



2012

8

2012



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



Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo

ISSN 1669 9084





## 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 Olgún*

Cuyo/Universidad Nacional de San Luis

### **CENTRO INTERDISCIPLINARIO DE METODOLOGÍA DE LAS CIENCIAS SOCIALES (CIMeCS)**

*Héctor Luis Adriani*

Gran La Plata/Unidad de Investigación del  
Instituto de Investigaciones en Humanidades  
y Ciencias Sociales (IdIHCS-UNLP-CONICET)

### **INSTITUTO DE INVESTIGACIONES EN CIENCIAS ECONÓMICAS**

*Laura Golovanevsky*

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

### **INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS**

*Nora Lac 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 Cicciani*

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**

*Marta Panaia*

CONICET / Instituto de Investigaciones  
“Gino Germani”, Facultad de Ciencias  
Sociales, Universidad de Buenos Aires

### **EDITOR RESPONSABLE**

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y PROMOCIÓN PARA LA  
SALUD, LA EDUCACIÓN Y EL AMBIENTE (CIPSA)  
Leiva 4231, 1° piso, of. 19, Ciudad de Buenos Aires.  
Tel: 4855-3820

## **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](http://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](mailto:simel@fsoc.uba.ar)  
Página web: <[www.simel.edu.ar](http://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 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 la 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](mailto:ceur@fibertel.com.ar)  
Página web: <[www.conicet.gov.ar/web/ceur/index.php](http://www.conicet.gov.ar/web/ceur/index.php)>.

Diseño y producción gráfica: *Beatriz Burecovics*

Diagramación: *Leticia Stivel*

Corrección: *Teresa Cillo*

Impresión: *Imprenta Dorrego*

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 250.910

Impreso en Argentina - Printed in Argentina  
Diciembre de 2012

NÚMERO 8

AÑO 2012

**El sector industrial del Gran La Plata en el neoliberalismo. Aproximación a sus transformaciones a través de los Censos Nacionales Económicos . . . . . 7**

*Federico Langard, Diego Arturi y Héctor Luis Adriani*

**Mercado laboral y Desarrollo Territorial. San Luis y Cuyo . . . . . 31**

*Jorge Raúl Olguín, María Evelyn Becerra,  
Virginia Carolina Vilchez y Karina Andrea Ruiz*

**Minería metalífera en Santa Cruz. Empleo y matriz productiva. . . . . 57**

*Rubén Mario Lurbé*

**Trayectoria reciente y perspectivas futuras de la industria naval pesada argentina: los astilleros estatales . . . . . 77**

*Juliana Frassa y Cintia Russo*

**Territorio en pugna: la Feria Binacional de Camélidos en la Provincia de Jujuy (Argentina) . . . . . 99**

*Natividad María González*

**Investigar el paisaje de la agricultura exportadora en el interior santafesino. . . 121**

*Diego Adolfo Valiente, Mariana Lis Nardelli y Julio Alejandro Talin*

**Nuevos saberes en ingenierías: las demandas de los sectores productivos. . . 137**

*Marta Panaia*

**La intervención de las empresas en los dispositivos de inclusión sociolaboral de jóvenes en la Ciudad de Resistencia . . . . . 151**

*Pablo Barbetti, José A. Pozzer y Catalina Rindel*

<b>El programa Presupuesto Participativo: participación ciudadana, democracia deliberativa e inclusión social. Análisis de las tensiones y potencialidades de la experiencia de Corrientes</b> . . . . .	<b>191</b>
<i>Ma. Mercedes Oraisón y Laura M. González Foutel</i>	
<b>Dinámicas del sector agropecuario argentino en el siglo XXI: la distribución del ingreso en regiones pampeanas y extrapampeanas</b> . . . . .	<b>215</b>
<i>Agustín Mario y Regina Vidosa</i>	
<b>II Jornadas Nacionales sobre Estudios Regionales y Mercados de Trabajo</b> . . . .	<b>237</b>

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

Proyecto en Red *Impactos sociales producidos por la reconfiguración del sistema agrícola regional. El caso de Santa Fe en el contexto de la Región Pampeana*, Programa CAI+D (2009-2012), Universidad Nacional del Litoral.

*Marginalidad económica y desigualdad social: continuidades y rupturas en las trayectorias laborales de población excedente. Un estudio de caso en un barrio periférico del GBA*, Proyecto UBACYT (2011-2014), Código 01/So48.

*Políticas de inclusión social en Chaco y Corrientes: procesos de implementación, actores y prácticas*, Secretaría General de Ciencia y Técnica, Universidad Nacional del Nordeste (UNNE), Registro Ro01-2010.

*Nuevas zonas de industrialización y servicios, mercado de trabajo, de integración y nuevas territorialidades*, Proyecto UBACYT (2011-2014), 200 201 001 00580, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

*Sectores productivos tradicionales y emergentes en Santa Cruz. Alternativas y continuidades de la dinámica socioeconómica y laboral*, PI 29/A250-I, Unidad Académica Río Gallegos (UNPA-UARG) (2010-2012), Universidad Nacional de la Patagonia Austral.

*Condiciones de vida y estructura socioeconómica en una provincia de frontera: diagnóstico y propuestas para el desarrollo de Jujuy desde una perspectiva transdisciplinaria*, Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica Orientado, Universidad Nacional de Jujuy (PICTO UNJu), 2008 N° 128, Universidad Nacional de Jujuy.

Proyecto *Territorio, actividad industrial y mercado de trabajo. Estudios de caso en el Gran La Plata*, Programa Incentivos docentes a la investigación, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata, período 2011/2015, acreditado H584, Centro Interdisciplinario de Metodología de las Ciencias Sociales, Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de La Plata, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CIMECS IDIHCS UNLP-CONICET).

*Pobreza, trabajo y políticas sociales. Desigualdades de género y edad en estudios de caso en el Gran La Plata (2010-2012)*, Centro Interdisciplinario de Metodología de las Ciencias Sociales, Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de La Plata, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CIMECS IDIHCS UNLP-CONICET).

*El desarrollo territorial. Determinantes y efectos. La Provincia de San Luis*, Proyecto de Investigación Consolidado Universidad Nacional de San Luis (PROICO UNSL) 50412, Facultad de Ingeniería y Ciencias Económico-Sociales de la Universidad Nacional de San Luis.

*Subordinación estructural de los procesos productivos en la periferia regional argentina. Hacia nuevas políticas públicas*, Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica (PICT) 1928/2008, Universidad Nacional de Salta.



# EL SECTOR INDUSTRIAL DEL GRAN LA PLATA EN EL NEOLIBERALISMO. APROXIMACIÓN A SUS TRANSFORMACIONES A TRAVÉS DE LOS CENSOS NACIONALES ECONÓMICOS

*Federico Langard*  
*Diego Arturi*  
*Héctor Luis Adriani*

## INTRODUCCIÓN

Las transformaciones del sector industrial producidas por las políticas neoliberales han sido objeto de varios estudios (Azpiazu y Schorr, 2010 y 2011; Schorr, 2004; Kosacoff, 1993 y 2007), en los que se analiza una combinación de procesos de desindustrialización y reestructuración regresiva, reprimarización, concentración económica, retracción del Estado, desocupación y precarización del empleo, cuyas consecuencias en el sector industrial se presentan como de difícil reversión. Estos procesos se distribuyeron desigualmente en el territorio según diversos factores y circunstancias, entre los cuales los más importantes son: las diferentes etapas del período, la historia industrial y las ramas predominantes de cada región, la propiedad de las empresas, el tamaño de los establecimientos, las estrategias empresariales y la resistencia de los trabajadores.

