativas y las mutuales– adquieren una dimensión protagónica al momento de desarrollar colectivamente experiencias innovadoras. En lugar de definir proyectos de transformación listos para ser puestos en práctica en el marco de las estructuras tradicionales, se trata de pensar formas de organización alternativas al modelo de empresa capitalista, que permitan construir una economía de solidaridad que rescate, desde una configuración macropolítica, la primacía de lo social y la construcción de la ciudadanía. La emergencia de la economía de solidaridad posibilita trascender el *ethos* del mercado presente en cualquier modo de organización de lo social sustentado en la negación de las relaciones de poder en los distintos sectores, bajo el supuesto de la homogeneidad de la sociedad (Matellanes, 1999; Prieto, 1996).

En la Provincia del Chaco, la promulgación de la norma jurídica institucionalizando el proceso que habilitaba en las distintas microrregiones un espacio de construcción y definición de sus propias alternativas de desarrollo legitimó el propósito de asegurar la instalación –en cada territorio– de las capacidades técnicas necesarias para un proceso dinámico fundado en la identidad cultural y en el sentido de pertenencia. Precisamente, la creación del Sistema Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados sentaba las bases para el planeamiento estratégico ascendente de políticas específicas desde la perspectiva de integración de lo económico con lo social.

La relevancia de la participación para la gestión de las políticas públicas

La crisis económica global, entre otros efectos, llevó también al quiebre de la disposición de los espacios estatales constituidos como ámbito de negociación de los conflictos sociales, poniendo en cuestionamiento la función central del Estado moderno a través de sus estrategias de acumulación (estabilización de la producción capitalista), confianza (estabilización de las expectativas ciudadanas) y legitimación o hegemonía (lealtad de las distintas clases sociales hacia la gestión estatal de oportunidades y riesgos) (De Sousa Santos, 2005). Un proceso generalizado de pérdida de confianza de la ciudadanía y de deslegitimación del poder político fue poniendo en evidencia la necesidad de renovación del contrato social para contrarrestar la proliferación de la lógica de la exclusión.

Esta renovación implica la reconstrucción de la tensión entre democracia y capitalismo, una nueva concepción redistributiva –con el involucramiento tanto del Estado como de las esferas no gubernamentales– y el surgimiento de espacios institucionalizados de interacción de sectores públicos y privados, nacionales, locales y globales articulados por el Estado.

Acorde con las exigencias renovadoras, el Estado provincial puso en marcha una estructura de gestión participativa a través de la coordinación entre actores sociales y territoriales para la formulación e implementación de las políticas públicas; ello refiere a la institucionalización de espacios de encuentro e intercambio entre actores en la esfera pública, en tanto relación y práctica que producen algún tipo de incidencia en el contexto y en los sujetos (Rosenfeld, 2005).

En este caso, el contexto más significativo estuvo conformado por el territorio, y específicamente por los actores sociales e institucionales –históricos o emergentes– que viven o interactúan en el mismo y aceleran, frenan, consolidan o modifican dinámicas territoriales ya definidas, o ponen en marcha nuevas.

Desde esta perspectiva, el peso recae en la relación sostenible entre el territorio y los actores, las ideologías, las percepciones, los proyectos políticos y los intereses personales, la articulación y coherencia entre los diversos sectores sociales (Grosso, Clementi y Ravera, 2003). A través de sus prácticas, se ha creado una identidad común y contribuido a la evolución del territorio. Por cierto, si los intereses son compartidos, llevan a acciones de cooperación colectivas, y,

si son opuestos, pueden ser causas de conflictos. Por configurar un sistema abierto, fuerzas exteriores afectan al territorio; cambios políticos, sociales, ambientales determinan su posición con respecto al espacio global y las vinculaciones internas y externas de sus actores (Randazzo, 2006).

Reconocer la complejidad del territorio como sistema significa admitir que las relaciones que operan en el mismo no son estables, pueden ser variables y, sin duda, diversas; conforman, por tanto, interacciones que, en determinado espacio-tiempo, modifican estructuras y construyen formas de mirar el mundo. En el marco del encuadre que venimos planteando, es interesante ligar este punto con la noción de “campo” de Pierre Bourdieu (1993).

De acuerdo con Bourdieu, el mundo social se constituye por espacios de lucha y poder –campos– donde intervienen actores interesados. El campo es definido en cada momento por el estado de las relaciones de fuerza entre los protagonistas de la lucha, es decir, por la estructura de la distribución del capital específico (cuya provisión es desigual), resultado de anteriores luchas –que se encuentran objetivadas en las instituciones y las disposiciones– y que dirigen las estrategias y las posibilidades objetivas de los diferentes agentes o instituciones en las luchas presentes.

En el caso del Estado, la lucha se centra en el monopolio de la violencia simbólica. La violencia simbólica ejerce su fuerza mediante el sentido subjetivo acerca de los límites objetivos, que impone la aceptación de la realidad social. Los dominados tienden de entrada a atribuirse lo que la distribución les atribuye, rechazando lo que les es negado, contentándose con lo que se les otorga y midiendo sus esperanzas por sus posibilidades (Bourdieu, 1998).

Las transformaciones de la estructura resultan de las estrategias de conservación o de subversión cuya orientación y eficacia está determinada por la posición interna de los que las producen.

El proceso de descentralización territorial impulsado por el Estado provincial habría respondido –bajo ciertas condiciones fijadas por la norma legal y el sistema político– a una decisión sustentada en la posibilidad de construir un campo con reglas de juego propias que configuren espacios de articulación entre agentes e instituciones, transitando posiciones desiguales y franqueando las tensiones derivadas de las mismas, para el diseño y ejecución de las políticas públicas, aunque, como el mismo Bourdieu afirma, la construcción social nunca será producto de una acción totalmente consciente, resultado de una voluntad, intención o proyecto; cuestiones de poder, disputas por el manejo de recursos se harán presentes mediante las reglas del juego con las que esos asuntos se arbitran en cada uno de los campos (Rosenfeld, 2005).

ALGUNAS CONCLUSIONES EN TORNO AL PROCESO

La microrregionalización ha surgido como un proceso de descentralización territorial en tanto requisito para promover el desarrollo endógeno. La noción de territorio, en su vinculación con el término “campo” de Bourdieu, se

constituye en un concepto relevante para la consideración de dicho proceso. En un campo hay luchas, por lo tanto historia, y en él los agentes y las instituciones se enfrentan para apropiarse de los beneficios específicos, siguiendo las regularidades y las reglas constitutivas de ese espacio y con distintas posibilidades de éxito. El territorio se constituye, así, en un lugar de relaciones de fuerza y luchas tendientes a transformarlo y, por lo tanto, en un lugar de cambio permanente.⁵ Dentro de ese campo hay que distinguir los diferentes agentes-actores –Estado, organizaciones de la sociedad civil, empresas privadas, etc.– que lo componen.

En general, los actores han atribuido una valoración positiva al proceso de microrregionalización, especialmente por la posibilidad de redefinir las configuraciones preestablecidas que no siempre se ajustan a la lógica y la especificidad de las distintas localidades, habilitando articulaciones a partir de criterios asociados con aspectos geográficos, productivos, etc. En tal sentido, la experiencia es percibida como un proceso de integración y desarrollo que promueve una mayor autonomía de los municipios que se fortalecen a partir de la regionalización. Igualmente, un elemento recurrente ha sido la demanda de las distintas jurisdicciones con el propósito de delimitar espacios que permitan la definición de líneas de desarrollo endógeno o que, al menos, den lugar a propuestas descentralizadas y que reconozcan las especificidades de cada una de ellas.

Incluso en algunos casos se avanzó –a partir de factores agroecológicos o especializaciones productivas– en la definición de un perfil productivo para cada zona o localidad dentro de la misma microrregión, con vistas a evitar coincidencias que resultaran en la superproducción de ciertos rubros favoreciendo el intercambio cultural. Los actores involucrados en los procesos de MR reconocen la importancia del asociativismo, la participación y la configuración de proyectos compartidos.

Desde la perspectiva teórica, el análisis sobre la experiencia de regionalización estudiada ha permitido corroborar que el desarrollo territorial debe concebirse y encararse como un proceso integral, una de cuyas dimensiones es la sociocultural. En ella los actores económicos y sociales se integran, junto con las instituciones locales, formando redes de relaciones que incorporan los valores sociales –o sectoriales– al proceso de desarrollo. En este proceso operan tanto factores de orden económico como social y cultural. Sin embargo, no en todos los casos el proceso tiene la posibilidad de dar cuenta de modo integral de tales aspectos.

La política de MR puesta en marcha por el gobierno del Chaco estuvo enmarcada, al mismo tiempo, en el paradigma de la sustentabilidad y en la del DL. A partir de esto, se propuso discriminar positivamente a quienes se encuentran

5 En este punto radica una de las diferencias que Bourdieu hace entre campo y sistema. La coherencia que puede observarse en un estado dado del campo y su aparente orientación hacia una función única son el producto del conflicto y de la competencia, y no de una suerte de autodesarrollo inmanente de la estructura. Nosotros apostamos a que estas dos características pueden ser complementarias.

histórica y socialmente negativamente discriminados, y, de igual modo, buscar la articulación política y económica. No obstante, tal propósito sólo se ha verificado en parte y sólo en algunas de las ocho microrregiones, siendo más bien característico el divorcio y la falta de vinculaciones entre sectores y propósitos: los fines del sector privado son eminentemente económico-productivos, mientras que el Estado muestra una mayor orientación hacia los problemas sociales.

En tal sentido, el proceso no alcanzó a resolver la histórica contradicción entre capitalismo y democracia; la tensión entre los intereses económicos de los sectores productivos más estabilizados y las expectativas sociales de los sectores vulnerados no logra dirimirse y la voluntad de asociación discurre en el marco de esta lógica.

Igualmente, se destaca la importancia del actor político y de los funcionarios comprometidos en este proceso para consolidar, legitimar e institucionalizar los vínculos entre los diferentes grupos y sectores. En este caso, el Estado no puede ser un actor prescindente; sin embargo, la falta de coherencia entre el discurso y la semiótica de la acción fue un factor que no siempre favoreció el proceso.

En resumen, los procesos de regionalización se han de pensar como un mecanismo que contribuya a afirmar la identidad cultural y el sentido de pertenencia de la población desde una perspectiva que reconozca la diversidad pero no legitime la desigualdad. De ahí la importancia, en este contexto, de abrir espacios que permitan nuclear a la población de las distintas jurisdicciones para la discusión de ejes, la definición de políticas y la construcción de consensos que incluyan el reconocimiento del otro como igual, fortaleciendo los mecanismos de cohesión social.

BIBLIOGRAFÍA

BOURDIEU, P. (1993), "Entrevista: La lógica de los campos", en Revista *Zona Erógena*, n° 16. Disponible en: <http://pierre-bourdieu-textos.blogspot.com/2006/07/la-lgica-de-los-camposentrevista.html>

----- (1998), *La Distinción, Criterios y Bases Sociales del Gusto*. Madrid, Taurus.

CALVELO RÍOS, J. M. (1998), "Algunas Aproximaciones a la definición de Desarrollo Sustentable". Disponible en: <http://www.geocities.com/Athens/Delphi/8644/tres.htm>

DE SOUSA SANTOS, B. (2005), *Reinventar la democracia. Reinventar el estado*, Buenos Aires, CLACSO.

GALLOPIN, G. (2002), "Globalización y sustentabilidad: quiebre de tendencias y escenarios posibles", en S. LARRAIN y otros, *Globalización y sustentabilidad. Desafíos y alternativas*, Santiago de Chile, CEPAL, División Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, cap. I, pto. 3.

GROPPO, P., S. CLEMENTI y F. RAVERA (2003), "Desde el diagnóstico territorial participativo hasta la mesa de negociación: orientaciones metodológicas". Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/005/Y8999T/y8999to9.htm#bm9b%20>

MATELLANES, M. (1999), "Capitalismo siglo XX. La impostergable alternativa: imperio hobbesiano o multitud spinozista", en Revista *Sociedad*, vol. 15, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.

NIEVAS, M., ROSA MARÍN, C. y R. SILVERO (2007), "Análisis de una política de desarrollo local: descentralización por microrregiones en la Provincia del Chaco. El caso de la Región Metropolitana. Desarrollo Local Endógeno". Disponible en <http://desarrollolocalendogeno.blogspot.com/2007/08/analisis-de-una-politica-de-desarrollo.html>

PRIETO, C. (1996), "Karl Polanyi: Crítica del Mercado, Crítica de la Economía", en Revista *Política y Sociedad*, n° 21, Madrid, UCM.

RANDAZZO, M. (2006), *Territorial Development: Theory and practice. The case of two initiatives in the north-east of Brazil*, Pavia, Cooperation and Development European School of Advanced Studies University of Pavia.

ROSENFELD, M. (2005), *Dilemas Actuales de la Participación Social*, Buenos Aires, Observatorio Social, Cuaderno N° 7.

RESUMEN

El artículo analiza la experiencia de desarrollo llevada a cabo por el gobierno del Chaco, Argentina, entre los años 2000 y 2007 mediante la organización del territorio provincial en microrregiones. El énfasis ha sido puesto en los aspectos participativos y en el sentido que el proceso adquirió para sus propios actores. La noción de territorio, en su vinculación con el término “campo” de Bourdieu, constituyó un concepto relevante a los efectos del análisis.

En primer lugar, se explicitan los ejes teóricos del discurso oficial que origina y promueve el proceso: la opción por el desarrollo sustentable, la perspectiva de integración de lo económico con lo social y la generación de espacios participativos para la gestión de las políticas públicas.

En la descripción de la experiencia se identifican las tensiones, actores y lógicas subyacentes: iniciativas y razones para la creación de cada microrregión, modalidades de la participación, consecuencias y obstáculos.

El análisis muestra que la tensión entre los intereses económicos de los sectores productivos más estabilizados y las expectativas sociales de los sectores vulnerados no logra dirimirse, por lo cual la voluntad asociativa discurre en el marco de esta lógica.

El Estado no puede ser un actor prescindente.

Estos procesos deben contribuir a afirmar la identidad cultural y el sentido de pertenencia desde una perspectiva que reconozca la diversidad pero no legitime la desigualdad. En este contexto, se destaca la importancia de abrir espacios que permitan nuclear a la población de las distintas jurisdicciones para la discusión de ejes, la definición de políticas y la construcción de consensos que incluyan el reconocimiento del otro como igual, fortaleciendo los mecanismos de cohesión social.

ABSTRACT

This article discusses the development experience made by the Government of the Chaco, Argentina, the years 2000-2007 through the organization of the provincial territory in microrregions. The emphasis has been put in participatory aspects and the sense that the process acquired for their own actors. A relevant for the purposes of analysis concept has been the notion of territory, in its link with the notion of “field” proposed by Bourdieu.

Firstly, the theoretical axes of the official discourse that creates and promotes the process made explicit: the choice of sustainable development, the prospect of integration of the economic aspects with social aspects, and the generation of participatory spaces for the management of public policies.

Description of the experience identifies tensions, actors and underlying logic: initiatives and reasons for the creation of each microrregión, modalities of participation, consequences and obstacles.

The analysis shows that the tension between economic interests of the more stabilized productive sectors and social expectations of excluded sectors fails to resolve is, accordingly the associative will runs within the framework of this logic.

The State cannot be an absent actor.

These processes must contribute to assert cultural identity and the sense of belonging a perspective that recognizes diversity, but not legitimizing inequality. It's necessary to open common spaces for the people of different jurisdictions to discuss axes, define policies and build consensus that include the recognition of the other as equal, to strengthen the mechanisms of social cohesion.

PALABRAS CLAVE

PLANEAMIENTO TERRITORIAL
GESTIÓN PARTICIPATIVA
EQUIDAD
DESARROLLO SUSTENTABLE

KEY WORDS

TERRITORIAL PLANNING
PARTICIPATORY MANAGEMENT
EQUITY
SUSTAINABLE DEVELOPMENT

INSERCIÓN OCUPACIONAL Y PRÁCTICAS LABORALES EN MICROEMPRESARIOS JUVENILES. ANÁLISIS DE ALGUNAS EXPERIENCIAS PROMOVIDAS POR PROGRAMAS SOCIALES EN LA CIUDAD DE RESISTENCIA (PROVINCIA DEL CHACO)

*Pablo Barbetti
Ana Laura Caviglia*

INTRODUCCIÓN

Ante la persistencia del desempleo y la precarización laboral juvenil, por un lado, y frente a la escasez del empleo formal y asalariado, por otro, en la última década, en América Latina, cobra impulso una nueva línea de intervención a partir de la cual se visualiza al autoempleo y a los microemprendimientos productivos como una opción alternativa para el tratamiento de la problemática laboral en este colectivo social.

Promovidas inicialmente por organismos técnicos y financieros internacionales –y de manera complementaria a otras estrategias que se incluyen dentro de las denominadas políticas activas en el mercado de trabajo–, estas iniciativas buscan desarrollar habilidades partiendo del supuesto de que los jóvenes pueden crear y desarrollarse por sus propios medios, generando a su vez empleo para otros.

En esta ponencia proponemos una discusión sobre el alcance de este tipo de intervenciones en mercados de trabajo deprimidos como los de la Región NEA de la República Argentina, analizando sus potencialidades (la generación de ingresos y trayectorias calificantes) así como sus limitaciones (la consolidación de la segmentación laboral y la reproducción de la informalidad). A tal efecto, presentamos los avances de un estudio en curso en el que analizamos diferentes

Pablo Barbetti es Licenciado en Relaciones Industriales. Especialista y Maestrando en Desarrollo Social (Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional del Nordeste –UNNE–). Docente-Investigador de la Facultad de Humanidades de la UNNE y del Centro de Estudios Sociales (CES) de la misma universidad. E-mail: pablobarbetti@gigared.com

Ana Laura Caviglia es Tesista de la Carrera de Relaciones Laborales de la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE).

experiencias de microemprendimientos de jóvenes, derivadas de un programa implementado, con dicho objetivo, entre los años 2004 y 2006 en la Ciudad de Resistencia (Provincia del Chaco).

El diseño metodológico es de tipo cualitativo y la información construida deriva de los materiales de base del programa y de entrevistas realizadas a los referentes de organizaciones sociales y jóvenes emprendedores participantes de dicho programa.

ACERCA DE LA PROBLEMÁTICA DEL EMPLEO JUVENIL Y DE LOS DISPOSITIVOS GENERADOS PARA SU ATENCIÓN DESDE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Como es sabido, el acceso de los jóvenes al mundo del trabajo constituye una problemática que se manifiesta a nivel mundial en gran parte de las sociedades contemporáneas. Para la comprensión de su origen, distintos autores (Cachón, 2000; Casanovas, 2002) señalan que es necesario remitirse a los cambios en las formas del empleo ocurridos en el período posfordista a partir de los años 70. La crisis de la sociedad salarial produjo una ruptura generacional del mercado laboral y una fragmentación de los ciclos de vida personales en el trabajo, cuestionando la organización antes vigente de la vida social en tres momentos: formación, actividad y jubilación.

El avance del progreso técnico –que exige más años de escolaridad para obtener una ocupación–, por un lado, y la nueva organización del proceso de trabajo y los modos de gestión en el ámbito de las empresas –que restringen el acceso a puestos de trabajo y hacen más inestables los empleos–, por el otro, parecen haber impactado en la vida de los jóvenes al menos en tres sentidos: alargando su condición de estudiantes, retrasando su inserción laboral y generando una postergación de la emancipación familiar (Redondo, 2000).

Consecuentemente, la integración social de este grupo, que, durante décadas, se canalizó fundamentalmente a través del pasaje relativamente corto y estable entre dos instituciones (la educación y el mundo productivo), es ahora cada vez más larga, compleja, diferenciada e incierta. Por esta razón, algunos autores (Jacinto, 1997; Ramírez Guerrero, 1998), al referirse a esta etapa en la vida de los jóvenes, en vez de hablar de un momento de inserción ocupacional prefieren definirlo como un *proceso transición* con múltiples alternativas. En tal sentido, los estudios muestran itinerarios juveniles con destinos diferentes: en un extremo, aquellos que se dirigen hacia la profesionalización, en el otro, los que nunca llegarán a tener una ocupación de calidad y están más cerca de la exclusión social. Los desempeños y las credenciales educativas obtenidas por los sujetos así como la apropiación y transferencia diferenciada de los capitales cultural, económico, social y simbólico son las variables que más discriminarán los tipos de recorridos (Martín Criado, 1998).

En la misma línea analítica Casal (1996), complejizando más el concepto, entiende que la transición de los jóvenes a la vida activa deriva de la articulación de múltiples procesos¹ y que los mismos son construidos socialmente en un marco sociohistórico y geopolítico determinado. En consecuencia, como elementos clave para el análisis incluye, por un lado, *la dimensión biográfica* de los jóvenes (quienes construyen determinados itinerarios vitales a partir de elecciones y decisiones racionales, pero bajo determinaciones del entorno próximo, determinaciones estructurales del contexto amplio y determinaciones de orden cultural y simbólico) y, por el otro, *la dimensión política del Estado* y sus instituciones (que son quienes definen e implementan dichos itinerarios e intervienen en ellos a través de diferentes dispositivos).

Ahora bien, estos procesos de carácter global que transformaron los modos de aproximación de los jóvenes al mundo del trabajo tuvieron connotaciones más graves en América Latina ya que los fenómenos estructurales que históricamente caracterizaron a la región (segmentación social, laboral y educativa e inequitativa distribución de los ingresos) fueron reforzados y empeorados con los procesos de globalización y apertura económica neoliberal (Jacinto, 2004). Es vasta la bibliografía que, en la descripción de la evolución de los mercados laborales en los años noventa en esta región (Rodríguez, 1998; Díez de Medina, 2001; Weller, 2003), refleja la configuración de un mercado laboral heterogéneo y fragmentado, donde la desocupación y la precarización laboral aparecen como las manifestaciones más evidentes, siendo los jóvenes quienes conforman uno de los grupos particularmente afectados. Por su parte, algunas investigaciones nacionales (Jacinto, 2004; Filmus y Miranda, 1999; Salvia y Tuñón, 2003) también muestran cómo los principales saldos del modelo económico aperturista de los noventa, es decir, la destrucción de puestos de trabajo y el crecimiento de la informalidad, impactaron especialmente en este colectivo social. Investigaciones realizadas en la Región NEA (Barbetti, 2005) coinciden con estos diagnósticos.

En paralelo a estos procesos, al finalizar la década de 1980, esta problemática –en especial, la de la situación de los jóvenes pertenecientes a sectores menos favorecidos– adquiere visibilidad en el campo de las políticas públicas; el tema juventud-trabajo ingresa a la agenda de los gobiernos y, con el surgimiento de otras políticas sociales para la atención de la pobreza, los jóvenes se constituyen como población objetivo de los programas sociales y laborales (Balardini, 1995; Rodríguez, 2002).²

1 No sólo la formación en el sistema educativo formal, sino también aquella impartida en contextos no formales e informales, las experiencias prelaborales, la transición profesional plena y los procesos de autonomía familiar.

2 Los autores dan cuenta de un itinerario secuencial en las políticas destinadas a los jóvenes existiendo, en cada momento histórico, diferentes cuestiones vinculadas con la vida de los jóvenes que fueron adquiriendo socialmente el carácter de problemas.

En América Latina, teniendo como marco las reformas en el sistema educativo y nuevas regulaciones de contratación de los jóvenes y orientadas, fundamentalmente, por los supuestos del enfoque del capital humano, la mayoría de las intervenciones estuvieron inicialmente centradas en acciones formativas destinadas a elevar la calificación de la oferta de trabajo para mejorar su empleabilidad. Con algunas variaciones tanto en los modelos como en las metodologías utilizadas, los especialistas (Gallart, 2001; Amargós, 2004; Jacinto, 2004) distinguen, la coexistencia de dos tipos de líneas programáticas comunes en diferentes países de esta región. A las tradicionales opciones de formación profesional con ofertas más prolongadas en el tiempo,³ se incorporan los denominados programas de desarrollo de capacidades productivas, consistentes en cursos de corta duración y orientados temáticamente en función de las demandas del sector productivo. Los mismos fueron implementados bajo un criterio de focalización de la población beneficiaria (destinados específicamente a los jóvenes de sectores vulnerables) y mediante licitaciones y subcontrataciones a entidades en su mayoría privadas, inicialmente empresas y luego, como veremos seguidamente, a organizaciones de la sociedad civil.

LOS MICROEMPRESARIOS JUVENILES. CARACTERÍSTICAS DE LAS INTERVENCIONES

Ante la persistencia del desempleo y la precarización laboral juvenil, por un lado, y frente a la escasez del empleo formal y asalariado, por el otro, en la última década cobra impulso una tercera línea dentro de los programas para jóvenes –complementaria de las antes mencionadas–, a partir de la cual se visualiza al autoempleo y a los microemprendimientos productivos como una nueva opción para el tratamiento de esta problemática. Las iniciativas parten del supuesto de que cada joven tiene el poder de crear y surgir por sus propios medios, generando a su vez empleo para otros (en lugar de disputar con otros los escasos empleos existentes) y, por lo mismo, busca desarrollar habilidades para autoemplearse (Jaramillo Baanante, 2004).

Conviene señalar, en primer término, que las mismas no constituyen una estrategia orientada sólo a este sector si no que, como lo señalan Bekerman y Rodríguez (2007), se extienden a toda la población más pobre con problemas de empleo e integran las políticas de activación del mercado del trabajo, actualmente en debate (Rambla, 2005).⁴

3 Pertenecientes tanto a la educación técnica profesional impartida desde el Sistema Educativo Formal como a la de los centros vocacionales o servicios de capacitación regulados y apoyados por el Estado.

4 El autor identifica dos interpretaciones sociológicas en este tipo de acciones selectivas (focalizadas) que transfieren algunos recursos sociales mínimos (ingreso, educación, entre otros) a los sectores pobres. Una de las interpretaciones entiende que se trata de la respuesta a un cambio de época, que la activación responde a la individualización de las desigualdades y de los derechos sociales (y que las estrategias que desde este marco se promueven otorgan protagonismo a los individuos y grupos en la construcción de sus propias biografías). La otra perspectiva, en cambio, considera que la activación es un nuevo modo de regulación

Por otro lado, en los documentos de los programas juveniles así como en aquellos que sistematizan las experiencias, el concepto de microemprendimiento juvenil aparece como una categoría indefinida (una categoría conceptual inexistente, en términos de Dávila y Honores, 2003). Gran parte de los textos se refiere más bien a la acción de “emprender” (creación, invención de nuevas cosas o de nuevas formas de hacer cosas para cumplir su objetivo) (Jaramillo Baanante, 2004) y, consecuentemente, aluden a ciertos rasgos necesarios en los sujetos emprendedores para que la iniciativa resulte exitosa (Selamé, 1999).⁵ A su vez, si bien cuando se habla de acción emprendedora comúnmente se la asocia con el ámbito económico y con la actividad empresarial, en su caracterización pocas veces se explicitan ciertas particularidades de este tipo de experiencias que las distinguen de las empresas modernas del sistema capitalista y las ubican dentro de la economía informal.

El Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC) (OIT), considerando las características de los espacios de trabajo, plantea que en América Latina los microemprendimientos son unidades productivas que, generalmente, cuentan con bajo nivel de organización, poca división del trabajo, mínima separación entre capital y trabajo, mano de obra de bajo nivel de calificación y tecnología escasa y que aparecen asociados con las formas de supervivencia de los sectores poblacionales más pobres. En su mayoría, son creadoras de trabajo informal, en términos de Portes (1995), ya que son actividades que generan ingresos y no están reguladas por el Estado, en un medio social y legal en el que se reglamentan actividades similares. Entendemos que, en el intento de caracterización de dichos microemprendimientos, estos rasgos no resultan menores en tanto favorecen el crecimiento del trabajo precario.⁶

Como se trata de experiencias relativamente novedosas, varios autores (Lasida, 2004; Weller, 2007; Jacinto, 2008) coinciden en señalar la existencia de pocas investigaciones sistemáticas que muestren los resultados de este tipo de intervenciones; no obstante, pueden advertirse algunas regularidades sobre el alcance y las características de los dispositivos. La primera es que existen diversos tipos de microemprendimientos⁷ y diversos tipos de programas orientados a su promoción.⁸ En relación con los programas orientados a la promoción de

generado en el marco de las actuales contradicciones entre democracia y capitalismo (ante el debilitamiento de ciertos soportes sociales, como la educación y el empleo, el tratamiento individualizado no alteraría la inercia estructural de las desigualdades).

5 La acción emprendedora aparece asociada con un conjunto de actitudes y conductas que darían lugar a un perfil profesional, ligado a aspectos nucleares como el manejo del riesgo, la creatividad, la capacidad de innovación, la autoconfianza, entre otros.

6 Neffa, Panigo y Pérez (2000) definen al trabajo precario como aquel que se caracteriza por su debilidad en cuanto a la permanencia de la relación salarial de dependencia, con sus implicaciones jurídicas y económicas en materia de estabilidad así como de protección legal y seguridad social.

7 Además de los productivos, en sentido amplio se consideran como tales otras experiencias que supongan actividades vinculadas con lo sociocomunitario, los sociocultural, de carácter artístico, etcétera.

8 Las propuestas abarcan proyectos financiados y promovidos por organismos internacionales de crédito

experiencias productivas, se advierte la coexistencia de dos tipos de estrategias: aquellas que se orientan únicamente a jóvenes emprendedores y aquellas en las que, además, se incluyen acciones dirigidas al empleo asalariado. En el primer caso (programas de emprendedores), la combinación más frecuente incluye una instancia inicial de capacitación específica, seguida de asistencia técnica y, finalmente, microcréditos (Jaramillo Baanante, 2004).

A su vez, en función del aspecto priorizado, Messina (2001) distingue dos enfoques en este tipo de programas: a) orientados al mercado: por lo general, incluyen capacitaciones puntuales de poca duración, promueven actividades o negocios individuales y utilizan mecanismos selectivos para el acceso a los fondos –por ejemplo, concursos a través de proyectos–; y b) de carácter solidario: en ellos se destina mayor tiempo al proceso de aprendizaje colectivo a través de espacios comunitarios de intercambio, se promueven experiencias de producción asociativas y no se utilizan estrategias de selección ni de autofocalización sino que, que contrariamente, se busca la permanencia del joven. Estos últimos se encuentran más próximos a los planteos realizados desde la economía solidaria o social (Coraggio, 2005).⁹

Por último, Selamé (1999) y Abdala (2004) proponen una tipología de estos emprendimientos y, a partir de la consideración de dos variables (la sustentabilidad en el tiempo, que puede llevar a reales posibilidades de capitalización, y las características socioeconómicas de los participantes), distinguen: unidades de subsistencia, sustentables y con potencial de desarrollo (estas últimas generalmente están integradas por jóvenes de sectores más favorecidos, con mayores competencias y redes sociales).

POTENCIALIDADES Y LIMITACIONES DE LAS ESTRATEGIAS

Los principales señalamientos positivos de este tipo de experiencias (que son, además, los que constituyen parte del andamiaje teórico que fundamenta y orienta tales intervenciones) se vinculan con los efectos que poseen en la construcción y fortalecimiento del capital social juvenil, especialmente en los sectores con menos recursos.

Desde la visión de algunos organismos técnicos y financieros, el capital social emerge como uno de los tipos de capitales que es necesario formar y mantener en el contexto de las sociedades de la región, altamente desiguales y segmentadas. Si bien hay una variedad de definiciones y perspectivas diferentes, las que integran los lineamientos de las políticas sociales en la región coinciden en señalar que el capital social de un grupo constituye su capacidad efectiva

así como con instituciones nacionales de carácter estatal y privado (empresas y fundaciones).