El presente trabajo pretende abordar los cambios de la industria manufacturera de la Microrregión Gran La Plata<sup>1</sup> en el contexto de implementación de las políticas neoliberales y caracterizar al sector industrial resultante, sobre la base de información de los Censos Nacionales Económicos (CNE) de 1974, 1994 y 2004/2005. Partiendo de una lectura de diferentes estudios sobre el tema, se presenta una caracterización general de las transformaciones del sector a escala nacional, con particular atención en la década de los años 90. Los cambios sectoriales en la microrregión se analizan mediante una comparación de la in-

Federico Langard es Licenciado en Geografía, Becario doctoral del CONICET en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IDHCS), UNLP-CONICET. E-mail: fedul76@gmail.com

Diego Arturi es Licenciado en Geografía, Docente Investigador en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IDHCS), UNLP-CONICET. E-mail: diegoarturi@gmail.com

Héctor Luis Adriani es Licenciado en Geografía, Docente Investigador en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IDHCS), UNLP-CONICET. E-mail: hadriani@fahce.unlp.edu.ar

1 Se entiende por Microrregión Gran La Plata o Gran La Plata al espacio conformado por los municipios de La Plata, Berisso y Ensenada. Cuando se hace referencia al espacio urbano de dichos municipios, se emplea el concepto Aglomerado Gran La Plata.

formación de los CNE de 1974 y 2004/2005 según el total de establecimientos industriales, puestos de trabajo ocupados y valor agregado por rama de actividad. El sector industrial resultante se estudia a partir de los datos del último censo nacional según rama de actividad, tamaño, puestos de trabajo ocupados, productividad y especialización industrial de cada municipio.

El análisis intercensal planteó distintas dificultades. Por un lado, las normas de secreto estadístico impiden disponer de información, más allá de la cantidad de establecimientos, en varias de las ramas industriales. Por otra parte, se presentó el inconveniente de las modificaciones efectuadas en la clasificación de actividades: en el CNE 1974 las mismas están agrupadas en nueve divisiones, mientras que en el CNE 2004/2005 se las agrupa en veinticuatro. Para poder hacer comparable la información, se optó por agrupar las ramas del último censo según la clasificación del CNE 1974. Otra de las dificultades encontradas para la comparación intercensal es el cambio de unidad de relevamiento de establecimiento a local; sin embargo, el análisis de padrones industriales de los municipios de la región permitió reconocer que dicho cambio no implica modificaciones sustantivas que obstaculicen el análisis.

## EL SECTOR INDUSTRIAL EN EL CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS NEOLIBERALES

Como describiéramos en un trabajo anterior (Adriani, Langard y Steimberg, 2011), la dinámica del sector industrial durante el régimen de convertibilidad no puede ser escindida de las políticas neoliberales de ajuste estructural implementadas en el país desde la segunda mitad de la década del 70 hasta la crisis del régimen en 2001. En el período neoliberal, la economía argentina se caracterizó por el estancamiento;<sup>2</sup> sus principales rasgos fueron: fuertes oscilaciones de incremento y caída del PBI, caída de la inversión, expansión del sector financiero íntimamente vinculada al endeudamiento externo, deterioro del mercado de trabajo y los salarios<sup>3</sup> y concentración del ingreso. Entre los distintos sectores económicos, el sector industrial fue particularmente afectado por dichas políticas. Como señala Schorr, "... ya no fue la vinculación entre la producción industrial y el Estado el núcleo central del proceso económico, sino la valorización financiera y la salida de capitales al exterior vinculada a otro tipo de Estado, modificación que derivó en la contracción y en la reestructuración de la producción industrial" (Schorr, 2004, p. 67).

2 Entre 1975 y 2001, tanto el crecimiento anual promedio de la economía argentina como el de la población del país fueron del 1% (Tangelson, 2007, p. 21).

3 El poder sindical se redujo de forma ostensible, mediante la represión, la coerción y la regulación jurídica. Se suprimió el derecho de huelga y se suspendieron los convenios colectivos de trabajo. Se fijaron topes máximos salariales menores a la inflación, lo que generó una importante caída del salario real: 29,8% en 1976, 13,3% en 1977 y 5,2% en 1978.

**Cuadro 1. Establecimientos industriales y puestos de trabajo ocupados según los cuatro últimos Censos Nacionales Económicos. Argentina. Años 1974, 1984, 1994 y 2004**

Censos Nacionales Económicos	Establecimientos industriales	Puesto de trabajo ocupados
1974	126.300	1.525.200
1984	109.300	1.381.800
1994	101.500	1.058.300
2004	85.000	955.800

Fuente: Elaboración propia sobre datos de los CNE 1974, 1984, 1994 y 2004.

A comienzos de los 70, el sector industrial había alcanzado una participación de casi un 30% del PBI, proporción que se redujo a un 23,6% en el decenio 1980-1990 y a un 15,4% en 2001, a fines del régimen de convertibilidad. Para el CNE 2004/2005, el país contaba con un tercio menos de los establecimientos industriales de 1974 y casi con un 40% menos del total de puestos de trabajo ocupados. Este proceso de “desindustrialización” tuvo características diferenciales según rama de actividad, tamaño de las firmas y trayectorias empresariales y adquirió un carácter regresivo y heterogéneo. La regresividad residió, por un lado, en el hecho de que la reestructuración no se basó en potencialidades, capacidades y recursos construidos en la etapa sustitutiva y, por otro, en que se produjo una doble transferencia de ingresos: dentro de la industria, desde el sector asalariado hacia el sector empresario; y, dentro del sector empresario, desde las pymes hacia las fracciones de capital más concentrado. Por su parte, el carácter heterogéneo lo dieron desempeños disímiles entre ramas y empresas, coexistiendo cierres y achicamientos de muchas firmas con reconversiones y crecimiento de otras (Kosacoff, 1993, p. 28).

En marzo de 1991, como respuesta a las crisis hiperinflacionarias de 1989 y 1990 y a las exigencias de los acreedores, se estableció el régimen de convertibilidad, que generó una dinámica económica con eje en la paridad cambiaria, la valorización financiera, el endeudamiento y la transferencia de recursos al exterior. Enmarcadas en el discurso neoliberal del llamado Consenso de Washington, se implementaron reformas estructurales a través de la privatización de empresas públicas, la concesión de servicios públicos, la apertura externa, la desregulación de la economía y la reforma del Estado. Basualdo (2003) plantea que el sistema político y los sectores dominantes sostuvieron el establecimiento de un tipo de cambio fijo y las reformas estructurales como políticas capaces de detener la crisis económica y social. Esto permitió a dichos sectores una expansión de sus intereses en un contexto general de estabilización de precios (p. 3).

El régimen de convertibilidad presentó diferentes fases, entre las que se destacan dos: una inicial, entre 1991 y 1995 (hasta el impacto de la crisis mexi-

cana), de crecimiento del PBI y del producto industrial; y una fase de recesión, iniciada en 1998 y que culmina en la crisis de 2001. Sus consecuencias más notorias fueron una profunda reestructuración de las actividades económicas, el aumento de la población con problemas de empleo y el incremento de la polarización social. Si bien este régimen contó con el apoyo de numerosos sectores sociales, particularmente en la primera fase de reducción de la inflación, en todo el período se sucedieron movilizaciones sociales de diferente carácter, magnitud y resultados, tendientes a evitar el cierre y privatización de las empresas públicas y ante los impactos de la desocupación y la reducción salarial y el deterioro de las economías regionales; asimismo, se demandaba la ampliación de la implementación de los planes sociales de carácter asistencial.