9 Desde estos enfoques se busca integrar los diferentes sectores y actores de la estructura socioeconómica en torno al eje territorial y se considera al ámbito de lo local como un espacio privilegiado para el desarrollo de procesos sociales significativos. Las reorientaciones propuestas desde la economía social (o solidaria) se presentan como una alternativa a la economía capitalista y a las políticas asistenciales y focalizadas.

para movilizar productivamente y en beneficios de los otros miembros los recursos asociativos que radican en las diferentes redes a las que tienen acceso sus miembros.¹⁰ Son estos los aspectos que consideran centrales en las alternativas para la reducción de la pobreza ya que el acceso a este tipo de capital, a la vez que contribuye a causar los problemas típicos de inequidad en las sociedades latinoamericanas (por su distribución desigual), en algunos casos podría contribuir a resolverlos (al mejorar su acumulación en los grupos más vulnerables) (Druston, 2003). Toledo y López (2006) por su parte, encuentran que este esquema analítico, donde el capital social pasa a ser considerado un activo (o recurso) y se promueve el fomento del empoderamiento como estrategia para mejorar el bienestar, tiene origen en el pensamiento económico ortodoxo liberal.¹¹

De esta manera, el enfoque del emprendimiento, mirada comprensiva construida también desde la teoría económica y ligada al mundo de los negocios, aparece extrapolado a la esfera de lo social y se cristaliza en apuestas concretas de inserción laboral en el terreno de las políticas y programas juveniles (Dávila y Honores, 2003). La tesis central desde este enfoque es que los proyectos económicos que se generen en los espacios locales permitirían ampliar la visión de las acciones emprendidas desde un sentido colectivo y solidario. En el caso de los jóvenes, consecuentemente, lo que se intenta promover son las ideas y competencias vinculadas con el diagnóstico social participativo, el asociativismo y el cooperativismo como instrumentos útiles para la generación y puesta en marcha de proyectos productivos, así como el reconocimiento de los beneficios que supone la generación de un sistema de redes sociales en la búsqueda de su inserción laboral.

Si bien varios autores (Jacinto, 1997; Lasida, 2004; Gallart, 2001; Jaramillo Baanante, 2004) identifican que estas experiencias efectivamente constituyen para los jóvenes espacios de socialización, de encuentro e intercambio con sus pares, donde adquieren competencias básicas y técnicas que favorecen cambios comportamentales y aumentan su autoestima, también coinciden en señalar debilidades referidas a la institucionalidad de los programas, tanto en sus diseños como en la implementación a nivel local. La falta de conocimiento de las características de los mercados en los que se interviene, la insuficiencia de las acciones de capacitación sin un acompañamiento y asesoría técnica permanente después de comenzado el proceso, las restricciones presupuestarias y las dificultades para mantener el financiamiento luego del período en que el programa se ejecuta, así como el hecho de que suponen una inversión importante de capital financiero al momento del inicio de las experiencias (pocas veces disponible por

10 En esta línea, la CEPAL (2003) comprende que los recursos asociativos que son determinantes para la formación de este tipo de capital son las relaciones sociales basadas en la confianza y los comportamientos de cooperación y reciprocidad.

11 En la revisión de las conceptualizaciones, los autores reconocen como principales referentes de esta vertiente a Coleman y Putnam.

el carácter riesgoso que las mismas poseen), aparecen como los factores que, frecuentemente, obstaculizan los logros y llevan a la baja sobrevivencia de las experiencias.

Otro de los aspectos críticos se vincula, justamente, con ciertas características del perfil social y cultural de los jóvenes a quienes se orientan las acciones. Si bien, en algunos jóvenes, se advierte la existencia de determinadas características potenciales que podrían augurar mejores logros, los diagnósticos también muestran que en los países de América Latina hay una mayoría de emprendedores que dista de presentar tales características y que se orienta a este tipo de actividades, más que por la oportunidad, por la necesidad o supervivencia (OIT, 2007).

Por último, la calidad de la formación y de los trabajos a los que estas experiencias permiten acceder (y/o generar) son otras de las variables que los analistas señalan que deben considerarse especialmente en las evaluaciones. Es quizá este el principal eje del debate y donde surgen los principales interrogantes. Frente al carácter transformador que estas iniciativas prometen en torno a la dinámica interna del mercado laboral juvenil, cabe reflexionar en qué medida las mismas constituyen posibilidades efectivas para la construcción de itinerarios más o menos calificantes, que los alejen de la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran o si, en todo caso, como lo plantea Salvia (2004), se transforman en prácticas autogestivas en espacios locales sin otro horizonte de integración que no sea el propio sector informal. Dicho autor, en un artículo en el que analiza el papel de las economías de la pobreza ante la crisis del empleo en nuestro país, sostiene la hipótesis de que el principal efecto agregado de las microestrategias de subsistencia es la consolidación de la segmentación laboral y la reproducción de la informalidad en los sectores marginales. En la misma línea, Toledo y López (2006), en la revisión del concepto de capital social desde vertientes teóricas más críticas,¹² reconocen la existencia de una jerarquía entre las distintas formas de capital y, en tal sentido, la supremacía de los capitales económicos y culturales como una restricción estructural difícil de sortear sin el accionar estatal en los países de la región caracterizados por una distribución desigual y asimétrica de los mismos.

LOS DATOS EMPÍRICOS: LAS EXPERIENCIAS PROMOVIDAS EN EL GRAN RESISTENCIA

Algunas características contextuales

Gran Resistencia es la denominación del conglomerado urbano con mayor cantidad de habitantes en la Provincia del Chaco que incluye, además del municipio capitalino de Resistencia, a otras localidades cercanas como Barranqueras, Puerto Vilelas y Fontana. Al igual que para los demás aglome-

12 Especialmente los aportes antropológicos y sociológicos de autores como Bourdieu, Lomnitz y Gutiérrez.

rados urbanos de la Región NEA, los datos estadísticos del año 2006 mostraban que, a pesar de la recuperación económica posterior a la crisis de 2002 y del mejoramiento de algunos indicadores, los índices de pobreza e indigencia continuaban siendo los más elevados tanto en relación con el promedio nacional como en comparación con el resto de las regiones (Sobol, 2007).¹³ La estructura del mercado de trabajo reflejaba la persistencia de ciertos rasgos que la ubicaban como un área de escaso desarrollo, con alto grado de informalidad y precariedad (bajas tasas de actividad en relación con el resto del país, escaso crecimiento del sector industrial, alto nivel de empleo en el sector estatal, en la actividad cuentapropista y en el trabajo doméstico, predominio de ocupaciones de baja calificación y de trabajo no registrado) (Sobol, 2007).

Específicamente en relación con la población juvenil del Gran Resistencia, la EPH Continua del segundo semestre de 2004¹⁴ indicaba que el 23,6% de la población total tenía entre 14 y 24 años de edad; en esa franja, el 34% se encontraba bajo la línea de indigencia, cifra que ascendía al 74,6% para los que vivían por debajo de la línea de pobreza. En relación con el nivel educativo, en el grupo de jóvenes de 14 a 19 años el 11,4% no había completado el nivel primario, y entre los jóvenes de 20 a 24 años el 35,1% no había finalizado el nivel secundario, mientras que sólo el 35% continuaba sus estudios de nivel superior; estas cifras ponen en evidencia el doble proceso de exclusión social soportado por los jóvenes de esta región, al que hace referencia San Martín (2004) al señalar que, como grupo de edad, son particularmente vulnerables a los ciclos recesivos pero que, además, como habitantes de una región periférica, padecen peores situaciones de pobreza estructural y tienen un acceso más limitado a los bienes públicos.

En cuanto a la situación laboral de los jóvenes, en un estudio anterior (Barbetti, 2003) centrado en el análisis de los cambios ocurridos en el mercado laboral de este conglomerado urbano en la última década,¹⁵ encontramos que, si bien en la Población Económicamente Activa (PEA) se produjeron tendencias similares al resto del país –caída en las tasas de ocupación y aumento de las tasas de desocupación–, se mantuvieron las condiciones desfavorables para los más jóvenes.¹⁶ El mayor grado de vulnerabilidad de este colectivo social quedaba también

13 En esta medición el NEA mostraba un 39 % de personas bajo la línea de pobreza y un 15,9 % bajo la línea de indigencia, en tanto que estas cifras para el Gran Resistencia se elevaban a un 43,6 % y un 19 %, respectivamente.

14 Tomamos esta medición del INDEC para la caracterización contextual porque coincide con la fecha en la que en la Provincia del Chaco se gestiona y acuerda la implementación del programa analizado.

15 En dicho artículo se analizan indicadores laborales obtenidos de las EPH (Onda Mayo) de los años 1991 (momento en que se implementa el Plan de Convertibilidad que caracteriza el modelo de reestructuración socioeconómica de la década de 1990) y 2003 (que permite visualizar el impacto que generó en el mercado de trabajo la crisis posdevaluación en 2001).

16 Así, en los registros de mayo de 2003, la tasa de desocupación para el grupo de jóvenes entre 14 y 19 años del Gran Resistencia se elevaba a un 21,9% y casi triplicaba la del segmento de individuos en edad económicamente activa (25-49 años), y los valores para la franja etaria de 20 a 24 años (14,8%) la ubicaban como el segundo grupo particularmente afectado por este fenómeno.

en evidencia en las estimaciones sobre la variación de las tasas de ocupación ya que eran los jóvenes quienes presentaban una caída mucho más pronunciada que los restantes grupos etarios. Asimismo, algunos indicadores de la calidad de las ocupaciones obtenidas daban cuenta de la desfavorable situación en la que se encontraban. Datos de la EPH Continua de 2004 (segundo semestre) mostraban la persistencia de estas situaciones precarias de inserción para este colectivo social.¹⁷

Los programas implementados. El Programa INCLUIR como caso de análisis

Desde la década de 1990 a la fecha, en el Gran Resistencia, se destacan tres intervenciones¹⁸ que entre sus componentes incluyeron la promoción de microemprendimientos productivos. Se trata de programas nacionales, financiados por organismos internacionales (BID y Banco Mundial) implementados a nivel territorial: Proyecto Joven –denominado luego Programa Capacitar– (entre los años 1993 y 2001), Programa INCLUIR (en el período 2004-2006) y Programa Más y Mejor Trabajo para los Jóvenes (iniciado en 2008 y cuya finalización se prevé para 2011). Con respecto al primero (Proyecto Joven-Capacitar), los organismos que estuvieron a cargo de su ejecución y que fueron consultados no disponen de datos estadísticos ni evaluaciones sistemáticas que permitan realizar algún análisis sobre las experiencias. Tampoco hay datos para contactar a quienes fueron los beneficiarios de estas acciones. Por su parte, el Programa Más y mejor trabajo para los jóvenes tiene poco tiempo de ejecución.

El Programa INCLUIR, seleccionado como caso para este trabajo, se implementó a partir de un esquema de articulación de varios actores (organismos de juventud de los niveles nacional, provincial y municipal, organizaciones técnicas de la sociedad civil y organizaciones de base) con funciones diferenciadas bajo un modelo de organización y gestión sostenido en tres ejes: centralización normativa, descentralización operativa y terciarización de algunos procesos en organizaciones sociales. Una de sus líneas de intervención se orientó al desarrollo de capacidades productivas, a través del financiamiento de acciones de capacitación (en oficios y en elaboración y formulación de proyectos productivos). Finalizada la instancia formativa, se abrió una convocatoria para financiar algunos de los proyectos derivados de estos cursos o bien propuestas presentadas por jóvenes que ya se encontraban desarrollando un emprendimiento productivo.

17 Entre los jóvenes de 14 a 19 años ocupados se registraba una subocupación del 17,9 % y una sobreocupación del 39,3 %; los valores para la franja de jóvenes entre 20 y 24 años eran similares (17,2 y 37,4 % respectivamente). Por su parte, entre los asalariados sólo uno de cada diez accedía a beneficios tales como aguinaldo, obra social o vacaciones.

18 Aunque existieron otras acciones, destacamos estas tres ya que, por su especificidad (fueron orientados especialmente a esta población) y magnitud, dan cuenta de la toma de posición del Estado sobre esta problemática.

Sobre 37 proyectos presentados en el área mencionada, fueron aprobados 34. Para cada uno de ellos el programa cubría un monto máximo de \$ 7.000 (destinado a la compra de equipamiento e insumos y a gastos de difusión) y el acompañamiento de un tutor durante los seis primeros meses.

Si bien en la normativa estaba previsto que existiera un diagnóstico previo de las necesidades y posibilidades del mercado de trabajo local que sirviera como marco inicial para los planes que se presentaran, el mismo no se efectivizó.¹⁹ En consecuencia, el criterio adoptado para la selección no fue, en rigor, la calidad de los proyectos presentados ni su ajuste a las características de la localidad sino más bien el hecho de que el monto de dinero disponible alcanzara (o no) para financiarlos.

Otro dato significativo, mencionado por los referentes del programa, es que varios de los proyectos aprobados directamente no se iniciaron. Los desajustes entre los tiempos del Programa (el dinero para el financiamiento llegó a la provincia varios meses después de lo previsto) y las expectativas y necesidades de los jóvenes constituyeron un obstaculizador en la instancia inicial, generando desaliento y el alejamiento de algunos beneficiarios.

En cuanto a los restantes proyectos, pasados ya tres años de la intervención, nos interesó conocer su evolución y su impacto, hasta el momento, en los itinerarios laborales de los jóvenes. A tal efecto, para realizar un primer análisis, seleccionamos una muestra teórica constituida por siete emprendimientos²⁰ y quince jóvenes integrantes de los mismos.²¹ Para dar cuenta del objetivo propuesto, en la instancia de relevamiento de datos incluimos aspectos vinculados con: a) las características de los jóvenes participantes del programa (perfil y motivaciones); y b) las características de las unidades productivas (inicio y evolución de la experiencia, tipo de actividades realizadas, espacios y procesos de trabajo, estabilidad e ingresos generados). La información construida deriva, además, de los documentos de base del programa y de entrevistas realizadas tanto a sus responsables a nivel local como a los referentes de algunas organizaciones de la sociedad civil involucrados en el proceso de implementación.

a) Características de los beneficiarios y motivos del acercamiento a la propuesta

Aunque se trató de un programa focalizado, orientado a jóvenes en situación de exclusión social, el perfil de los beneficiarios entrevistados fue alta-

19 Los principales factores que, según mencionaron los actores, impidieron su concreción fueron el escaso tiempo disponible, la reducida capacidad técnica y la falta de coordinación por cuestiones de orden político-partidario.

20 Para la selección de los casos, se consideró el tipo de actividad realizada en los microemprendimientos (producción, comercialización y servicios), la ubicación geográfica y el hecho de que hubieran sido promovidos desde diferentes organizaciones de base.

21 Entre los meses de agosto y diciembre de 2008, se realizaron entrevistas al menos a dos de los integrantes de cada emprendimiento con el objetivo de relevar diferentes visiones sobre el proceso.

mente heterogéneo. Al inicio de la experiencia, casi todos tenían más de 21 años. Sólo cuatro jóvenes contaban con estudios secundarios incompletos; los restantes habían concluido este nivel y algunos de ellos continuaban su formación en carreras de nivel terciario de corta duración²² o realizando capacitaciones en oficios.²³ Pocos referían haber iniciado –y abandonado a los pocos meses– estudios universitarios (sólo uno tenía título universitario).

En cuanto a la situación laboral, algunos se encontraban desocupados, en tanto que un grupo mayoritario (en especial aquellos de más edad) estaba realizando algún tipo de actividad laboral como cuentapropistas (herrería, telefonía, peluquería, albañilería, electricidad, realización y venta de artesanías) o bajo relación de dependencia (beca en organismo de la administración pública, cuidado de niños en casas particulares, atención al público en un negocio familiar), tratándose, pues, en ambos casos de ocupaciones caracterizadas por ser realizadas a tiempo parcial y bajo condiciones de precariedad. Finalmente, en relación con los sectores socioeconómicos y culturales de pertenencia, aunque casi todos eran miembros de familias de sectores socioeconómicos medios/bajos o bajos, no se ubicarían en la franja marginal más “dura” hacia la que, inicialmente, se orientaba la propuesta.²⁴ Este aspecto, que Messina (2001) identifica como una práctica de “desfocalización”²⁵ común en este tipo de intervenciones, refleja las limitaciones que tuvo el dispositivo en la captación y retención de aquellos jóvenes más vulnerables a la vez que muestra la magnitud de la problemática en esta región y su extensión a un amplio colectivo.

La heterogeneidad de los perfiles también evidencia la existencia de diferentes “puntos de partida” al inicio de los proyectos y, consecuentemente, la necesidad de un mayor ajuste de la propuesta en función de tales diferencias. En tal sentido, en los perfiles también consideramos importante reconocer los motivos por los que los jóvenes se acercaron a la oferta. Aquí, un eje común en las respuestas es que visualizaban al programa como *un medio para acceder a una ocupación que les permita generar ingresos o mejorar su situación laboral y sus ingresos* en aquellos casos en que ya se encontraban trabajando. No obstante, al profundizar el análisis, es posible advertir algunas variaciones en las motivaciones en función del perfil de los entrevistados.

Identificamos un primer grupo que, por su trayectoria laboral y/o educativa previa, contaba con ciertos capitales (formación y experiencia en ciertos

22 Mecánica dental, enfermería, radiología, profesorado para nivel primario y medio, tecnicatura en administración pública, tecnicatura en diseño de indumentaria.

23 Peluquería, cosmetología, secretariado comercial.

24 Nos referimos a aquellos sectores más vulnerables, entre los que se ubican los jóvenes que no estudian ni trabajan, es decir, que han perdido contacto y afiliación con las instituciones como la escuela y el mundo del trabajo.

25 Para esta autora, corresponde a una tendencia común de los programas que responden al enfoque de mercado, que lleva a incorporar a jóvenes que cuentan con mejores condiciones que las definidas para la población beneficiaria dejando de lado a los más pobres.

oficios, algunas herramientas mínimas de trabajo), en los que el inicio del proyecto y la decisión de “emprender” fue planificada y el acercamiento al programa tuvo un carácter estratégico en tanto visualizaban ciertas utilidades concretas que el mismo podía aportar (adquisición de insumos y herramientas, ampliación de su formación en aspectos técnicos en el rubro específico así como en la generación/ implementación de proyectos e incremento de su experiencia). En estos casos, en los relatos se advierten expectativas de que a mediano plazo la experiencia les permita mejorar su producción, ampliar su cartera de clientes, constituirse efectivamente en un “negocio” o en una PYME regularizada legalmente y como fuente de trabajo para otros.

En otro grupo, en cambio, el acercamiento tuvo un carácter más aleatorio y, en ocasiones, impulsado por factores de desplazamiento negativos. Aunque en sus respuestas estos jóvenes aluden a ciertas ventajas de la actividad independiente (como la autonomía en el manejo de sus tiempos), la decisión no forma parte de la construcción de un proyecto orientado a constituirse como emprendedores sino como una alternativa transitoria: quienes estaban desocupados manifestaban que, ante la imposibilidad de ingresar a ocupaciones formales en los sectores económicos más productivos, esta constituía una opción posible para generar ingresos; quienes se encontraban ocupados la veían como una posibilidad de obtener ingresos extras a tiempo parcial; y para los jóvenes de menor edad representaba una oportunidad para aprender nuevos conocimientos y transitar su primera experiencia laboral ante la falta de acceso en otros circuitos laborales.

Por último, identificamos algunos casos en los que la incorporación se realizó, fundamentalmente, como un modo de apoyo a algún amigo o familiar para completar el cupo de integrantes del proyecto (ya que el financiamiento del programa no cubría experiencias individuales, sino grupos integrados como mínimo por tres beneficiarios).

En la diversidad de situaciones antes descritas advertimos la existencia de diferentes factores (contextuales, institucionales e individuales) que, en forma articulada, influyen en la toma de decisiones y observamos cómo, en muchos casos, ante los limitados márgenes de elección, el acercamiento no responde a un interés en desarrollar una acción “empresarial” sino que constituye la única alternativa para generar formas de subsistencia.

b) Características de las unidades productivas

Tipos de actividades y constitución de los grupos

Los emprendimientos analizados se insertan en mercados locales de diferentes barrios del Gran Resistencia (Villa Río Negro, Barranqueras, Villa Aeropuerto, Villa Luzuriaga) ubicados en zonas distantes del centro y, en algunos casos, en áreas periféricas, con dificultades de acceso formal a la totalidad de los servicios urbanos básicos (redes de infraestructura, servicios municipales, equipamiento).

En cuanto a los tipos de actividades, de las siete experiencias seleccionadas una se orienta a la comercialización (reventa de productos de envasar y toldería), otra a la producción (fabricación de remeras) y las cinco restantes a la prestación de servicios (de electricidad y herrería, estéticos –peluquería, cosmología, corte y confección de vestuarios y artesanías–, de fotografía, de reparación de rejas y muebles, de diseño gráfico y cartelería). Como vemos (excepto la última de las mencionadas), no se trata de actividades novedosas, basadas en el conocimiento u orientadas a nichos de mercado o sectores más dinámicos sino asociadas a oficios tradicionales, diferenciados según sexo.²⁶ Ante la inexistencia de un diagnóstico previo de necesidades productivas, la definición de las ideas-proyectos derivó del conocimiento que alguno de los miembros del grupo tenía sobre la actividad, de las demandas que los jóvenes alcanzaron a identificar a partir de ejercicios realizados en los cursos de diseños de proyectos (consistentes en sondeos a nivel barrial) y en función del monto que suponía una inversión inicial que podría ser cubierta con los fondos otorgados por el programa.

La constitución inicial de los grupos se realizó, fundamentalmente, a partir de la convocatoria y estímulo de uno de los integrantes (como lo señalamos, en ocasiones como una estrategia de adhesión para acceder al programa). Si bien no fue un objetivo explícito del programa, casi en su totalidad los miembros de los grupos poseen lazos de parentesco o amistad (hermanos, primos, novios, vecinos, amigos) y conforman redes de tipo primario, generando lo que Granovetter (1973)²⁷ denomina *lazos fuertes*. Las características de estas relaciones (vínculos afectivos y con personas muy cercanas), como veremos luego, a la vez que fue un facilitador en la instancia constitutiva inicial del proyecto, se configuró, en algunos casos, como una limitante en la evolución posterior de la experiencia (particularmente en el momento de la comercialización).²⁸

Espacios y procesos de trabajo

Los emprendimientos se caracterizan por realizar producciones o prestar servicios a pequeña escala, movilizar un bajo volumen de dinero; en muy pocos casos la tecnología utilizada es compleja. En términos generales, la mayoría de los entrevistados comentan que disponen del equipamiento y las herramientas básicas necesarias para iniciar la actividad.²⁹

26 Estas mismas características se dan en el universo total de proyectos financiados, aunque se destacan algunos proyectos con temáticas innovadoras (que son las menos frecuentes).

27 Citado en Golovanevsky, 2005.

28 El autor antes mencionado explica que una característica de este tipo de lazos (fuertes) es que, en los sectores más pobres, pocas veces contribuyen efectivamente a participar de intercambios de activos para superar la instancia de supervivencia. Los denominados lazos débiles, en cambio, si bien los vínculos son menos cercanos, forman parte de la red personal y poseen la capacidad de suministrar nuevas oportunidades y acceso a otros círculos.

29 Se trata del equipamiento y las herramientas otorgadas por el programa, capital que es valorado por los jóvenes quienes reconocen que, en muchos casos, no hubieran podido adquirirlos de otro modo.

En cuanto al espacio físico, casi todas las experiencias tienen como ámbito de trabajo los domicilios particulares de algunos de los beneficiarios o de algún familiar. Se trata de ambientes pequeños, acondicionados tanto para la producción como para la venta (o para guardar el equipamiento, en los casos que prestan servicios), pero integrados (o conectados) con la vivienda familiar. Sólo en dos casos los negocios funcionan en un local destinado específicamente para tal fin, en los que sus integrantes también son propietarios y asumen los gastos de impuestos (luz, agua, impuestos municipales) y de mantenimiento. Aunque, por las características y los requerimientos de la actividad (espacio para las máquinas, ambiente adecuado para la atención al público, mayor visibilidad del negocio para captar otros clientes) varios entrevistados manifestaron el deseo y la necesidad de ampliar los locales o trasladarse a otra zona de la ciudad, esto supone costos que no pueden ser asumidos por el grupo.

A pesar de las precarias condiciones en las que muchos de los emprendimientos funcionan, en los grupos se observan prácticas vinculadas con la organización del trabajo (división de tareas y responsabilidades y asignación de horarios específicos), con la administración de los recursos financieros así como con la distribución y/o el destino de los ingresos. No existen normas formales pero sí acuerdos tácitos que regulan su funcionamiento. La particularidad –que constituye, además, otro de los aspectos valorados positivamente por los miembros– es que, por el tipo de lazos de sus integrantes, se construyen relaciones horizontales y flexibles, en las que no existe un único “jefe” sino que tales acuerdos se establecen de manera consensuada en función de los aportes que cada uno pueda realizar. Asociado a lo que algunos autores como Laville (2004) distinguen como formas de reciprocidad, dentro de los diferentes patrones de integración en las unidades económicas, el trabajo se reparte entre los diferentes integrantes considerando la disponibilidad de tiempo (en función de la existencia de otras actividades domésticas, laborales o estudiantiles) y las capacidades (conocimientos y habilidades).

Para la distribución de los ingresos, en cambio, identificamos la coexistencia de diferentes prácticas.³⁰ En algunos casos, generaron un fondo común que en una primera instancia no fue utilizado (para reinvertir en el negocio “hasta que arranque”) y que luego se dividió en partes iguales entre los miembros; en otros, establecieron porcentajes (a modo de “sueldos”) en función de la productividad (registraban ingresos y egresos pero en forma individual, para controlar cuánto aportaba cada uno y asegurarse la reposición de insumos utilizados por el grupo).

En los relatos, tal como estaba previsto en sus proyectos, todos mencionan también haber implementado al comienzo de la experiencia alguna es-

30 En la mayoría de los casos, alguno de sus miembros se ocupaba de realizar un registro del dinero movilizado en una suerte de cuaderno diario o semanal con entradas (ingresos por ventas o servicios prestados) y salidas (gastos en insumos, impuestos, entre otros).

trategia publicitaria para captar clientes: diseño de afiches, panfletos y tarjetas personales que fueron distribuidos en negocios y otros sitios concurridos de sus barrios o barrios cercanos; y, aunque consideran que este medio resultaba insuficiente, señalan que generó cierta visibilidad en su entorno para iniciar la actividad.

Dificultades en el desarrollo de las experiencias

Las principales dificultades señaladas por los jóvenes en el desarrollo posterior se vinculan con problemas referidos al proceso de producción y, fundamentalmente, al de comercialización (problemas en la colocación de sus productos y/o servicios, en la constitución de una cartera de clientes propia y sostenida), que, en muchos casos, afectan la sostenibilidad del proyecto. Estas dificultades constituyen aspectos críticos comunes a todas las experiencias, y, si bien obedecen a una multiplicidad de factores, tuvieron un mayor impacto en aquellos que contaban con menos capitales previos.

La inexperiencia de los jóvenes en la actividad comercial, en algunos casos, y el desconocimiento de ciertas particularidades del oficio o rubro del negocio que emprendían, en otros, fueron aspectos que no alcanzaron a ser compensados por las acciones formativas previstas desde el dispositivo.³¹

Las redes sociales generadas, en tal sentido, tampoco parecen haber contribuido, efectivamente, al mejoramiento de estas situaciones. En muy pocos casos hubo una extensión, en cuanto a la calidad y variedad de experiencias de vinculación, fuera de los lazos primarios iniciales. Sólo en dos casos, las relaciones existentes previamente fueron potenciadas.³² En el resto, los vínculos generados fueron de tipo comercial –con clientes y proveedores del barrio en el intercambio laboral cotidiano–, pero no se ampliaron a otros de tipo institucional –con actores del mundo empresarial, sindical o educativo– que podrían haber contribuido a facilitar el proceso emprendedor. Aunque estaban previstos en las acciones del programa, tampoco se concretaron, entre los participantes de los diferentes microemprendimientos financiados, espacios de encuentro que podrían haber aportado en el mismo sentido a través del intercambio de experiencias y acciones cooperativas con un sentido colectivo.

La posibilidad de realizar producciones o de prestar servicios a mayor escala y de sostener la competitividad no sólo en el precio sino también en la calidad de los productos –y, de este modo, ampliar los espacios de comercialización– tuvo

31 Los entrevistados señalan la insuficiencia de las instancias prácticas, así como la reducida extensión de los cursos y de la actividad tutorial posterior, como cuestiones que deberían ser revisadas en este tipo de ofertas.

32 Uno de los entrevistados, que integra hace varios años una asociación que nuclea a trabajadores del oficio, mencionó que, a partir de la experiencia emprendedora, participa actualmente en una comisión para elaborar una propuesta de proyecto de ley para defensa del sector; otro de los jóvenes, con formación universitaria y cuyo negocio ya estaba funcionando, relata haber generado vínculos con empresas y proveedores de otras regiones.

como principal restricción los limitados recursos financieros disponibles.³³ Por otra parte, la vulnerabilidad económica por la que transitan las unidades productivas también explica el hecho de que ninguna haya podido superar, hasta el momento, la informalidad. En las entrevistas, los jóvenes mencionan que la inestabilidad de los emprendimientos, el relativamente poco tiempo de funcionamiento desde su inicio, así como los elevados costos impositivos, son los principales motivos que impiden su registración y el cumplimiento de las normas contables, tributarias y laborales. Lo cierto es que tal situación no sólo impacta en la falta de acceso a la protección tradicional del empleo regularizado (seguro de desempleo, salud, jubilaciones y asignaciones familiares) de los integrantes del emprendimiento y de algunos trabajadores que en forma temporaria se vinculan con el mismo,³⁴ sino que, en ocasiones, los excluye de determinados circuitos comerciales (por ejemplo, participar en licitaciones para obras en el sector estatal u ofrecer servicios a empresas que requieren facturación) o se traduce en situaciones de riesgo de inhabilitación por estar “al margen de la ley”.

Por último, los jóvenes de los sectores más vulnerables mencionaron, además, la existencia de barreras de tipo culturales, asociadas a prácticas de discriminación al momento de ofrecer los productos o servicios (cierta desconfianza de potenciales clientes por la edad, la apariencia, por no ser conocidos) que impidieron ampliar su clientela.

Rentabilidad, ingresos y situación actual de los emprendimientos

En cuanto a la rentabilidad y los ingresos identificamos, también, situaciones diversas. Algunos entrevistados mencionan que el emprendimiento (al menos en algunos períodos) fue rentable y generó ganancias. Se trata de experiencias que, por el tipo de actividad realizada (servicios personales que requieren poca inversión inicial en equipamiento y bajos gastos en insumos) así como por el hecho de tenían una cartera de clientes previa, pudieron movilizar dinero al poco tiempo de constituirse. Sin embargo, en estos casos, también manifiestan que los ingresos generados no fueron (ni son) estables ni suficientes para cubrir las necesidades de todos los miembros. Señalan que los montos obtenidos contribuyeron para algunos gastos personales (pasajes, materiales de estudio, compra de alguna vestimenta) o para realizar aportes a los gastos de la economía familiar (alimentos) pero en cantidades menores al salario mínimo en otros tipos de actividades de calificación baja o media en el sector formal. Consecuentemente, al poco tiempo de iniciada la experiencia, varios integrantes

33 La posibilidad de reinvertir sólo para los gastos fijos del negocio así como la falta de acceso a créditos no permiten adquirir herramientas y equipamientos tecnológicos más complejos y de mayor costo, necesarios en algunos casos (máquinas de coser industriales, máquina de corte, impresora para realizar estampados) ni a ciertos insumos.

34 En tres de las experiencias analizadas, los entrevistados mencionaron haber incorporado temporariamente a otros trabajadores a la experiencia, sin contrato de ningún tipo.

tuvieron la necesidad de iniciar otras ocupaciones,³⁵ o bien optaron por destinar menor tiempo a esta actividad y, así, el grupo inicial se fue disolviendo.