En este período se profundizaron los procesos de desindustrialización y reestructuración heterogénea y regresiva iniciados desde mediados de los 70. Distintos autores (Aronoff, 2003; Schorr, 2004; Rofman, 2000; Kosacoff, 2008) destacan sus principales efectos:

- Disminución del valor agregado de la producción industrial y reducción de su participación en el PBI;
- Primarización y de-sofisticación tecnológica, al ubicarse una proporción considerable de la producción industrial (agroindustria, petróleo y derivados e insumos intermedios) en las primeras etapas del proceso productivo;
- Desintegración de la producción fabril local, en razón de la importancia que adquirieron las compras de bienes e insumos en el exterior;<sup>4</sup>
- Destrucción de puestos de trabajo, debida fundamentalmente a aumentos en la intensidad de la jornada de trabajo y a la expulsión de trabajadores asalariados,<sup>5</sup> hecho que se convirtió en una importante fuente de incremento de la productividad apropiada por el sector empresario.
- Creciente concentración de la producción en las grandes empresas,<sup>6</sup> principalmente en las exportadoras –las que atienden a los segmentos más dinámicos del mercado interno y están asociadas en conglomerados económicos diversificados– y/o las transnacionales;
- Racionalización, privatización y achicamiento de empresas industriales estatales, proceso que generó fuertes impactos urbano-regionales: grandes plantas siderúrgicas, talleres metalúrgicos, petroleras, petroquímicas pasaron al sector privado, principalmente a grandes grupos económicos;

4 Este proceso estuvo impulsado, en parte, por la baja de aranceles y la depreciación del tipo de cambio y, en parte, por el aumento de los servicios públicos privatizados, ya que estos últimos pasaron a manos de monopolios que ajustaban tarifas por la inflación de los Estados Unidos, mientras que los productos transables industriales tenían como límite el precio de los productos importados con tipo de cambio desfavorable.

5 Se calcula en 370.000 los trabajadores formales desocupados por la industria entre 1990 y 2000 (Aronoff, 2003, según datos del INDEC).

6 Un indicador del proceso de concentración en los 90 lo da el hecho de que a fines de esa década la mitad de la producción industrial estuviera en manos de las 100 empresas más grandes.

- Aumento en el grado de extranjerización de la producción:<sup>7</sup> en la inversión bruta de las grandes industrias, las firmas extranjeras pasaron de los dos tercios en 1993 a casi el 90% en 2000; además, la inversión extranjera directa fue la que lideró la reconversión productiva en la década de los 90 (Kosacoff, 2007, p. 57).

- Reestructuración de los grandes grupos económicos locales que avanzaron hacia procesos disímiles: especialización industrial en algunos casos, venta de activos fijos ampliando su participación en el sector financiero, incremento de su participación en ramas exportadoras;

- Distribución de especializaciones en el MERCOSUR, proceso dinamizado por empresas transnacionales o altamente concentradas. El flujo de inversiones industriales en el país se orientó básicamente hacia las ramas agroindustriales o hacia la industria automotriz protegida por un régimen especial acordado con Brasil;

- Crecimiento de las exportaciones industriales y concentración de las mismas en grandes empresas (agroindustriales, de combustibles o de productos siderúrgicos –como tubos sin costura–, automotriz). El saldo comercial fue negativo y particularmente deficitario dentro del sector industrial en ramas de importante valor agregado como la metalmecánica.

A nivel microeconómico, el sector industrial asimiló estos procesos de manera diferencial según el tipo de inserción de las empresas en la estructura económica, sus trayectorias, tamaño, límites y capacidades, profundizándose así la mencionada reestructuración heterogénea y regresiva iniciada en los períodos anteriores. Un reducido conjunto de grandes empresas desarrolló estrategias “ofensivas” que les posibilitaron posicionarse en la cúpula industrial, mientras que otro, en su amplia mayoría integrado por pymes, solo pudo encarar comportamientos “defensivos” de supervivencia al carecer de fuentes de financiamiento adecuadas y de la asistencia necesaria para enfrentar la producción importada.

Por su parte, la política industrial de la década de 1990

[...] se caracterizó por una combinación de incentivos redundantes, ausencia de *quid pro quo*, falta de enfoques sistémicos y de consideraciones sobre la trama productiva, asimetría de oportunidades de acceso para los agentes menos concentrados y, en general, fuertes déficit de diseño, coordinación e implementación (Bugna y Porta, 2008, p. 65).

7 Según la Encuesta a Grandes Empresas del INDEC, el número de empresas industriales con más del 50% de capital extranjero pasó de 151 en 1993 a 194 en 2000, y su participación en el valor de la producción del panel pasó del 63% al 80% en el mismo período.

## LAS TRANSFORMACIONES DEL SECTOR INDUSTRIAL DE LA MICRORREGIÓN GRAN LA PLATA

El Gran La Plata es la microrregión conformada por los municipios de Berisso, Ensenada y La Plata. Se ubica en el extremo sureste de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Según el Censo Nacional de 2010, su población asciende a 793.365 habitantes, con la siguiente distribución por municipio: La Plata 81,9% (649.613), Berisso 11,1% (88.123) y Ensenada 7% (55.629).<sup>8</sup> El Aglomerado Gran La Plata reúne el 98% de la población de los tres municipios y constituye el núcleo de articulación territorial de los mismos.

Con la crisis de la etapa de sustitución de importaciones y la implementación de las políticas neoliberales, la microrregión sufrió profundas modificaciones en su estructura socioeconómica, en particular en el sector manufacturero. Tomando por caso el empleo industrial en el conjunto de la estructura ocupacional del aglomerado, entre 1974 –año que puede marcarse como culminación de la expansión de la etapa sustitutiva– y 1990 –año inmediato a la hiperinflación y de implementación de las leyes de emergencia económica y de reforma del Estado–, crecieron los sectores de comercio y servicios, particularmente el financiero, y disminuyeron tanto el sector público como el industrial. Estos últimos sectores, que en 1974 sumaban el 60,8% de la población ocupada –42,0% y 18,8%, respectivamente–, en 1990 pasaron a contabilizar un 52,4% –40,7% y 11,7%, respectivamente–.<sup>9</sup> El deterioro del empleo industrial se acentuó durante el régimen de convertibilidad: en 1991 representaba el 12,9% del total de ocupados, mientras que para 1994 descendía a un 9,3%. En 1998 –año de inicio de la recesión– descendió al 8,2%, y en 2002 –año de la crisis y devaluación– disminuyó al 7,2%. Como consecuencia de ello, la industria manufacturera pasó a ocupar el quinto lugar entre las distintas actividades económicas, luego de la Administración Pública, Defensa y Seguridad (19,3%), el Comercio (15,2%), la Enseñanza (10,6%) y el Servicio Doméstico (9,4%).

### **Análisis comparativo de los CNE: locales industriales y puestos de trabajo ocupados**

La variación del total de establecimientos y de puestos de trabajo ocupados en el sector manufacturero registrados en los distintos CNE da cuenta del proceso de desindustrialización de la microrregión (Cuadros 2 y 3).

8 Según el mismo censo, la población de la Provincia de Buenos Aires asciende a 15.594.428 y la del país a 40.091.359.

9 Los datos corresponden a las ondas de octubre, EPH-INDEC.

**Cuadro 2. Establecimientos industriales por municipio. Microrregión Gran La Plata. Años 1974, 1984, 1994 y 2004**

Municipios	1974	1984	1994	2004
La Plata	1.184	909	903	771
Berisso	150	129	109	127
Ensenada	99	65	64	51
<b>Total</b>	<b>1.433</b>	<b>1.103</b>	<b>1.076</b>	<b>949</b>

Fuente: Elaboración propia sobre datos de CNE 1974, 1984, 1994 y 2004.

**Cuadro 3. Puestos de trabajo ocupados por municipio. Microrregión Gran La Plata. Años 1974, 1984, 1994 y 2004**

Municipios	1974	1984	1994	2004
La Plata	13.718	10.971	8.531	8.724
Berisso	6.147	1.596	905	885
Ensenada	14.004	8.862	3.683	4.260
<b>Total</b>	<b>33.869</b>	<b>21.429</b>	<b>13.119</b>	<b>13.869</b>

Fuente: Elaboración propia sobre datos de los CNE 1974, 1984, 1994 y 2004.

Para el último relevamiento censal, la microrregión contaba con un tercio menos de establecimientos industriales y con el 40% de los puestos de trabajo ocupados registrados en 1974. Un análisis particularizado del período 1974-1985 permite observar que el período intercensal correspondiente al quiebre de la etapa sustitutiva y al régimen militar registró una fuerte caída en ambas variables, mientras que en el período intercensal 1985-1994, caracterizado por la hiperinflación y los inicios del régimen de convertibilidad, la caída es proporcionalmente mayor en el número de puestos de trabajo ocupados, hecho debido fundamentalmente a los impactos producidos por la racionalización y la privatización de las grandes industrias del polo portuario industrial de Ensenada y Berisso. El período 1994-2004 corresponde fundamentalmente al régimen de convertibilidad, su crisis y los primeros años de la recuperación económica posconvertibilidad. Si bien a escala nacional los datos muestran una nueva caída de puestos de trabajo y locales industriales, a escala del GLP se observan situaciones particulares:

- El total de establecimientos industriales sigue declinando en la microrregión ya que se pasa de 1076 a 949;
- La Plata y Ensenada presentan las mayores caídas en el número de locales industriales: 132 y 13, respectivamente. Estas disminuciones son más

fuerzas que en el período 1985-1994. En Berisso, en cambio, se observa un incremento: 18 locales más que en 1994;

- Respecto de los ocupados, la microrregión registra un incremento de 750 puestos de trabajo, que resultan de los aumentos relevados en Ensenada y La Plata. Por su parte, Berisso presenta una situación de leve disminución en el total de ocupados.

Los últimos datos censales estarían indicando que, en los inicios de la posconvertibilidad, se habría iniciado un detenimiento del proceso de desindustrialización medido en la cantidad de puestos de trabajo ocupados. Este cambio podría explicarse por el aprovechamiento de la capacidad instalada ociosa producto de los primeros efectos de la recuperación económica.

### Análisis por rama de actividad

La información disponible por rama de actividad permite un acercamiento a la reestructuración del sector. Como se puede observar en el Cuadro 4, se presentan situaciones coincidentes y diferentes en cada rama y en cada partido, en un contexto general de caída del total del número de establecimientos.

**Cuadro 4. Establecimientos por municipio según rama de actividad. Microrregión Gran La Plata. Años 1974 y 2004**

Rama de actividad	Berisso		Ensenada		La Plata		Total Gran La Plata	
	1974	2004	1974	2004	1974	2004	1974	2004
Productos alimenticios y bebidas	57	30	27	17	335	242	419	289
Textiles, prendas de vestir e industria del cuero	7	8	5	1	93	48	105	57
Industria de la madera y productos de la madera	31	12	12	2	162	37	205	51
Fabricación de papel y productos de papel, imprentas y editoriales	5	9	1	0	67	103	73	112
Fabricación de sustancias químicas y de productos químicos derivados del petróleo y del carbón, de caucho y de plástico	9	22	27	14	71	66	107	102
Fabricación de productos minerales no metálicos	9	1	8	1	131	26	148	28
Industrias metálicas básicas	3	5	3	3	18	7	24	15
Fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo	28	36	16	13	289	218	333	267
Otras industrias manufactureras	1	4	0	0	18	24	19	28
<b>Total</b>	<b>150</b>	<b>127</b>	<b>99</b>	<b>51</b>	<b>1.184</b>	<b>771</b>	<b>1.433</b>	<b>949</b>

Fuente: Elaboración propia sobre datos de CNE 1974 y 2004.

Las ramas “Elaboración de productos alimenticios y bebidas”, “Industria de la madera y productos de madera” y “Fabricación de productos minerales no metálicos” presentan disminuciones en toda la región, mientras que en las ramas “Fabricación de productos textiles, prendas de vestir e industria del cuero”, “Fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo” y “Fabricación de sustancias químicas y de productos químicos derivados del petróleo y del carbón, de caucho y de plástico” los incrementos producidos en Berisso están muy lejos de compensar las caídas registradas en Ensenada y La Plata. De todos modos, las disminuciones en estas rama son menos pronunciadas que en las ramas anteriores. Por su parte, “Fabricación de papel y productos de papel, imprentas y editoriales” y “Otras industrias manufactureras” son las únicas que muestran aumentos.

**Cuadro 5. Puestos de trabajo por municipio según rama de actividad. Microrregión Gran La Plata. Años 1974 y 2004**

Rama de actividad	Berisso		Ensenada		La Plata		Total Gran La Plata	
	1974	2004	1974	2004	1974	2004	1974	2004
Productos alimenticios y bebidas	4.964	126	115	85	2.843	2.489	<b>7.922</b>	<b>2.700</b>
Textiles, prendas de vestir e industria del cuero	402	144	Sec.	Sec.	322	916	<b>724</b>	<b>1.060</b>
Industria de la madera y productos de la madera	69	61	32	Sec.	593	185	<b>694</b>	<b>246</b>
Fabricación de papel y productos de papel, imprentas y editoriales	25	21	Sec.	0	745	1.085	<b>770</b>	<b>1.106</b>
Fabricación de sustancias químicas y de productos químicos derivados del petróleo y del carbón, de caucho y de plástico	137	90	4.488	1226	3.214	1.486	<b>7.839</b>	<b>2.802</b>
Fabricación de productos minerales no metálicos	27	Sec.	74	Sec.	938	406	<b>1.039</b>	<b>406</b>
Industrias metálicas básicas	Sec.	66	1.579	777	720	494	<b>2.299</b>	<b>1.337</b>
Fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo	486	228	7.622	Sec.	4.303	1.349	<b>12.411</b>	<b>1.577</b>
Otras industrias manufactureras	Sec.	46	0	0	40	175	<b>40</b>	<b>221</b>
<b>Total con secreto estadístico</b>	<b>6.110</b>	<b>782</b>	<b>13.910</b>	<b>2088</b>	<b>13.718</b>	<b>8.585</b>	<b>33.738</b>	<b>11.455</b>
<b>Total sin secreto estadístico</b>	<b>6.147</b>	<b>906</b>	<b>14.004</b>	<b>4260</b>	<b>13.718</b>	<b>8.724</b>	<b>33.869</b>	<b>13.890</b>

Nota: Sec.: secreto estadístico.

Fuente: Elaboración propia sobre datos de los CNE 1974 y 2004.

El Cuadro 5 evidencia la magnitud de los impactos de los procesos de desindustrialización y reestructuración en el empleo industrial: en el período neoliberal, la región perdió unos 20.000 puestos de trabajo. Las caídas más abruptas se dieron en las ramas y en los municipios que contaban con los establecimientos más grandes: en Berisso cierre de frigoríficos, en Ensenada ajus-

te y reducción de planteles en las empresas estatales Astilleros Río Santiago y Petroquímica y Destilería La Plata, estas dos últimas luego privatizadas. Al igual que en los otros municipios, en La Plata se produjeron fuertes caídas del empleo en las actividades metalmeccánicas y en productos y sustancias químicas; sin embargo, y de modo similar a lo ocurrido con el número de establecimientos, las ramas “Papel y productos de papel, imprenta y editoriales” y “Otras industrias manufactureras” son las que registraron aumentos. Un caso particular en La Plata es el de la industria textil en la que, en un contexto de reducción del número de establecimientos, se observa un incremento de puestos de trabajo.

**Cuadro 6. Participación de cada rama de actividad en el valor agregado por municipio. Microrregión Gran La Plata. Años 1974 y 2004**

Rama de actividad	Berisso		Ensenada		La Plata		Gran La Plata	
	1974	2004	1974	2004	1974	2004	1974	2004
Productos alimenticios y bebidas	84,2	10,7	0,2	0,1	18	14	34	8,3
Textiles, prendas de vestir e industria del cuero	8,8	14,7	Sec.	Sec.	0,7	9,9	3,2	8,2
Industria de la madera y productos de la madera	0,4	0,1	0,05	0	2,3	0,5	1	0,2
Fabricación de papel y productos de papel, imprentas y editoriales	0,2	1,4	Sec.	0	5,1	6,3	1,7	5,6
Fabricación de sustancias químicas y de productos químicos derivados del petróleo y del carbón, de caucho y de plástico	2	10,6	68,2	75,7	26,4	45	32,2	43,7
Fabricación de productos minerales no metálicos	0,1	Sec.	0,1	Sec.	3,5	4	1,2	1,3
Industrias metálicas básicas	Sec.	8,8	24,3	20,5	14	9	13	12,8
Fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo	3,6	24,3	7	0,1	29,9	7,6	13,3	10,6
Otras industrias manufactureras	Sec.	4,6	Sec.	Sec.	0,1	3,7	0,1	2,8
<b>Total</b>	<b>99,3</b>	<b>75,2</b>	<b>99,85</b>	<b>96,4</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>99,7</b>	<b>93,5</b>

Nota: Sec.: secreto estadístico.