En otros casos, en cambio, los jóvenes mencionaron que los proyectos, nunca fueron rentables. En ocasiones, los ingresos generados alcanzaron para la cobertura de gastos fijos (insumos, impuestos) y, en otros, la experiencia se sostuvo apelando al apoyo monetario de familiares o recurriendo a los ingresos de otras ocupaciones.

Actualmente de los siete microemprendimientos analizados, cinco continúan en marcha, pero sólo para dos jóvenes la actividad que aquí realizan constituye su ocupación principal (y manifiestan la intención de continuar desarrollando la misma). Algunos jóvenes directamente se desvincularon de las experiencias.³⁶ Los restantes siguen participando como integrantes pero con una menor dedicación horaria (ya que poseen otras ocupaciones laborales y estudiantiles) y de modo eventual ("entran y salen" de la actividad de acuerdo con la fluctuación de la demanda o con la necesidad de generar un ingreso extra).

Dos emprendimientos cesaron su actividad. En uno de ellos la maquinaria y herramienta que recibieron está guardada en la casa de uno de los beneficiarios, quien desde hace algunos meses se encuentra contratado como chofer en el interior de la provincia, mientras que la otra integrante del proyecto conserva su trabajo inicial en el servicio doméstico a medio tiempo. El otro proyecto pasó a constituir un negocio familiar que genera ingresos eventuales para reponer la mercadería y comprar alimentos para el hogar; ese negocio es atendido por la madre de dos de los jóvenes que integraron el grupo (uno de ellos trabaja en la municipalidad y su hermana realiza actividades de peluquería mientras continúa sus estudios).

En ninguno de los casos las ocupaciones realizadas por los jóvenes que se desvincularon de las experiencias o que continúan en la misma a tiempo parcial guardan relación con la capacitación recibida ni con el rubro del emprendimiento.

REFLEXIONES FINALES

A lo largo de este trabajo hemos intentado realizar un análisis del alcance de los programas sociales destinados a generar microemprendimientos juveniles, a partir de la revisión de estudios previos y mediante la constatación empírica de algunos casos próximos.

Podemos señalar, en primer término, que la bibliográfica revisada da cuenta de los límites de este tipo de intervenciones indicando que, para que las mismas sean efectivas, necesariamente deben estar inscriptas en políticas ge-

35 Esta situación se dio más rápidamente en tres casos (dos hombres y una mujer) que tenían hijos a su cargo.

36 De acuerdo con las características de la actividad y con los materiales y equipamientos recibidos, en estos casos se acordó una distribución de los mismos en el grupo.

nerales más amplias orientadas a la generación de trabajo y al mejoramiento progresivo de su calidad y, a su vez, deben asociarse en su implementación al esfuerzo de una multiplicidad de actores e instituciones. Parte de la bibliografía también muestra que, como políticas públicas, al igual que otras líneas programáticas antes desarrolladas (aquellas centradas en la capacitación) y a diferencia de las anteriores instituciones existentes en materia laboral de corte universalista, estas nuevas estrategias de atención a grupos sociales específicos buscan brindar algún tipo de apoyo a los jóvenes pero no efectivizan derechos sociales. Como lo advierten algunos autores (Grassi, 2006; Raggio, 2003), gran parte de estos programas ofrecen un beneficio de carácter parcial: en ocasiones, pueden promover formas de integración social con un carácter restringido, ya que son portadores y productores de una integración con mayor subordinación y desigualdad social. En la transición de los jóvenes hacia la vida activa, el paso por experiencias microempendedoras, si bien a veces puede constituir una forma de inserción social, no necesariamente supone una garantía de una inserción laboral de calidad.

Por su parte, en relación con las experiencias empíricas seleccionadas y coincidiendo con varios de los antecedentes reseñados, los datos hasta aquí analizados muestran la existencia de una serie de dificultades que impiden la sostenibilidad y supervivencia de varios de los emprendimientos iniciados así como la imposibilidad de que las actividades laborales allí realizadas trasciendan la informalidad. A la fragilidad interna de los dispositivos, deben sumarse las condiciones contextuales desfavorables, en particular los altos índices de pobreza, en la que las experiencias se desarrollan.

La baja rentabilidad y la consecuente falta de garantías de un ingreso seguro (en términos de estabilidad) y suficiente operan como las principales variables que inciden en este proceso provocando, en muchas ocasiones, el alejamiento de varios integrantes del proyecto y una ruptura en la experiencia asociativa e impidiendo un mayor aprovechamiento del proceso de aprendizaje colectivo iniciado en estos espacios. Se advierte, en tal sentido, que ciertas potencialidades de la propuesta no logran tener, luego, un adecuado desarrollo. Así, ante la insuficiencia de soportes institucionales que acompañen integralmente a los jóvenes más vulnerables en su tránsito por la experiencia, la tendencia que parece advertirse en los itinerarios de los entrevistados es la reproducción de situaciones en las que los mejor posicionados en cuanto a sus capitales previos son quienes aprovechan de mejor modo la experiencia y llegan a ser, luego, los emprendedores más “exitosos”.

BIBLIOGRAFÍA

ABDALA, E. (2004), *Manual para la evaluación de impacto en programas de formación para jóvenes*, Montevideo, OIT/CINTERFOR.

AMARGÓS, O. (2004), “Las transformaciones económicas, los modelos de desarrollo y los desafíos de la educación y formación”, en C. JACINTO (coord.), *¿Educar para qué trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina*, Buenos Aires, Red Etis (IIFE-IDES), MTCYT y MTEYSS, La Crujía, 1ª edición.

BEKERMAN, M. y S. RODRÍGUEZ (2007), “Políticas productivas para sectores carenciados: microcréditos en Argentina”, en *Revista Desarrollo Económico*, n° 185, vol. 45, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), pp. 95-118, abril-junio.

BALARDINI, S. (1995), *Políticas de juventud en América Latina: evaluación y diseño. Informe Argentina*, Buenos Aires, OIJ-FLACSO Sede Argentina.

BANGO, J. y E. RODRÍGUEZ (1996), “Políticas de juventud en América Latina en la antesala del año 2000: logros, desafíos y oportunidades”, resumen preliminar del Informe final del Proyecto de investigación y desarrollo “Políticas de juventud en América Latina: evaluación y reformulación”. Versión preparada exclusivamente para el Segundo Encuentro Latinoamericano de Expertos en Juventud, OIJ-Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. Santa Cruz.

BARBETTI, P. (2003), “La inserción laboral de ‘los’ y ‘las’ jóvenes en el Gran Resistencia”, en Ana María PÉREZ RUBIO (coord.), *Rupturas y permanencias en los roles de género: cuando las mujeres trabajan*, Corrientes, Editorial Universitaria de la Universidad Nacional del Nordeste (EUDENE), cap. 3, pp. 67 a 96.

----- (2005), “Transiciones laborales juveniles hacia el mundo del trabajo. Un análisis de los itinerarios laborales iniciales de jóvenes de diferentes sectores socioculturales en el Gran Resistencia”, en *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo*, Buenos Aires, Sistema de Información sobre Mercado Laboral (SIMEL), pp. 173-197.

CACHÓN, L. (2000), *Juventudes y empleos: perspectivas comparadas*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

CASAL, J. (1996), “Modos emergentes de transición a la vida adulta en el umbral del siglo XXI: aproximación sucesiva, precariedad y desestructuración”, en *REIS*, n° 75, pp. 295-316.

CASANOVAS, J. (2002), “Razones y Tópicos de las Políticas de Juventud”, en *Revista Estudios de la Juventud*, n° 59, Madrid, INJUVE.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2003), *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, Santiago de Chile, CEPAL.

CORAGGIO, J. L. (2005), "Sobre la sostenibilidad de los emprendimientos mercantiles de la economía social y solidaria", trabajo presentado en el Panel sobre "Nuevas formas asociativas para la producción", dentro del Seminario "De la Universidad pública a la sociedad argentina. El Plan Fénix en vísperas del Segundo Centenario. Una estrategia nacional de desarrollo con equidad", Universidad de Buenos Aires, 2-5 de agosto.

DÁVILA, León y C. HONORES (2003), "Capital Social Juvenil y Evaluación Programática hacia Jóvenes", en *Revista Última Década*, n° 18, Viña del Mar, CIDPA, pp. 175-198, abril.

DIEZ de MEDINA, R. (2001), *Los jóvenes y el empleo en los noventa*. Montevideo, CINTERFOR-OIT.

DRUSTON, J. (2003), "Capital social: parte del problema, parte de la solución. Su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe", en COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, Santiago de Chile, CEPAL.

FILMUS, D. y A. MIRANDA (1999), "América Latina y Argentina en los noventa: más educación, menos trabajo = más desigualdad", en D. FILMUS (comp.), *Los noventa: política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo*, Buenos Aires, Editorial EUDEBA.

GALLART, M. A. (2001), "Los desafíos de la integración social de los jóvenes pobres: la respuesta de los programas de formación en América Latina", en E. PIECK (coord.), *Los jóvenes y el trabajo. La educación frente a la exclusión social*, México D.F., UIA-UNICEF-CINTERFOR/OIT-RET-CONALEP.

GOLOVANEVSKY, L. (2005), "Vulnerabilidad, capital social y redes sociales. Cuestiones teóricas y una aproximación empírica para Argentina en el siglo XXI", en *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo*, n° 1, Buenos Aires, Sistema de Información sobre Mercado Laboral (SIMEL), pp. 119-160.

GRANOVETTER, M. (1973), "The Strength of Weak Ties", en *American Journal of Sociology*, 78 (6), pp. 1360-1380.

GRASSI, E. (2006), "Problemas de la teoría, problemas de la política. Necesidades sociales y estrategias de las políticas sociales", en *Revista Laboratorio*, n° 16, año VII. Disponible en <http://lavlaboratorio.fsoc.uba.ar>

JACINTO, C. (1997), "Políticas públicas de capacitación laboral de jóvenes: un análisis desde las expectativas y las estrategias de los actores", en *Revista Estudios del Trabajo*, n° 13, Buenos Aires, Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET), pp. 91-124.

----- (2004), "Ante la polarización de oportunidades laborales en América Latina. Un análisis de algunas propuestas recientes en la formación para el trabajo", en C. JACINTO (coord.), *¿Educar para qué trabajo? Discutiendo*

rumbos en América Latina, Buenos Aires, Red Etis (IIFE-IDES), MTCYT y MTEYSS, La Crujía, 1° Edición.

----- (2008), “Los dispositivos recientes de empleo juvenil: institucionalidades, articulaciones con la educación formal y socialización”, en *Revistas de Trabajo*, año 4, n° 6, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEYSS), pp. 123-142.

JARAMILLO BAANANTE, M. (2004), *Los Emprendimientos Juveniles en América Latina: ¿Una respuesta ante las dificultades de empleo?*, Buenos Aires, Red Etis (IIFE-IDES).

LASIDA, J. (2004), *Estrategias para acercar a los jóvenes al trabajo*, Buenos Aires, Red Etis (IIFE-IDES), Serie Tendencias y Debates, n° 3, 1° edición.

LAVILLE, J. (2004), *Economía social y solidaria. Una visión europea*, Buenos Aires, Altamira.

MARTÍN CRIADO, E. (1998), *Producir la juventud. Crítica de la Sociología de la Juventud*, Madrid, Istmo.

MESSINA, G. (2001), “Modelos de formación en las microempresas: en busca de una tipología”, en E. PIECK (coord), *Los jóvenes y el trabajo. La educación frente a la exclusión social*, México D.F., UIA-UNICEF-CINTERFOR/OIT-RET-CONALEP.

NEFFA, J. C., D. PANIGO y P. PÉREZ (2000), *Actividad, empleo y desempleo. Conceptos y definiciones*, Buenos Aires, Asociación Trabajo y Sociedad/CEIL/PIETTE-CONICET.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (2007), *Trabajo Decente y Juventud: América Latina*, Lima, OIT.

PORTES, A. (1995), “La economía informal en América Latina: definición, dimensión y políticas”, en A. PORTES, *En torno a la informalidad: ensayos sobre teoría y medición de la economía no regulada*, México D.F., FLACSO.

RAGGIO, Liliana (2003), “Evaluación de programas sociales desde una perspectiva cualitativa. En torno de la definición de las necesidades a partir de los destinatarios”, en Javier LINDEMBOIM y Claudia DANANI (coord.), *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*, Buenos Aires, Editorial Biblos.

RAMBLA, X. (2005), “Los instrumentos de la lucha contra la pobreza: una revisión de dos tesis sociológicas sobre las estrategias de focalización y activación”, en *Revista Argentina de Sociología*, n° 5, pp. 135-155.

RAMÍREZ GUERRERO, J. (1998), “La formación de Transición. Modelo conceptual para una estrategia de intervención contra el desempleo de tipo estructural”, en CINTERFOR, *Juventud, Educación y Empleo*, Montevideo, CINTERFOR-OIT.

REDONDO, J. (2000), “La condición juvenil entre la educación y el empleo”, en *Última Década*, n° 12, Viña del Mar (Chile), Ediciones CIDPA.

RODRÍGUEZ, E. (1998), “Los jóvenes latinoamericanos: heterogeneidades y diversidades en materia de riesgos, oportunidades y desafíos en la antesala de un nuevo milenio”, en P. HUNERMANN y M. ECKHLOT (eds.), *La juventud latinoamericana en los procesos de globalización*, Buenos Aires, EUDEBA-FLACSO.

----- (2002), *Políticas de juventud para el siglo XXI. Actores estratégicos para el desarrollo*, México D.F., IMJ/SEP.

SALVIA, A. (2004), “Crisis del empleo y nueva marginalidad en los tiempos de cambio social. Génesis de una catástrofe anunciada”, en *Revista Argumentos*, n° 4, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, octubre. Disponible en: <http://www.argumentos.fsoc.uba.ar/no4/articulos4.htm>.

SALVIA, A. e I. TUÑÓN (2003), *Jóvenes Trabajadores en el Cono Sur: desafíos y respuestas*, Buenos Aires, Pro Sur, Fundación Friedrich Ebert.

SAN MARTÍN, M. E. (2004), “La situación socioocupacional de los jóvenes en la Región del NEA y su relación con los procesos de exclusión social”, en M. PANAIÁ (coord.), *Crisis Fiscal, Mercado de Trabajo y Nuevas Territorialidades en el Nordeste Argentino*, Buenos Aires, Editorial La Comena.

SELAMÉ, T. (1999), *Emprendimiento juvenil*, Santiago de Chile, Instituto Nacional de la Juventud.

SOBOL, B. (2007), “Características de la estructura ocupacional en la Región NEA en el período 2003-2006”, en *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo*, n° 3, Buenos Aires, Sistema de Información sobre Mercado Laboral (SIMEL), pp. 135-154.

TOLEDO, F. y E. LÓPEZ (2006), “La noción de capital social como herramienta de superación de la pobreza. Un análisis de su importancia desde dos perspectivas disímiles”, en J. NEFFA y P. PÉREZ (coords.), *Macroeconomía, Mercado de Trabajo y Grupos Vulnerables: desafíos para el diseño de políticas públicas*, Buenos Aires, CEIL-PIETTE.

WELLER, J. (2003), *La problemática inserción laboral de los y las jóvenes*, Santiago de Chile, CEPAL, Serie Macroeconómica del Desarrollo, n° 28.

----- (2007), “La inserción laboral de los jóvenes: características, tensiones y desafíos”, en *Revista de la CEPAL*, n° 92, pp. 61-82, agosto.

RESUMEN

Los microemprendimientos productivos surgen en la última década como una opción alternativa para el tratamiento de la problemática laboral de los jóvenes en América Latina. En este trabajo realizamos una discusión sobre el alcance y las características de este tipo de intervenciones, analizando sus potencialidades y sus limitaciones en contextos con elevados índices de pobreza y mercados de trabajo deprimidos. En el texto, luego de realizar una breve revisión del estado del arte sobre el tema, presentamos los avances de un estudio en el que analizamos los primeros resultados de un programa implementado, hace algunos años, en la Ciudad de Resistencia (Provincia del Chaco) con dicho objetivo.