Fuente: Elaboración propia sobre datos de los CNE 1974 y 2004.

El Cuadro 6 permite una aproximación a la reestructuración del sector según la participación de cada rama en el valor agregado.<sup>10</sup> Los cambios más notorios son la caída de “Elaboración de productos alimenticios y bebidas” y el fuerte incremento de “Fabricación de sustancias químicas y de productos químicos derivados del petróleo y del carbón, de caucho y de plástico”. El aumento de esta rama explica más de las tres cuartas partes del valor agregado industrial de

10 Información de la Dirección Provincial de Estadística sobre el Producto Bruto Geográfico (PBG) para el año 2003 muestra que el Gran La Plata representa el 8% del PIB de la Provincia de Buenos Aires, con la siguiente distribución porcentual: Berisso 0,4%, La Plata 5,8% y Ensenada 2,2%. Para el conjunto de la microrregión, La Plata aporta el 72,2 %, Berisso el 4,7 % y Ensenada el 23,1%. El sector industrial representa el 41,6% del PBG microrregional con la siguiente participación en cada municipio: La Plata 12,6 %, Ensenada 87,8 % y Berisso 24,5 por ciento.

Ensenada y casi la mitad del de La Plata. Berisso presenta fuertes incrementos, pero el aumento que más se destaca es el de las ramas metálica básica y metal-mecánica. En términos generales, el valor agregado de la producción industrial del Gran La Plata ha dejado el perfil clásico de la industria sustitutiva en torno a las ramas alimenticia, metálica y metalmecánica para avanzar hacia una considerable primacía de la rama de fabricación de sustancias químicas y derivados del petróleo, rama con significativos niveles de productividad (el 24% de los ocupados de la región genera más del 40% del valor agregado).

## ANÁLISIS DEL SECTOR INDUSTRIAL DEL GRAN LA PLATA SEGÚN EL CENSO 2004/2005

El sector industrial se analiza según los datos del CNE 2004/2005, teniendo en cuenta rama de actividad, tamaño de los establecimientos, puestos de trabajo ocupados, productividad y especialización de cada municipio.

Al igual que lo que ocurre a escala nacional y mundial, la microrregión no escapa al hecho del predominio de las pymes en el total de establecimientos industriales. En general, las pymes están presentes en todos los sectores de la actividad económica, aunque su peso es mayor en el sector comercio. En el caso de las industriales, se ha observado que se concentran, sobre todo, en ramas intensivas en mano de obra, con bajas economías de escala y orientadas en general al mercado interno.

**Cuadro 7. Establecimientos industriales (cantidad y porcentaje) según tamaño. Microrregión Gran La Plata. Años 2004/2005**

Tipo de empresa	Cantidad de empresas	Porcentaje
Microempresa	687	72,3
Pequeña	223	22,7
Mediana	30	4,3
Grande	9	0,7
<b>Total</b>	<b>949</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia sobre datos del CNE 2004/2005 y de entrevistas a informantes calificados.

En el Cuadro 7 se observa un peso abrumador de las microempresas (generalmente no contempladas en la categoría pymes), junto con las de tamaño pequeño (categoría de 6 a 25 ocupados), las que suman el 95% del total de los establecimientos industriales de la microrregión.<sup>11</sup>

11 Según su tamaño, las empresas se clasifican en: microempresas (de 1 a 5 ocupados), pequeñas (de 6 a 25), medianas (de 26 a 250) y grandes (de 251 en adelante).

Las micro y pequeñas empresas son las más “dinámicas” en su salida y entrada (cierre y apertura) del mercado (Adriani, Langard y Steimberg, 2011). Por su importante dependencia del mercado interno, están fuertemente afectadas por los ciclos económicos,<sup>12</sup> a diferencia de las medianas y, sobre todo, de las grandes firmas con vínculos en mercados externos y con mayor capacidad financiera, las que tienden a independizarse de los ciclos macroeconómicos nacionales (Basualdo, 2003).

Entre los países de América Latina, la Argentina es el que tiene mayor proporción de pymes (no así de microempresas), lo que contribuye a delinear un sector industrial con ciertas virtudes, tales como tener importantes posibilidades de generar empleo y una mayor flexibilidad en la adaptación en los mercados, aunque también es cierto que se trata de un conjunto vulnerable a los cambios de las condiciones macroeconómicas.

**Cuadro 8. Establecimientos (cantidad y porcentaje) por tamaño de empresa según rama de actividad. Microrregión Gran La Plata. Años 2004/2005**

Rama de actividad	Tamaño de empresa								Total
	Micro		Pequeña		Mediana		Grande		
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	
Productos alimenticios y bebidas	223	77,2	54	18,6	11	3,8	1	0,4	289
Textiles y prendas de vestir	36	75	9	18,8	2	4,2	1	2	48
Curtido y terminación de cueros, marroquinería	5	55,6	3	33,3	1	11,1	0	0,0	9
Industria de la madera y productos de madera	40	78,4	11	21,6	0	0,0	0	0,0	51
Fabricación de papel y productos de papel	4	40,0	6	60,0	0	0,0	0	0,0	10
Imprentas y editoriales, reproducción de grabaciones	76	74,5	22	21,6	4	3,9	0	0,0	102
Fabricación de coque, productos de refinación de petróleo	1	16,7	3	50,0	1	16,7	1	16,7	6
Fabricación de sustancias y productos químicos	21	44,7	19	40,4	5	10,6	2	4,3	47
Fabricación de productos de caucho y plástico	35	71,4	12	24,5	2	4,1	0	0,0	49
Fabricación de productos minerales no metálicos	16	57,1	10	35,7	2	7,2	0	0,0	28
Industrias metálicas básicas	9	60,0	5	33,3	0	0,0	1	6,66	15
Fabricación de productos de metal, maquinaria y equipo	199	74,5	56	21	11	4,1	1	0,4	267
Otras industrias manufactureras	20	71,5	6	21,4	2	7,1	0	0,0	28
<b>Total</b>	<b>685</b>	<b>72,3</b>	<b>216</b>	<b>22,7</b>	<b>41</b>	<b>4,3</b>	<b>7</b>	<b>0,7</b>	<b>949</b>

Fuente: Elaboración propia sobre datos del CNE 2004/2005 y entrevistas a informantes calificados.

12 Las microempresas y las pequeñas son altamente dependientes del mercado interno. En los últimos siete años (2004-2011), las pymes argentinas superaron el 15% de empresas exportadoras, proporción que representa la mayor de Latinoamérica.