ABSTRACT

The productive microemprendimientos arise, in the last decade, like an alternative option for the problematic treatment of the labor one of the young people in Latin America. In this work we realised a discussion on the reach and the characteristics of this type of interventions, analyzing its potentialities and their limitations, in contexts with high indices of poverty and depressed markets of work. In the text, after to realize a brief revision of the state-of-the-art on the subject, we presented/displayed the advances of a study in which we analyzed the first results of an implemented program, some years ago, in the City of Resistance (Chaco) with this objective.

PALABRAS CLAVE

PROGRAMAS SOCIALES
MICROEMPRESARIOS
PRODUCTIVOS
JÓVENES
ITINERARIOS SOCIOLABORALES

KEY WORDS

SOCIAL PROGRAMS
PRODUCTIVE
MICROEMPRESARIOS
YOUNG
SOCIO LABOR ITINERARIES

IMPACTO DE LA CRISIS INTERNACIONAL SOBRE NUEVOS SECTORES DINÁMICOS DE LA ECONOMÍA REGIONAL. EL TURISMO EN LA CUENCA AUSTRAL DE LA PROVINCIA DE SANTA CRUZ

Daniel Schinelli
Carlos Vacca

INTRODUCCIÓN

Estudios preliminares permitieron caracterizar la estructura productiva de la Patagonia Austral argentina, su evolución con la transformación económica de los años 90 y, *a posteriori*, los cambios acontecidos en su economía como consecuencia del proceso devaluatorio de fines del año 2001.

Las condiciones presentes contribuyen a un nuevo proceso de reestructuración, en el cual las tradicionales actividades económicas de la región, basadas sobre recursos agotables y con características de enclave, ceden cierta importancia relativa en el conjunto de la economía provincial a otras actividades, favoreciendo una incipiente diversificación.

Si bien históricamente en la Provincia de Santa Cruz se destaca la preponderancia del sector primario –particularmente de la rama petrolera–, en los últimos años se ha podido relevar un fuerte crecimiento del sector turístico como emergente de una nueva dinámica productiva. Importantes inversiones, tanto públicas como privadas, permitieron un mejor posicionamiento competitivo del sector.

El presente trabajo se centra en la ciudad de El Calafate como caso de estudio. Se analiza la actividad turística y su dinámica en el concierto productivo regional y, en dicho marco, su vinculación con el empleo.

Daniel Schinelli es Licenciado en Administración de Empresas y Magíster en Administración de Negocios. Investigador y Profesor Ordinario Asociado de la Universidad Nacional de la Patagonia Austral, Unidad Académica Río Gallegos. Ha publicado diversos trabajos relacionados con la economía nacional y regional y el mercado de trabajo. E-mail: daniel.schinelli@speedy.com.ar

Carlos Vacca es Licenciado en Administración de Empresas y Magíster en Administración de Negocios. Investigador y Profesor Ordinario Titular de la Universidad Nacional de la Patagonia Austral, Unidad Académica Río Gallegos y co-director del Proyecto de referencia. Ha publicado diversos trabajos vinculados con el mercado de trabajo. E-mail: carlos.vacca@speedy.com.ar

En tal sentido, se han evidenciado algunos problemas emergentes, tanto del sector en sí mismo como del empleo generado, aunque muchos pueden comprenderse como propios de la actividad. A su vez, como consecuencia de la crisis económica internacional iniciada en 2008, se observa un agravamiento de dichos problemas. Si bien esta crisis fue definida por muchos especialistas como la “crisis de los países desarrollados” –dado que su impacto se evidencia fundamentalmente en los países más ricos del mundo–, en un análisis de tipo regional y local se observan sus efectos y su impacto negativo en el sector como un freno al crecimiento: se registra una disminución del turismo internacional, un profundización de la estacionalidad y una oferta que muestra menores indicadores de ocupación y, por ende, una reducción en la demanda de empleo y en los índices de rentabilidad.

CARACTERÍSTICAS DEL SECTOR TURÍSTICO EN LA PROVINCIA DE SANTA CRUZ

Si bien la actividad turística presenta un gran dinamismo en el marco de la economía mundial, sus características muestran una gran dependencia del medio ambiente externo, lo que afecta el desenvolvimiento normal del sector. En efecto, las actuales condiciones económicas internacionales, con sus características recesivas, han generado un freno coyuntural al desarrollo del mismo. Esto se ha verificado claramente en el epicentro turístico de Santa Cruz, la ciudad de El Calafate, donde se observan modificaciones en el comportamiento de la demanda y sus consiguientes efectos sobre la estructura del sector.

De acuerdo con lo señalado en trabajos anteriores, la actividad turística mostró un gran crecimiento en la región patagónica austral a partir de las condiciones económicas surgidas luego de la crisis devaluatoria del año 2001.

En la Provincia de Santa Cruz, el producto “glaciares” emerge como excluyente, convirtiéndose en el epicentro turístico provincial a partir del cual cobran relevancia otros productos y destinos regionales. El Parque Nacional Los Glaciares,¹ de aproximadamente 450.000 hectáreas, se encuentra ubicado al sudoeste de la provincia y posee un 30% de superficie ocupada por hielos continentales. Aloja uno de los más impactantes atractivos de la naturaleza: el Glaciar Perito Moreno. La actividad económica vinculada con el sector turístico se desarrolla a partir de su accesibilidad y de la difusión internacional que se le dio al comportamiento de dicho glaciar.² Su centro de servicios es la ciudad de El Calafate.

La ciudad de El Calafate se relaciona a su vez con la localidad de El Chaltén, la que presenta impactantes atractivos paisajísticos y una mayor es-

1 Por sus condiciones únicas, su interés paisajístico y el riesgo de extinción de su flora y fauna autóctona, en 1937 se creó el Parque Nacional Los Glaciares, declarado por la UNESCO Patrimonio Natural de la Humanidad en 1981.

2 Avances sobre la península de Magallanes, retrocesos y el espectáculo incomparable que representa la periódica ruptura de su frente, registrada por primera vez en 1940 y por última en 2008.

pecialización en turismo de aventura y trekking. Esta pequeña localidad –en fase de crecimiento acelerado– forma parte del mismo circuito que integra la Comarca Austral Turística de la Provincia de Santa Cruz. Dicha comarca constituye un multidestino bien interconectado y sinérgico, que ha comenzado a ser posicionado en los mercados turísticos más importantes. Sus principales productos son los glaciares en El Calafate y el trekking y la aventura en El Chaltén. Ambas localidades se posicionan como líderes internacionales en su segmento/producto. Intentan resolver sus problemas de crecimiento y han aplicado planes de restauración paisajística y conservación ambiental. Han creado reservas y otros espacios protegidos que se aprovechan de forma sostenible para el turismo y el ecoturismo en particular.

El Calafate, a 320 km de la ciudad de Río Gallegos, capital de la provincia, adquirió trascendencia nacional e internacional, constituyéndose en el centro proveedor de servicios y punto nodal de circuitos turísticos relacionados con el Parque Nacional Los Glaciares. En dicha ciudad, se ha verificado un importante crecimiento turístico, lo cual se relaciona con el significativo incremento que tuvo su población: mientras el Censo Poblacional de 2001 reflejaba una población de 6.400 habitantes, se estima que actualmente cuenta con una cifra aproximada a los 25.000 habitantes.

Puede considerarse, entonces, que la localidad de El Calafate se constituye en el principal destino turístico de la región, que opera como “atractor” del conjunto de procesos económicos más inmediatos, relacionándose, a su vez, con otras localidades más pequeñas y conglomerados de mayor tamaño. En conjunto, conforman un espacio que abarca una superficie de aproximadamente 650 km², en la que se concentran las más importantes muestras paisajísticas de la Patagonia Austral Argentina y la más emblemática del país –la denominación “Patagonia” es conocida internacionalmente y ubica a esta región en el continente–. La zona limita con una región de Chile de similares características en cuanto a la importancia de su atractivo turístico, con la cual configura una superficie cercana a los 2.000 km² (Artesi, 2003).

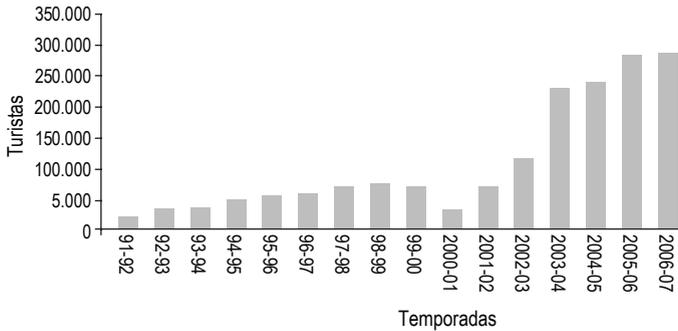
CARACTERÍSTICAS DE LA DEMANDA TURÍSTICA DE EL CALAFATE

El Calafate centra su actividad en la alta temporada, la cual se desarrolla entre los meses de septiembre y abril, mientras que los restantes meses del año presentan indicadores muy bajos de ingreso de turistas.

Como hemos mencionado, en los últimos años se verificó un crecimiento espectacular de la demanda, por su transformación en un destino turístico de gran éxito en los mercados internacionales y en el nacional. El movimiento turístico ha aportado desarrollo y prosperidad a la zona; sin embargo, también implicó diversos problemas: saturación de determinados espacios, degradación ambiental y paisajística y un empeoramiento en la relación calidad/precio de algunos servicios que amenaza la competitividad.

El Gráfico 1 permite observar el comportamiento de uno de los indicadores principales de la evolución de la demanda: el ingreso al Parque Nacional Los Glaciares durante la temporada alta.³

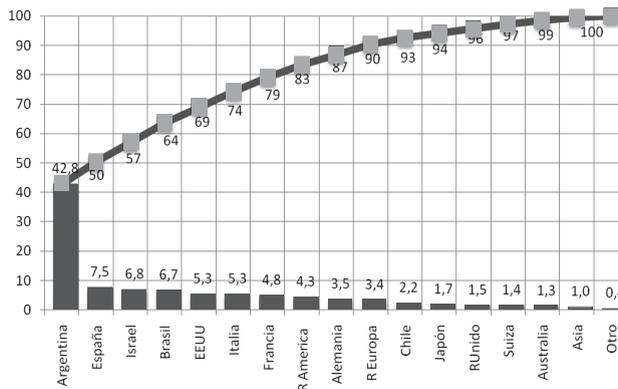
Gráfico 1. Ingresos totales al Parque Nacional Los Glaciares en alta temporada. Temporadas 1991/1992-2006/2007



Fuente: SSTSC sobre la base de EOHSC.

En el Gráfico 2 se analiza la procedencia de los visitantes durante el mes de enero de 2008. Se observa una mayoría de turistas extranjeros (57,2%), cuya principal procedencia es la europea; sin embargo, cabe señalar que se está registrando un incremento de turistas procedentes del Brasil. Con respecto a los turistas de origen nacional, la mayor demanda se concentra en Capital Federal y Provincia de Buenos Aires.

Gráfico 2. Procedencia de visitantes a El Calafate en términos porcentuales. Enero de 2008



Fuente: SSTSC sobre la base de EOHSC.

3 Se considera al período comprendido entre los meses de septiembre y abril de cada temporada.

El comportamiento de la demanda fue afectado por la crisis económica internacional que, como se mencionó, modifica la situación coyuntural del sector turístico. Así, en las últimas dos temporadas, se verificó una reducción del nivel de ocupación con respecto a los años anteriores, motivado no sólo por la crisis instalada sino también por un significativo crecimiento de la oferta producido al amparo de las expectativas de desarrollo. A ello deben agregarse los problemas de aerotransportación que afectaron a la Argentina en el año 2008, especialmente en lo atinente al transporte de cabotaje.

En este marco, se observa una generalizada reducción del turismo europeo, aunque los efectos se morigeran, en parte, por el desarrollo de otros mercados latinoamericanos (brasileños, mexicanos, chilenos y venezolanos). Asimismo, adquirió mayor importancia el mercado regional y el turismo nacional, asociada a los cambios en las decisiones de los turistas, que están optando por destinos internacionales más próximos o incluso locales.

La situación descrita derivó en una reducción del gasto per cápita y en ciertos cambios en la conducta de los consumidores.

CARACTERÍSTICAS DE LA OFERTA

El crecimiento de la demanda a partir de las nuevas condiciones económicas fue acompañado por un incremento de la oferta en los distintos sectores de servicio al turismo. A ello coadyuvaron también las mejores condiciones de rentabilidad, dadas por un mayor margen de utilidad y un incremento de la rotación.⁴

En los últimos años se registró un alto grado de inversión en los distintos agregados que conforman el servicio turístico. De acuerdo con los datos relevados a principios del año 2009, el alojamiento localizado dentro del casco urbano reúne aproximadamente 8.000 plazas. Los guarismos de crecimiento de la oferta hotelera aparecen como más significativos a partir del año 2004, en el cual se registró un incremento de plazas del 34% con respecto al año anterior; y su evolución se ha mantenido constante hasta el presente año. Desde el año 2005 al año 2008, la oferta registra un aumento del orden de 1.000 plazas anuales.

El mayor porcentaje de ocupación se registra durante el mes de enero, en el cual se llega a promedios cercanos al 80%. Estos porcentajes varían durante la etapa de alta temporada, pero se reducen significativamente en los meses de menor demanda.

En la última temporada el porcentaje de ocupación de plazas hoteleras se contrajo en casi un 20%. Esta caída es atribuible a la conjunción de una serie

4 Los altos precios de los servicios vinculados al segmento de turismo extranjero constituyen un componente fundamental para las condiciones de rentabilidad, pues algunos de tales servicios, como el alojamiento, presentan precios internacionales.

de factores internos (cierta revaluación del tipo de cambio, un incremento de los precios, la escasez e irregularidad de vuelos a la región) que se suma a la reducción de visitantes extranjeros por la crisis internacional.

En trabajos anteriores se ha caracterizado al sector empresarial: dicho sector responde principalmente a la categoría de PYMES con pocos casos de concentración empresarial, vinculados a la presencia de algunas cadenas internacionales de hoteles.

La crisis económica ha afectado los índices de rentabilidad que presentaban las empresas en la etapa de crecimiento.

Con respecto a la hotelería, se observa una disminución de indicadores de ocupación, motivada por los cambios de la demanda antes mencionados y por la nueva oferta incorporada. A su vez, se observa una disminución del nivel de precios generada por la actual composición de la demanda y por una política de precios promocionales que tiende a morigerar la caída de las tasas de ocupación. Todo ello ha afectado la rentabilidad del sector de alojamiento, cuya estructura de funcionamiento se centra fundamentalmente en los costos fijos. La absorción de los mismos resulta más dificultosa ante la caída de los índices de ocupación.

Otros sectores de servicios (gastronomía, comercios en general, servicios) presentan una problemática similar. A la menor rotación existente se agrega la reducción de márgenes de utilidad, con lo cual se observa una disminución de la rentabilidad empresarial.

Las empresas más afectadas son las que cuentan con una mayor dependencia de costos de estructura altos. Además, se constata que algunos componentes de gastos –tal como el alquiler de locales– mantienen valores que no se condicen con la actual situación competitiva de la localidad.

La situación descrita llevó a la necesidad de cambios en las estrategias empresariales. En algunos casos se optó por políticas comerciales más diversificadas, con modificaciones importantes en los canales de distribución. En otros casos –fundamentalmente cuando los costos de salida no resultan muy altos– se implementó el cierre de locales comerciales.⁵

El sector de hotelería se inclinó a generar políticas de precios más elásticas y un mayor control de gastos, avanzando hacia la reducción de costos; pero ello se ha traducido en una disminución en la calidad de la prestación de los servicios ofrecidos.

La localidad de El Calafate ha trabajado institucionalmente en programas de promoción centrados en el turismo nacional a fin de morigerar los efectos de la estacionalidad. Si bien se observaron efectos positivos en los meses de

5 Esto se ha verificado fundamentalmente al finalizar la temporada alta del año 2008/2009, cuando muchos locales comerciales cesaron su actividad.

abril y mayo del presente año con un incremento de turistas, la actual coyuntura sanitaria (pandemia por gripe virus AH1N1) impactó negativamente y se prevé una nueva reducción de la demanda para la presente temporada de vacaciones de invierno.