Según Ferraro y Stumpo (2010), en la Argentina las pymes industriales presentan un mayor peso relativo en las ramas metalmecánicas y electrónicas. Sin embargo, como se observa en el Cuadro 8, en el caso del Gran La Plata, el Censo 2004/2005 muestra que las microempresas y pymes son mayoritarias en las ramas de producción maderera, papel y edición e impresiones.<sup>13</sup>

Un dato significativo para analizar el peso relativo de las micro y pequeñas empresas de la microrregión es su participación en la generación del valor agregado en cada rama.<sup>14</sup> El análisis del valor agregado por rama y tamaño de los establecimientos permite una aproximación a las diferencias de productividad (Cuadros 9 y 10).<sup>15</sup>

**Cuadro 9. Productividad por rama de actividad. Microrregión Gran La Plata. Años 2004/2005**

Sectores	Baja	Media	Alta	Total
Productos alimenticios y bebidas	96,3	3,4	0,3	100
Textiles y prendas de vestir	93,2	6,8	0,0	100
Curtido y terminación de cueros, marroquinería	90,9	9,1	0,0	100
Industria de la madera y productos de madera	100,0	0,0	0,0	100
Fabricación de papel y productos de papel	70,0	30,0	0,0	100
Imprentas y editoriales, reproducción de grabaciones	96,0	3,0	1,0	100
Fabricación de coque, productos de refinación de petróleo	16,7	33,3	50,0	100
Fabricación de sustancias y productos químicos	60,0	28,9	11,1	100
Fabricación de productos de caucho y plástico	79,2	18,8	2,1	100
Fabricación de productos minerales no metálicos	84,8	15,2	0,0	100
Fabricación de metales comunes	80,0	13,3	6,7	100
Fabricación de productos de metal, maquinaria y equipo	91,6	5,6	2,8	100
Fabricación de vehículos automotores, remolques y semirremolques	96,2	0,0	3,8	100
Otras industrias manufactureras (incluye muebles)	94,9	5,1	0,0	100

Fuente: Elaboración propia sobre datos del CNE 2004/2005 y entrevistas a informantes calificados.

13 El análisis por rama en este apartado se realiza con una mayor desagregación de las actividades dada la información disponible para el CNE 2004/2005.

14 Para el análisis del valor agregado, se definieron los siguientes intervalos: a) bajo: menos de \$ 772.947 por empresa (se toma \$ 772.947 porque es el promedio nacional sectorial); b) rango medio: entre \$ 772.947 y \$ 2.637.815 (que es el promedio del valor agregado por empresa del GLP); c) rango alto: corresponde a valores superiores a este último promedio.

15 El dato de productividad surge de la relación valor agregado a precios básicos sobre asalariados. Para la elaboración del Cuadro 9, se utilizaron como límites superiores del 1º rango (productividad Baja) y del 2º rango (productividad Media) \$ 68.800 por asalariado (media nacional) y \$ 198.000 por asalariado (media del Gran La Plata), respectivamente (CNE 2004).

Una primera lectura permite diferenciar las ramas entre aquellas que poseen más del 90% de las firmas dentro del rango de baja productividad y el resto, donde los rangos medios y altos tienen mayor peso. Las ramas incluidas en el último grupo son: “Fabricación de papel y productos de papel”, “Fabricación de coque, productos de refinación de petróleo”, “Fabricación de sustancias y productos químicos”, “Fabricación de productos de caucho y plástico”, “Fabricación de productos minerales no metálicos” y “Fabricación de metales comunes”.

Dentro de este último conjunto, existen diferencias notables que se pueden agrupar en los siguientes subconjuntos: las ramas que poseen menos del 10% de sus empresas en el rango de productividad media y las que superan ese valor; a su vez, en este último grupo se observa que solo hay dos ramas que superan el 10% de firmas con productividad alta –es decir superior a la media del GLP–: “Fabricación de coque, productos de refinación de petróleo” y “Fabricación de sustancias y productos químicos”. De esto surge una primera conclusión: el peso importante que tienen las empresas del Polo Petroquímico del Partido de Ensenada en el promedio de productividad de la microrregión.

El hecho de que las ramas “Fabricación de vehículos automotores, remolques y semirremolques”, “Elaboración de alimentos y bebidas”, “Fabricación de maderas y productos de madera”, “Edición e impresión” y “Otras industrias manufactureras”, con una cantidad de micro y pequeñas empresas muy superior al 50%, presenten una baja productividad por ocupado no es un dato asombroso ni mucho menos, si se tiene en cuenta que la mayoría son empresas familiares o con un empleado o dos. “Fabricación de vehículos automotores, remolques y semirremolques” engloba a todos los talleres que rectifican motores; “Elaboración de alimentos y bebidas” incluye a todas las panaderías y fábricas de pasta; “Fabricación de madera y productos de madera” abarca a todas las carpinterías. Todas estas firmas son micro y pequeñas empresas que trabajan con demandas limitadas (caso de las panaderías y fábricas de pasta) y a pedido (talleres, imprentas y carpinterías). Este universo de firmas representa el 95% del total de industrias del GLP y abastece fundamentalmente a la microrregión.

Por otra parte, y volviendo sobre el tamaño de las firmas, diremos que, en las empresas medianas y grandes que abastecen mercados que superan ampliamente el ámbito local, opera otra lógica. Es el caso ya mencionado de “Fabricación de coque, productos de refinación de petróleo”; esta rama cuenta con una empresa con capitales transnacionales en la microrregión y que dispone de las más avanzadas prácticas internacionales en producción, lo cual, sumado a sus características de industria de proceso (altos niveles de automatización del proceso productivo con baja nómina de trabajadores), la convierte en la de mayor productividad por asalariado. “Fabricación de sustancias y productos químicos” también se destaca por los altos niveles de productividad: los laboratorios farmacéuticos instalados en el GLP son empresas transnacionales (algunas de capitales nacionales) en las que es de esperar altos niveles de automatización (mayor proporción de capital sobre el trabajo) y una muy depurada organización del trabajo.

**Cuadro 10. Productividad por tamaño de los establecimientos. Microrregión Gran La Plata. Años 2004/2005**

Tamaño	Productividad		
	Baja	Media	Alta
Micro	94,8	4,1	1,0
Pequeña	84,8	12,6	2,7
Mediana	66,7	26,7	6,7
Grande	33,3	33,3	33,3
<b>Total GLP</b>	<b>90,9</b>	<b>7,1</b>	<b>1,9</b>

Fuente: Elaboración propia sobre datos del CNE 2004/2005 y entrevistas a informantes calificados.

El Cuadro 10 muestra un aumento de la productividad relacionada con el tamaño: el grupo de las micro y las pequeñas empresas se concentra mayoritariamente en el rango de baja productividad; las medianas empresas se ubican también en este rango, aunque con un menor porcentaje; solamente las grandes empresas escapan a esta lógica, presentando proporciones similares en los tres rangos. Los valores promedio para el GLP se ubican en un punto intermedio entre las micro y las pequeñas empresas en todos los rangos, lo que evidencia el peso que presentan ambos segmentos en el total de la microrregión. Está claro que la relación tamaño-productividad tiene un sentido lógico: un tamaño considerable con una capacidad financiera superior le permite a la firma incorporar tecnología más moderna y desarrollar las mejores y más adecuadas prácticas de proceso productivo.

En la comparación de los porcentajes del Cuadro 10 con los valores absolutos del Cuadro 7, se ponen de relieve algunos aspectos de interés. Si consideramos solo la columna de *alta productividad*, vemos efectivamente que las firmas grandes tienen el 33% de sus empresas en dicha columna, es decir, tan solo tres firmas. Si consideramos las micro y pequeñas empresas en números absolutos, observamos que las primeras son siete firmas con alta productividad y las segundas seis; estas trece empresas tienen una productividad superior a la media del GLP, y si a ello sumamos las que superan la media nacional (valor medio), entre micro y pequeñas empresas se genera un universo de 69 empresas, es decir, el 7,3% de las industrias de la microrregión.

En el caso particular de las firmas de productividad media, existe un conjunto de empresas que, en su mayoría, superan la media nacional y que, al igual que las empresas de alta productividad, empujan el promedio de la microrregión por sobre el promedio nacional. En el Cuadro 9 se observa que estas ramas son “Fabricación de papel y productos de papel”, “Fabricación de metales comunes”, “Fabricación de productos de caucho y plástico” y “Fabricación de productos de metal, maquinaria y equipo”, es decir, ramas muy heterogéneas y

con diferentes formas de aumentar productividades. Las tres primeras se caracterizan por producir bienes estandarizados denominados generalmente “bienes intermedios” o “insumos”, en los que la Argentina se especializó parcialmente luego de la dictadura militar de 1976.