MERCADO DE TRABAJO. IMPACTO DE LA CRISIS ECONÓMICA

Las características del empleo aparecen como una variable sustantiva a la hora de estudiar el impacto del sector en el desarrollo regional, en particular al analizar la conjunción de las distintas actividades que conforman finalmente el producto turístico.

El servicio brindado al visitante involucra distintos subsectores: alojamiento, gastronomía, excursiones, agencias de viaje, transporte, comercio y servicios en general. Por ello tiene un efecto multiplicador que muestra una alta incidencia en la generación de empleo.

Si bien el sector turístico presenta rasgos propios, no escapa a las transformaciones de carácter general producidas en los mercados laborales a partir de la apertura de los mercados.

Coincidiendo con Santana Talavera (1997) en su caracterización del empleo del sector, bien puede reconocerse que su crecimiento produjo en la región creación de empleo, pero, en general, de baja calidad. Las características predominantes de ese empleo son: polifuncionalidad, bajas remuneraciones, formas flexibles de contratación y escasa preocupación por la calificación y capacitación de los trabajadores. Los recursos de mayor calificación son generalmente contratados fuera de la localidad.

Se observa también, como derivación de la crisis, una progresiva desaparición de determinados puestos operativos, particularmente en actividades vinculadas con la hotelería y la gastronomía. Es posible que esta situación tenga que ver con que los empresarios procuran una mayor rentabilidad a través de la reducción de costos en personal. Asociado a dicha política, se constata la ausencia de políticas de formación y capacitación. Y no hay indicios que permitan presuponer que esta situación –particularmente agravada en establecimientos de pequeña envergadura– resulte del carácter incipiente del desarrollo turístico en la región, sino que, más bien, parece indicar una condición de tipo estructural.

En cuanto a la disponibilidad de mano de obra en la región, cabe considerar que, ante el explosivo crecimiento de este sector, las fuentes a las que el empresario suele acudir para procurarse dichos recursos en una etapa inicial son las siguientes:

- mano de obra local, desocupada o probablemente ocupada en otras actividades (como la administración pública o tareas agropecuarias), la cual es tentada a incorporarse al nuevo dinamismo que ofrece el mercado; esto implica baja calificación e insuficiente experiencia para desempeñarse en el sector;

- trabajadores con cierta experiencia que arriban al lugar desde otros centros en busca de rápida inserción laboral y mejores condiciones económicas, aprovechando sus condiciones distintivas en cuanto a capacitación;
- estudiantes avanzados de carreras afines y de otras latitudes, dispuestos a realizar prácticas laborales sin mayores pretensiones económicas.

En el caso de la región que nos ocupa, las dos últimas opciones han sido excluyentes a la hora de procurar mano de obra para puestos de cierta calificación, dejando la búsqueda y contratación de mano de obra local para tareas rutinarias y de baja responsabilidad. En este aspecto merece considerarse que esta práctica, si bien ha contribuido en cierta medida al importante crecimiento demográfico de la localidad a través de la inmigración, involucra mayoritariamente a una mano de obra itinerante, que regresa a sus lugares de origen al finalizar la alta temporada de trabajo y, en el mejor de los casos, retorna en la próxima.

Dicha realidad atenta contra la calidad del empleo en la región, ya que, si bien el sector turístico posee condiciones de contratación propias que contemplan la estacionalidad, la flexibilidad que impone no favorece el desarrollo de las trayectorias laborales ni los procesos de capacitación empresaria; con extremo pragmatismo, se toma o se expulsa personal en función de la temporada y de sus requerimientos.

Los principales problemas laborales que afectan a esta industria son: la alta rotación del personal, los horarios de trabajo irregulares, los bajos niveles de sindicalización (por debajo del 10%) y la intensa presión sobre los recursos humanos y medioambientales a medida que el turismo se hace cada vez más competitivo y llega a destinos más remotos, donde los recursos institucionales son débiles o inapropiados.

En las últimas temporadas, como consecuencia de la reducción de la demanda motivada por la crisis económica, se observa una profundización de los problemas antes mencionados: hay un significativo impacto en el empleo, con una disminución de puestos de trabajo por unidad productiva –con ello se busca una mayor eficiencia del costo, aunque en numerosas casos incide negativamente en los indicadores de calidad–; ha crecido la precarización y los valores relativos de los salarios se han reducido, lo cual ha generado a su vez una mayor migración y un acortamiento de los términos de los contratos, tanto formales como informales.

Ante las nuevas condiciones existentes, los trabajadores provenientes de otras regiones del país han limitado sus tiempos de estadía, ya que la ecuación ingresos-costos no resulta beneficiosa. Esto trae como resultado una mayor rotación de personal y una ventaja comparativa relativa para quienes residen habitualmente en la localidad.

Esta situación ha impactado negativamente en la prestación de los servicios, afectando los ya de por sí limitados procesos de calidad. A ello se suma el

desinterés general por acciones de capacitación continua que permitirían reducir los efectos negativos que afectan a la demanda.

CONCLUSIONES

La actividad turística aparece como un sector económico de gran dinamismo, con importantes efectos multiplicadores que permiten inducir procesos de desarrollo.

Sin embargo, esta actividad se encuentra muy condicionada por la coyuntura económica existente, ya que es particularmente sensible a las situaciones que afectan a las clases sociales media y alta.

La actual crisis económica y financiera internacional tiene su correlato en la evolución de la demanda turística a nivel mundial. La recesión imperante en los países centrales y efectos tales como el incremento del desempleo y las expectativas negativas impactan fuertemente en las conductas de consumo de los principales mercados turísticos de nivel medio y alto.

Esto se vio claramente en las últimas temporadas turísticas, en las cuales a la disminución del nivel de ocupación con respecto a años anteriores ya comentada se agregó una generalizada reducción de consumo por parte del turismo europeo, principal demandante de la región, justificado en buena medida por la pérdida de competitividad que supone una cierta revaluación de la moneda nacional. Se advierte, además, que esta situación impactará más profundamente sobre el factor estacionalidad, estimándose una baja temporada más prolongada que las habituales.

Todo ello se refleja en el empleo del sector: a pesar del crecimiento de la oferta, las condiciones laborales existentes se han deteriorado, observándose un generalizado aumento de la precarización laboral y una consiguiente reducción en los ingresos.

También se observa que, dadas las características de su operatividad principalmente vinculada con factores de estacionalidad y migración de los recursos humanos, el sector presenta naturalmente ciertas condiciones de precariedad y flexibilidad laboral, las cuales se acentuaron frente a la presente situación de crisis.

Si bien el sector turístico experimentó un crecimiento espectacular en la región, se constata que, debido a la ausencia de políticas públicas y de planificación del sector privado, se permitió un incremento desordenado de la oferta, más preocupada por recuperar prontamente las inversiones realizadas –aprovechando la coyuntura macroeconómica favorable que le otorgó la devaluación de la moneda local– que por contribuir a un desarrollo sostenible de la actividad.

La caída en la demanda de las últimas temporadas en la región pone en evidencia la endeble situación del sector y, su correlato, el debilitado empleo generado. Esto relativiza la hipótesis que sostiene el carácter coyuntural del im-

pacto negativo que ha producido tanto en la cantidad como en la calidad de dicho empleo y más bien aparece como una consecuencia directamente vinculada con la ausencia de un modelo de desarrollo sustentable.

En el caso de El Calafate, el crecimiento desordenado producido amenaza la sostenibilidad tanto ambiental como económica del segundo destino turístico de mayor importancia de la Argentina.

La falta de modelo y de directrices ha facilitado el crecimiento espontáneo, descontrolado y caótico en algunos aspectos, requiriéndose una inmediata y fuerte intervención en estos procesos tan habituales en destinos emergentes o incipientes “de éxito” en sus primeras fases de desarrollo.

Los índices de rentabilidad todavía pueden considerarse positivos, aunque no muestran los espectaculares guarismos relacionados con las altas tarifas internacionales que se verificaron entre 2004 y 2008. Ello obliga a la modificación de estrategias empresariales en algunos sectores de actividad, especialmente en aquellos donde las barreras de entrada resultan más bajas.

Para rediseñar estrategias de promoción, se deberán analizar con extremo cuidado las nuevas actitudes, pues en este momento lo más adecuado no es hacer una simple rebaja en los precios en detrimento de la calidad, sino buscar soluciones creativas para ofrecer valor agregado por el mismo precio.

La calidad integral⁶ aplicada al turismo constituye una clara innovación para este sector de actividad y surge, a su vez, como una prioritaria necesidad. La característica exportable del turismo receptivo genera la necesidad de sistematización del factor calidad, de manera de adecuarse a la cada vez más exigente demanda internacional y lograr un posicionamiento competitivo ante la competencia existente (Schinelli, 2006).

Sin embargo, en el caso de El Calafate aún no se observan acciones públicas y/o empresariales orientadas a la calidad en el servicio al cliente, lo cual genera una falencia competitiva de ese destino turístico.

El mercado laboral se ha visto impactado por la crisis, con un aumento de la informalidad y de la precarización de la mano de obra. Las condiciones actuales no favorecen ni la estabilidad en el empleo ni perspectivas positivas en las trayectorias laborales, y se registra un incremento de la rotación de personal en los sectores de actividad más intensa.

Por otra parte, y de acuerdo con publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se prevé que la actual crisis económica incrementará el desempleo en sectores como el turismo, y particularmente aumentará el desempleo femenino dado que la brecha de la tasa

6 El concepto de “Calidad Integral del Turismo”, se relaciona con las nociones de Calidad Total y abarca la competitividad y la calidad en destinos turísticos, en productos, en sectores empresariales y en la formación de recursos humanos (PICTE 2000-2006).

de ocupación para mujeres es, en general, más elevada que para los hombres. La falta de oportunidades laborales para mujeres es un obstáculo que tiende a agravarse en situación de crisis, y el aumento de la informalidad y el desempleo podrían implicar también ausencia de protección e ingresos inestables.

La escasez de empleo calificado residente en el lugar surge a su vez como una importante limitación para el desarrollo del sector. Además, el bajo nivel de desarrollo en el área de formación y capacitación se revela como una limitante de peso para la gestión de calidad y de recursos humanos. Si bien existen en la región instituciones de capacitación que brindan conocimientos en la materia, el grado de aprovechamiento de las mismas y su inserción en la actividad turística es aún muy pobre.⁷

En el marco de responsabilidad social de todo ejercicio empresarial –y particularmente en el sector involucrado–, deberá incorporarse en la estrategia no sólo el favorecimiento económico de carácter personal/sectorial, sino además la atención sobre la sustentabilidad⁸ del recurso, en mancomunidad con el desarrollo social, económico, laboral y medio ambiental (Vacca, 2006).

Los indicadores que se han expuesto en el presente trabajo expresan con claridad la importancia que adquiere el sector en el conjunto de la economía nacional y regional.

Ello conlleva la doble responsabilidad de enfrentar el crecimiento producido no sólo a través del aprovechamiento coyuntural de las oportunidades maximizando utilidades sino asumiendo la necesidad de avanzar decididamente hacia una planificación ordenada que permita la sostenibilidad y una capitalización del producto obtenido en resguardo de períodos o coyunturas desfavorables como la presente, en auxilio principalmente del recurso natural y del capital humano involucrado.

7 La Universidad Nacional de la Patagonia Austral (UNPA) y el Instituto Salesiano de Estudios Superiores (ISES) brindan carreras universitarias y terciarias vinculadas con el turismo en la Provincia de Santa Cruz.

8 La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo en Río de Janeiro, 1992, incorpora el factor ambiental a todo tipo de actividad, concibiendo al desarrollo sustentable como aquel que “satisface las necesidades del presente sin comprometer a las futuras generaciones”. Explícitamente reconoce al sector turístico con alto potencial para la contribución positiva a la sostenibilidad de la vida en el planeta.

BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ SOUSA, A. (1994), *El ocio turístico en las sociedades industriales avanzadas*, Barcelona, Bosch.

ARTESI, L. (2003), *Desarrollo turístico en El Calafate*, Santiago de Chile, CEPAL, Serie Estudios y Perspectivas.

BRUNETICART, A. et al. (2003), *Sociología del Trabajo Turístico*, Barcelona, Ariel Turismo.

EIGLIER, P. y L. ERIC (1989), *Servucción. El marketing de servicios*, Madrid, Mc Graw Hill.

FUSTER LAREU, J. (1991), *Turismo de masas y calidad en los servicios*, Palma de Mallorca, Gráficas Planisi.

GIL, A. (2003), *Sociología del Turismo*, Barcelona, Ariel Turismo.

IATA (2000), *The economic benefits of air transport, 2000 edition*, Ginebra, Air Transport Action Group.

LAURELLI, E. y J. LINDENBOIM (1990), *Reestructuración económica global. Efectos y políticas territoriales*, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert/CEUR.

MONTANER MONTEJANO, J. (1998), *Estructura del mercado turístico*, Madrid, Síntesis.

MUÑOZ OÑATE, F. (1994), *Marketing turístico*, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces S.A.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2001), *El desarrollo de los recursos humanos, el empleo y la mundialización en el sector de la hotelería, la restauración y el turismo*, Ginebra, OIT.

SALVIA, A. (1999), *La Patagonia de los noventa. Sectores que ganan, sociedades que pierden. Procesos y balance general*, Buenos Aires, Editorial La Colmena-UBA-UNPA.

SANTANA TALAVERA, A (1997), *Antropología y turismo: ¿nuevas hordas, viejas culturas?*, Barcelona, Editorial Ariel.

SAVELLI, A. (1990), "Innovación y desarrollo de las empresas turísticas pequeñas y medianas", en *Revista Sociología del Trabajo*, nº 10, Madrid, Siglo XXI de España Editores.

SCHINELLI, D. (2006), "La Problemática de las Estancias Turísticas de la Patagonia Austral. Desarrollo de un Sistema de Gestión de Calidad aplicado al Producto Turístico", tesis de posgrado, Maestría en Administración de Negocios UNICEN-UNPA.

SCHINELLI, D. y C. VACCA (1999), *Reestructuración Económica y su impacto en la Provincia de Santa Cruz. La Patagonia de los noventa. Sectores que ganan, sociedades que pierden*, Buenos Aires, Editorial La Colmena-UBA-UNPA.

----- (2000), "Estructura económica y circuitos productivos en la Patagonia austral de los 90", en *Revista Observatorio Patagónico*, n° 1, Caleta Olivia.

STALKER, P. (2000), *Workers without frontiers-The impact of globalization on international migration*, Ginebra, Lynne Rienner Publishers.

VACCA, C. (2006), "Las cabañas y bungalows como opción de alojamiento en destinos turísticos. Una estrategia competitiva para el subsector", tesis de posgrado, Maestría en Administración de Negocios UNICEN -UNPA.

ZÁRATE, R. *et al.* (2000), *Patagonia Austral. Integración inconclusa y sub-desarrollo inducido*, Rosario, Homo Sapiens Editora.

RESUMEN

Trabajos anteriores derivados de esta línea investigativa permitieron analizar el sector Turismo como un nuevo componente de la dinámica productiva en la Provincia de Santa Cruz, la cual se basó históricamente en la explotación de recursos agotables y con características de enclave. Dichos estudios relevaron el crecimiento que ese sector ha experimentado a nivel mundial, en la Patagonia Austral y particularmente en la Comarca Austral de dicha provincia, al amparo de las condiciones macroeconómicas favorables de los últimos años. Al estudiarse la oferta local se pudo definir la estructura empresarial del sector y analizar el empleo turístico y su impacto en el mercado laboral. El presente trabajo destaca la importancia relativa del turismo en esta nueva reestructuración económica provincial, caracterizada por una mayor diversificación de las actividades productivas. Cuando se observa la demanda turística en el epicentro regional establecido en El Calafate, se aprecia el crecimiento explosivo producido. Sin embargo, las consecuencias de la crisis internacional de fines de 2008 impactan negativamente en el sector con un freno a dicho crecimiento, registrándose una disminución del turismo internacional y una profundización de la estacionalidad y relevando una oferta que muestra menores indicadores de ocupación y, por ende, una reducción en sus índices de rentabilidad. Dicho análisis pone en evidencia problemas emergentes del sector y del empleo producido por el mismo, con implicaciones sobre la estructura empresarial establecida y la calidad del empleo generado.

PALABRAS CLAVE

TURISMO
EMPLEO
CRISIS INTERNACIONAL
EFECTOS

ABSTRACT

Previous papers derived from the same line of research have allowed us to analyse the economic sector of Tourism as a new component of the productive dynamics in the Province of Sant Cruz, which was historically based on the exploitation of non-renewable resources with characteristics of enclave. Such studies have shown the growth that Tourism has experienced worldwide, in Southern Patagonia, and particularly, in the southernmost region of Santa Cruz, thanks to the favourable macroeconomic conditions of the latest years. As the local offer was examined, it was possible to define the business structure of the sector, as well as to analyse the conditions of tourism employment and its impact on the labour market. The present paper emphasises the relative importance of Tourism in this new provincial process of economic restructuring, characterised by a broader diversity of productive activities. The tourist demand has regionally focused its centre in El Calafate, where a soaring growth can be observed. However, the consequences of the international crisis of 2008 have influenced negatively on the sector revealing themselves as a sudden decrease of international Tourism. As a result, the seasonal activity has deepened. In addition there are fewer indicators of employment and, in consequence, a reduction in its profit margins. This analysis demonstrates emergent problems of the sector and of the employment produced by it, with implications on the established business structure and the quality of the employment offered.

KEY WORDS

TURISM
EMPLOYMENT
INTERNATIONAL CRISIS
EFFECTS

CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE LA CIUDAD. SAN SALVADOR DE JUJUY DESDE EL BARRIO ALTO COMEDERO

EdiUNJU, 216 págs., San Salvador de Jujuy,
2009.

*Liliana Bergesio, Laura Golovanevsky
y María Elena Marcoleri*

Reseñado por Alejandra García Vargas

Alto Comedero es un barrio de San Salvador de Jujuy (capital de la Provincia de Jujuy, República Argentina) que nace a partir de un plan de viviendas de 1986 y que en la actualidad cuenta con 60.000 habitantes (21 % del total de la población de la ciudad).

Construcción social de la ciudad se ocupa de este barrio. Pero, como queda dicho en el subtítulo (“San Salvador de Jujuy *desde* el barrio Alto Comedero”), también da cuenta de la ciudad en su conjunto. Es así que el texto sistematiza información relevante sobre la constitución de San Salvador de Jujuy como ciudad desde la fundación hasta nuestros días, e indica el papel del Estado en ese trayecto. Por otro lado, la experiencia de construcción social del barrio se pone en tensión permanente con el pasado, el presente y el futuro de la ciudad en su conjunto.

El libro presenta resultados del proyecto de investigación “La situación social en el conurbano jujeño en los albores del siglo XXI. El caso de Alto Comedero y Palpalá”, cofinanciado por la Secretaría de Ciencia, Técnica y Estudios Regionales de la Universidad Nacional de Jujuy y la Universidad Católica de Santiago del Estero.

Desde la conformación de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales en la Universidad Nacional de Jujuy, se ha constituido un considerable cuerpo de trabajos provenientes de la antropología urbana (entre otros, García Moritán, 1997; Rabey y Jerez, 2000; Jerez, 1999) que atienden principalmente a la producción sustentable de ciudades desde sectores populares. Este libro se inscribe parcialmente en esa tradición, ya que la renueva en dos sentidos. En primer lugar, a partir de la mirada interdisciplinaria, logra abrir nuevos puntos de indagación y proponer nuevas estrategias de abordaje para el estudio de ciudades en Jujuy. Luego, toma como punto central la idea de construcción social de la ciudad, por lo que amplía el horizonte de la etnografía barrial y, al hacerlo —y por cómo lo hace—, atraviesa las diferentes lógicas que señala Marta Panaia en el prólogo.

Construcción social de la ciudad es producto de la confluencia de las distintas miradas disciplinares de sus autoras. Liliana Bergesio es antropóloga, Laura Golovanevsky es economista y María Elena Marcoleri es estadística. Las tres sostienen que Alto Comedero sorprende y atrapa por su singularidad. El libro también lo hace.

Las autoras proponen ordenar su pionera obra sobre Alto Comedero a partir de tres hilos argumentales: el rol central que juega el Estado, el eje de la homogeneidad/heterogeneidad y la consideración del espacio como una vía para tratar de comprender la dinámica más amplia de los hechos sociales.

Por su parte, en el prólogo, Marta Panaia destaca una lectura alternativa a la planteada por las propias autoras y efectivamente aplicable al material que el libro nos acerca. Dice Panaia que es posible leer en el texto tres lógicas que producen ciudad: la lógica del Estado, la lógica del mercado y la lógica de la necesidad.

Como lectora, el libro se abre ante mí como un mosaico. Mi percepción se justifica parcialmente en la ausencia de números para los capítulos, que invita a lecturas alternativas a la linealidad. Pero quizá, y sobre todo, mi impresión remite a que las diferentes piezas que lo conforman son completas en sí mismas y se vinculan con las demás conservando cierta independencia. Esa autonomía relativa de cada sección tiene como principal ventaja dar claridad al complejo panorama que se detalla. Por otra parte, conlleva cierta dificultad para seguir efectivamente, y a través de todo el texto, los hilos argumentales que se proponen, ya que el acento y la lógica expositiva de cada uno es diferente.

Es probable que la pieza más brillante de este mosaico sea el capítulo sobre “Alto Comedero 2004: Aspectos socioeconómicos”, fruto de la importante encuesta que las autoras diseñaron y pusieron en práctica como una de las piezas clave de su abordaje. La riqueza de este capítulo no es sólo esa estrategia metodológica sino, sobre todo, la interpretación que se ofrece de las condiciones de vida de los habitantes de Alto Comedero.

La presentación de resultados de la encuesta de hogares se sistematizó como sigue: urbanización; infraestructura urbana y servicios; entorno ambiental; disponibilidad de transporte público y comunicaciones; educación, seguridad y salud; características de las viviendas; fuente de financiamiento para la vivienda; combustible para cocinar; propiedad (vivienda/terreno); tamaño de los hogares; equipamiento del hogar; ingresos; cobertura médica; lugar de nacimiento y desplazamientos; empleo; situación actual y ocupación del padre y la madre.

El capítulo incluye además un apartado que recupera las notas de campo de los encuestadores.

Como conclusión, se sostiene que la encuesta muestra varios Altos Comederos, entre los cuales se destacan dos situaciones bien diferenciadas: la de quienes accedieron a un plan de viviendas estatal y la de quienes se han instalado por su cuenta, en general vía asentamientos, y han autoconstruido viviendas de alta vulnerabilidad.

El primer grupo está conformado principalmente por empleados públicos de ingresos medios, y el segundo por personas de inserciones laborales precarias en hogares en los que la segunda fuente de recursos son los planes sociales.

Las trayectorias familiares de uno y otro grupo, que se reconstruyen a partir de la encuesta, muestran la transmisión generacional de las condiciones de vida. Mientras que el grupo que accedió a planes de vivienda estatales proviene de familias de recursos medios, con inserciones laborales no precarias y en sectores económicos de peso (según el momento en cada caso, por ejemplo, padres que fueron empleados de correos, ferrocarriles, jerárquicos o especializados en empresas mineras, Altos Hornos Zapla, o empleados públicos y policías), el grupo que ocupa los barrios de autoconstrucción y los asentamientos con tenencia aún precaria muestra presencia mayoritaria de progenitores originarios de la Quebrada y la Puna, y en algunos casos inmigrantes bolivianos, cuyos padres fueron obreros en algunas de las minas existentes durante la infancia de los encuestados, empleados estacionales de los ingenios azucareros y peones rurales, o criadores de ganado para autoconsumo.

El libro indica que Alto Comedero muestra dos tipos de población: los migrantes de áreas andinas, de bajos recursos e historias de pobreza, que ven al barrio como leve progreso en sus historias personales pero que sienten que todavía tienen muchas necesidades no cubiertas; y las jóvenes generaciones de la ciudad, que han logrado el acceso a una vivienda de plan estatal o sindical como única posibilidad y que desearían vivir en algún barrio de la ciudad más valorado socialmente.

La situación que describen estas encuestas vincula los tres “hilos argumentales” propuestos por las autoras, aunque a veces no se mencionen explícitamente en el análisis.

Entre muchos resultados relevantes, la encuesta indica que el equipamiento del hogar –y su incidencia en la reproducción– sigue la tendencia del NOA, con hogares menos equipados que los del conjunto nacional y mucho menos equipados que los de Buenos Aires, un dato que abona la hipótesis de procesos de estructuración/desestructuración espacial que indica Manzanal (1999) como rasgo y consecuencia de las políticas neoliberales de la década menemista en la Argentina. El análisis del equipamiento del hogar, por su parte, ilumina las formas de reproducción de la vida entre los sectores populares jujeños de manera especialmente relevante para los estudios de género.

En el capítulo “Alto Comedero en la voz de sus habitantes”, por su parte, la exquisitez de la pieza viene dada por la rica textura de las voces de los hombres y mujeres que habitan el barrio. Es así que las entrevistas recorren una amplia gama de situaciones, en las que se destacan diversas interpretaciones sobre la relación cotidiana entre Alto Comedero y el resto de la ciudad, las preocupaciones por la seguridad, las percepciones generalizadas –y nunca “románticas”– sobre el medio ambiente y el conocimiento de las organizaciones sociales de base y su

relación con diferentes experiencias anteriores, del propio barrio o de otras áreas de la ciudad.

La riqueza de las entrevistas dialoga con otras citas de diferentes fuentes que las autoras han ido recogiendo a lo largo de su investigación. Artículos periodísticos, declaraciones de choferes de transporte público, *blogs*, intervenciones de vecinos en conferencias que exponían resultados parciales, montan un coro muy vivo de percepciones que enriquecen la sistematización rigurosa de las entrevistas, y suman color desde el capítulo “¿Se puede hablar de exclusión en Alto Comedero?”.

Otra pieza del mosaico que hay que destacar se incluye como uno de los anexos, y es la traducción del artículo de Fournier (2002). La elección de publicarla revela la generosidad de las autoras, que traducen y publican un texto importante sobre el tema, volviéndolo accesible a más lectores y lectoras. Por otro lado, es un gesto de honestidad intelectual que implica proponer la lectura de un texto y la invitación a profundizar el diálogo intenso que con él establecieron en el cuerpo del libro.

Si miramos, ahora, el mosaico completo, son varias las conclusiones que podemos reconstruir a partir de los hilos argumentales propuestos por las autoras. Sobre el rol central del Estado, resulta notable la contraposición entre la minuciosidad y organización del plan de urbanización previsto para el barrio y el descuido y la desorganización imperantes al llevarlo a cabo. En cuanto al eje de la homogeneidad/heterogeneidad, tanto la encuesta de hogares como las entrevistas en profundidad y la hábil recopilación de material realizadas muestran que la diversidad de destinos en Alto Comedero se unifica en el común abandono de políticas sociales urbanas. Y en lo relativo a la consideración del espacio como vía para comprender otras dimensiones de lo social, la vívida imagen de “implosión de pobres” que proveen las autoras indica claramente los procesos de estructuración/desestructuración espacial que señalara Manzanal (1999) como característica del neoliberalismo en la región del NOA.

Los tres hilos se entretajan en un párrafo de las conclusiones:

Alto Comedero se ha convertido en los últimos veinte años de “modernidad excluyente” en un enclave de nuevos pobres (o sectores medios empobrecidos) con manchones de pobres estructurales. Este enclave de pobreza en la ciudad es “organizado” por el propio Estado (a través del IVUJ y otros planes sociales destinados a la construcción de viviendas para los más pobres), con el orden político interviniendo de manera permanente desde el propio origen del barrio. Por eso Alto Comedero sólo se entiende si se lo mira en relación con el resto de la ciudad y se considera, a su vez, el contexto amplio (económico, político, social) en el cual nace y se desarrolla (p. 151).

Construcción social de la ciudad resulta un libro de referencia ineludible para comprender la actualidad de Jujuy y para pensar –juntos– otros destinos.

BIBLIOGRAFÍA

FOURNIER, Jean-Marc (2002), “Ordres et désordres dans les villes argen-
tines, l'exemple de Alto Comedero, San Salvador de Jujuy”, en *Annales de géogra-
phie*, n° 624, Armand Colin.

GARCÍA MORITÁN, M. (1997), *Campo Verde. Un proyecto urbano basado
en la autoorganización. Un sueño hecho realidad*, San Salvador de Jujuy, UNJU/
Municipalidad de San Salvador de Jujuy.

JEREZ, O. (1999), *De evacuados a asentados. Una etnografía de la periferia
urbana*. Jujuy, EDIUNJU.

MANZANAL, M. (1999), “La cuestión regional en la Argentina de fin de
siglo”, en *Realidad Económica*, n° 166, Buenos Aires, IADE.

RABEY, M. y O. JEREZ (eds.) (1999), *Procesos de urbanización en la Argentina:
La mirada antropológica*, Jujuy, UNJU.

NORMAS PARA LA PUBLICACIÓN DE TRABAJOS

1. *Para la presentación de los trabajos se sugiere observar las siguientes recomendaciones:*

Los documentos deberán tipearse en Times o Times New Roman cpo. 12, a doble espacio, en formato A4, en mayúscula/minúscula (no utilizar nombres en mayúscula). Se remitirán dos documentos, uno en Word y otro en formato pdf (Acrobat). Deben incluir los cuadros y gráficos.

2. Extensión de los trabajos. Los artículos deberán redactarse procurando no superar los 35 originales. Las comunicaciones, 15 originales y la crítica de libros, 5 originales.

3. Los trabajos deberán acompañarse de un resumen del contenido, en inglés y en castellano, con una extensión máxima de 25 líneas de texto. Deberán presentarse, además, 4 palabras clave en castellano y en inglés.

4. Los mapas y gráficos se incluirán en hojas separadas del texto y se entregarán los archivos electrónicos originales (numerados y titulados correctamente y con indicación de las unidades en que se expresan los valores así como las fuentes correspondientes). Se sugiere evitar toda complejidad innecesaria en su elaboración. Deberán formularse en blanco y negro. Los gráficos o mapas se presentarán para su reproducción directa en alguno de los siguientes programas: Excell, Adobe Illustrator, Adobe PDF y/o Photoshop. En este último caso, la definición no deberá ser inferior a 300 dpi para un tamaño de 12 por 20cm aproximadamente.

5. No se admitirán agregados ni modificaciones una vez que los originales sean entregados a la imprenta.

6. Los trabajos deberán ser originales. Toda aclaración con respecto a versiones anteriores del trabajo (publicación anterior como documento interno, comunicaciones a Congresos, mención de colaboradores, etc.) se mencionará en la primera página, así como la institución de pertenencia del autor, sin numeración de cita al pie.

7. Las citas al pie de página deberán ser numeradas correlativamente, indicando exclusivamente autor y año si se trata de cita bibliográfica.

8. La bibliografía se incluirá al final del trabajo, ordenándose alfabéticamente por autor y colocando primero el apellido y luego el nombre, separando entre comas cada dato. Se observará el siguiente orden:

a) apellido y nombre del autor; b) año de publicación; c) título de la obra, en itálicas; d) volumen, tomo, página, número, si lo hubiera; e) lugar y fecha de publicación; f) editor, si se desea.

Si se trata de un artículo, éste irá entre comillas, marcándose en itálicas la obra o la revista en la que fue publicado. Ejemplos:

1. ROFMAN, Alejandro y Luis A. ROMERO (1973), *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, pág. 40.

2. LEITE, Marcia (2000), "Trabalho e sociedade em transformação", en *Sociologías Trabalho*, n° 4, año 2, jul/dic, pp. 66-87, Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

9. Para los colaboradores de la sección Reseñas Bibliográficas se sugiere observar las características de la presentación en la propia revista.

10. En ningún caso los originales serán devueltos. Los artículos presentados son sometidos a una evaluación del Comité Editorial y de árbitros anónimos.

Con la publicación del trabajo, el autor recibirá dos ejemplares de *Estudios Regionales y Mercado de Trabajo*.