Puede suponerse que estas industrias tienen parte de la producción automatizada, con aceptables niveles de productividad. En este conjunto de empresas, en la rama “Fabricación de metales comunes” se encuentra una de las empresas con los más altos niveles de productividad a escala mundial en laminación de acero en frío. El grupo de empresas que pertenece a la rama “Fabricación de productos de metal, maquinaria y equipo” incluye, por un lado, a muchas firmas que producen estructuras (carpinterías metálicas) que son mano de obra intensiva y, por otro lado, a la construcción de maquinaria estándar y específica. Ambos subgrupos tienen trabajos a pedido y por demanda; el conjunto correspondiente a maquinaria posee, dada la cantidad de profesionales necesarios en comparación con las fábricas de estructuras, una mayor productividad por trabajador, aunque esto queda planteado más como hipótesis que como aseveración.

Este tipo de análisis que nos permite cruzar variables como productividad con tamaño de empresa –siempre medido por cantidad de empleados– y rama industrial no es novedoso. La literatura especializada ha individualizado ramas de la industria que para producir necesariamente deben incluir grandes tamaños de empresas; esto, a su vez, explica la alta o media productividad (petroquímica, pasta celulósica, química, acero). En sentido opuesto, existen ramas de la industria con capacidad de altos niveles de productividad pese a que cada firma individual de esa rama tiene pequeñas dimensiones (nos referimos a las micro y pequeña empresa). Generalmente se trata de sectores de alta tecnología, como es el caso de la informática, que emplean poco personal altamente capacitado y generan altos niveles de productividad

Qué rama de la industria y qué empresas están dentro de las 69 firmas micro y pequeñas con media-alta productividad es un interrogante que quizás pudiera dar paso a una nueva investigación. Dejando planteada la pregunta, pasamos al próximo segmento donde intentamos aproximarnos a definir el perfil de especialización industrial del GLP.

## PERFIL DE ESPECIALIZACIÓN

Al considerar el grado de especialización, teniendo en cuenta la cantidad de establecimientos, el GLP no presenta una aglomeración de empresas o una rama de la industria que determine un perfil industrial marcado.

**Cuadro 11. Empresas (%) por municipio según ramas de actividad. Microrregión Gran La Plata. Años 2004/2005**

Ramas	La Plata	Ensenada	Berisso
Elaboración de alimentos y bebidas	31,8	37,8	23,1
Textiles y prendas de vestir	12,1	2,2	10,8
Curtido y terminación de cueros, marroquinería	0,9	2,2	0,8
Madera y productos de madera	2,3	0,0	4,6
Fabricación de papel y productos de papel	1,1	0,0	1,5
Edición e impresión, reproducción de grabaciones	12,5	0,0	5,4
Fabricación de coque, productos de refinación de petróleo	0,0	7,9	8,7
Fabricación de sustancias y productos químicos	3,8	6,7	5,4
Fabricación de productos de caucho y plástico	4,2	8,9	10,0
Fabricación de productos minerales no metálicos	3,0	2,2	0,8
Fabricación de metales comunes	0,7	6,7	3,8
Fabricación de productos de metal, maquinaria y equipo	18,7	22,2	19,2
Fabricación de vehículos automotores, remolques y semirremolques	3,0	0,0	2,3
Otras industrias manufactureras (incluye muebles)	5,9	4,4	10,8
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia sobre datos del CNE 2004/2005 y entrevistas a informantes calificados.

En el Cuadro 11 se puede observar la distribución porcentual de establecimientos de cada rama en el total de industrias por cada municipio.

En los tres municipios, la mayor cantidad de locales industriales corresponde a “Elaboración de alimentos y bebidas” (principalmente productos de panadería y fabricación de pastas frescas). Esto constituye una característica general de la mayoría de las ciudades, donde es habitual la existencia de un gran número de estos establecimientos; sin embargo, no por ello podemos hablar de especialización en el segmento pan, confituras y pasta o, en términos generales, en la industria alimenticia.

La segunda rama de importancia es “Fabricación de productos de metal, maquinaria y equipo”, con una participación similar en los tres municipios. Este conjunto tiene gran importancia en el entramado productivo y en el sustento del resto de las actividades económicas (Pavit y Pattel, 1991) de la microrregión.

La industria textil y la de edición e impresión son dos actividades que superan el 10% de los establecimientos en La Plata. En Berisso y Ensenada sigue con cierta fuerza la rama “Fabricación de productos de caucho y plástico”. El resto de las ramas no supera el 10% de los establecimientos.

Si bien se ha tomado la cantidad de establecimientos como parámetro para considerar el perfil industrial, podrá objetarse que no es una variable del todo confiable en razón de que no expresa el valor de la producción. Considerando el valor agregado por cada rama, sí se hace visible una especialización, ya que la fabricación de sustancias químicas y de productos químicos derivados del petróleo y del carbón, de caucho y de plástico genera el 43,7 % del valor agregado de toda la microrregión. Si a ello se suma el 12,8% de la rama de industrias metálicas básicas –a la que pertenece la empresa siderúrgica más importante–, el valor agregado generado por estas ramas productoras de insumos difundidos asciende al 56% del total industrial del GLP.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

Desde el punto de vista metodológico, es necesario destacar nuevamente que una de las dificultades encontradas para realizar el análisis intercensal fue la modificación efectuada en el Clasificador Nacional de Actividades Económicas (CInAE) 2004/2005 con respecto a las clasificaciones censales anteriores, lo que obligó a realizar una adecuación de la información. Asimismo, las disposiciones de secreto estadístico han dificultado el análisis en varias de las ramas y para todo el conjunto.

Lo anterior aporta a la necesidad de aclarar que muchas de las consideraciones vertidas en el presente trabajo están en un plano de hipótesis, ya que se requiere contar con otra información, como la del padrón industrial por empresa y la de fecha de inicio de actividad, para poder identificar impactos de las políticas macroeconómicas en la dinámica de cada rama.

Tal como lo señalamos precedentemente, si bien a escala nacional, entre 1994 y 2004, se registra una nueva caída de puestos de trabajo y de locales industriales, a escala del Gran La Plata se observan situaciones particulares. Estas particularidades refieren a la coexistencia de un incremento de 750 puestos de trabajo con una disminución de 127 locales industriales, lo cual da indicios de que en la microrregión, a comienzos de la década pasada, como producto de los primeros efectos de la recuperación económica, habría comenzado a detenerse el proceso de desindustrialización posiblemente por el aprovechamiento de la capacidad instalada ociosa.

Desagregando el sector industrial y focalizándose en las variaciones intercensales del número de locales industriales, se observa que, en sintonía con la escala nacional, las actividades metalmeccánicas presentan disminuciones significativas, destacándose el caso de “Fabricación de maquinaria de oficina, contabilidad e informática”, que pierde los tres únicos locales con los que contaba en el GLP. Del mismo modo, la rama textil muestra caídas, en particular en “Fabricación de prendas de vestir”. Paralelamente, el número de establecimientos dedicados a la fabricación de productos intermedios, como refinación de petróleo, productos petroquímicos, químicos y plásticos, y a la de metales comunes

se mantuvo y/o creció. Esto se habría enmarcado en el aumento de estas ramas en el perfil productivo del país, que, en los años 90, se especializó en la elaboración de *commodities*.

En cuanto a la productividad, existe un conjunto de firmas que, en su mayoría, supera la media nacional y que, por lo tanto, empujan el promedio de la microrregión por sobre el promedio del país.. Esto está influenciado por el hecho de que las grandes empresas del polo petroquímico y la industria siderúrgica aportan el mayor porcentaje del valor agregado del sector. Si se vincula esta situación con la heterogeneidad del sector, se puede suponer la incapacidad que han demostrado las industrias más productivas y avanzadas tecnológicamente para influir sobre el entramado industrial.

## BIBLIOGRAFÍA

ADRIANI, L., F. LANGARD y J. STEIMBERG (2011), “El sector industrial del Gran La Plata durante el régimen de convertibilidad: su crisis y la etapa de crecimiento económico”, en H. L. Adriani, M. Papalardo, P. Pintos y M. J. Suárez (comps.), *Actores, Estrategias y Territorio. El Gran La Plata: de la crisis de la convertibilidad al crecimiento económico*, Buenos Aires, FAHCE-UNLP/ Dunken.

ARONOFF, L. (2003), “La industria nacional en los 90”, en revista *Industrializar Argentina*, año 1, n° 1, Buenos Aires, Revista Graduados de Ingeniería.

ARTURI, D. (2007), “Factores territoriales y desempeños de las micro y pequeñas empresas industriales. Un abordaje desde las dinámicas de proximidad”, en revista *Geograficando*, año 3, n° 3, Buenos Aires, UNLP/Dunken.

AZPIAZU, D. y M. SCHORR (2010), “La difícil reversión de los legados del neoliberalismo. La recuperación industrial en la posconvertibilidad”, en *Nueva Sociedad*, n° 225, enero-febrero. Disponible en: <www.nuso.org>.

----- (2011), “La industria argentina en las últimas décadas: una mirada estructural a partir de los datos censales”, en revista *Realidad Económica*, n° 259, Buenos Aires, IADE.

BASUALDO, E. M. (2003), “Las reformas estructurales y el plan de convertibilidad durante la década de los noventa: el auge y la crisis de la valorización financiera”, en revista *Realidad Económica*, n° 200, Buenos Aires, IADE.

BASUALDO, E., C. LOZANO y M. SCHORR (2002), “La transferencia de recursos a la cúpula económica durante la presidencia Duhalde”, en revista *Realidad Económica*, 186, Buenos Aires, IADE.

CENTRO DE ESTUDIOS BONAERENSES (CEB) (2005), *Microrregión La Plata: potencialidades, desarrollo endógeno y factores de atractividad territorial*, La Plata, CEB. Disponible en: <<http://www.eldia.com.ar/varios/documentos/invertir.pdf>>.

FERNÁNDEZ BUGNA, C. y F. PORTA (2008), “El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural”, en B. Kosacoff (ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, Buenos Aires, CEPAL.

FERRARO, C. y G. STUMPO (comps.) (2010), *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (INDEC) (2001), *Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001*, Buenos Aires, Ministerio de Economía. Disponible en: <www.indec.gov.ar>.

----- (2010), *Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010*, Buenos Aires, Ministerio de Economía. Disponible en: <www.indec.gov.ar>.

----- (1974), *Censos Nacional Económico 1974*, Buenos Aires, Ministerio de Economía. Disponible en: <[www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)>.

----- (1985), *Censos Nacional Económico 1985*, Buenos Aires, Ministerio de Economía. Disponible en: <[www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)>.

----- (1994), *Censos Nacional Económico 1994*, Buenos Aires, Ministerio de Economía. Disponible en: <[www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)>.

----- (2004), *Censos Nacional Económico 2004*, Buenos Aires, Ministerio de Economía. Disponible en: <[www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)>.

KOSACOFF, B. (1993), “La industria argentina: un proceso de reestructuración desarticulada”, en B. Kosacoff, *El desafío de la competitividad*, Buenos Aires, CEPAL/ Alianza.

----- (1998), “Estrategias empresariales y ajuste industrial”, en B. Kosacoff (ed.), *Estrategias empresariales en tiempos de cambio*, Bernal, CEPAL/ UNQUI.

----- (2007), *Hacia un nuevo modelo industrial*, Buenos Aires, Capital Intelectual, Colección Claves para todos.

MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (2011), *Argentina. Indicadores económicos*, Buenos Aires, Ministerio de Economía. Disponible en: <[www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar)>.

OBSERVATORIO PYME (2007), *Informe Regional del Observatorio Pyme Regional Este de la Provincia de Buenos Aires. Industria Manufacturera. Año 2006*, Buenos Aires, Fundación Observatorio Pyme.

PAVITT, K. y P. PATEL (1991), *The continuing, widespread (and neglected) importance of improvements in mechanical technologies*, Brighton (UK), University of Sussex, Science Policy Research Unit.

DIRECCIÓN PROVINCIAL DE ESTADÍSTICA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2004), *Censo Nacional Económico 2004. Informe por partido*, en <<http://www.ec.gba.gov.ar/estadistica/public.htm>>.

DIRECCIÓN PROVINCIAL DE ESTADÍSTICA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, SUBSECRETARÍA DE ASUNTOS MUNICIPALES E INSTITUCIONALES (2005), *Microrregión Capital de la Provincia de Buenos Aires. Síntesis ejecutiva*. Disponible en: <[www.gob.gba.gov.ar/cdi/](http://www.gob.gba.gov.ar/cdi/)>.

ROFMAN, A. (1997), *Convertibilidad y desocupación en la Argentina de los '90. Análisis de una relación inseparable*, Buenos Aires, CEUR-CEB-CBC Universidad de Buenos Aires.

----- (2000), *Desarrollo regional y exclusión social. Transformaciones y crisis en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Amorrortu.

----- (2004), “El modelo económico-social de la década de los noventa y su expresión regional”, en R. Boyer y J. C. Neffa (coords.), *La economía ar-*

*Argentina y su crisis (1976-2001): visiones institucionalistas y regulacionistas*, Buenos Aires, CEIL-PIETTE/ Miño y Dávila.

SCHORR, M. (2004), *Industria y Nación. Poder económico, neoliberalismo y alternativas de reindustrialización en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Ensayo Edhasa.

TANGELSON O. (2007), "Recuperación y consolidación económica y estrategias de desarrollo", en R. Boyer y J. C. Neffa (coords.), *Salida de la crisis y estrategias alternativas de desarrollo*, Buenos Aires, CEIL/PIETTE/CONICET/Miño y Dávila.

## RESUMEN

El presente trabajo pretende abordar los cambios de la industria manufacturera de la Microrregión Gran La Plata en el contexto de implementación de las políticas neoliberales y caracterizar al sector industrial resultante, sobre la base de información de los Censos Nacionales Económicos (CNE) de 1974, 1994 y 2004/2005. Partiendo de una lectura de diferentes estudios sobre el tema, se presenta una caracterización general de las transformaciones del sector a escala nacional, con particular atención en la década de los años noventa. Desagregando el sector industrial y focalizándose en las variaciones intercensales del número de locales industriales, se observa que, en sintonía con la escala nacional, las actividades de las ramas metalmecánicas y textil presentan disminuciones significativas. Paralelamente, se mantuvo y/o creció el número de establecimientos dedicados a la fabricación de productos intermedios, como refinación de petróleo, productos petroquímicos, químicos y plásticos, y la de metales comunes. Esto se habría enmarcado en el aumento de estas ramas en el perfil productivo del país, que, en los años 90, se especializó en la elaboración de *commodities*.

## ABSTRACT

This paper –“The Industrial Sector in the Greater La Plata Area during the Neoliberal Period: an Approach to its Transformations through the National Economic Census”– aims at looking into the changes of the manufacturing industry in the Greater La Plata micro-region within the Neoliberal policy implementation context and at characterizing the resulting industrial sector, based on the information collected by the 1974, 1994 and 2004/2005 National Economic Censuses. After reading various studies on the subject, we present a global characterization of this sector’s transformation on a national scale, paying special attention to the 1990s. Separating the industrial sector and focusing on the inter-census variations in the number of industrial premises, it can be observed that – just like on the national scale – metallurgical and textile activities show significant reductions. In line with this, the number of businesses specialized in the manufacturing of intermediate product, such as oil refining as well as the refining of petrochemical, chemical, plastic and ordinary metal products, has risen and/or stayed the same. This could be the result of an increase in such lines of business within the country’s productive profile, which, during the 1990s, specialized in the manufacturing of *commodities*.

## PALABRAS CLAVE

PRODUCCIÓN INDUSTRIAL  
NEOLIBERALISMO  
GRAN LA PLATA  
TRANSFORMACIONES SECTORIALES

## KEY WORDS

INDUSTRIAL PRODUCTION  
NEOLIBERALISM  
GREATER LA PLATA AREA  
SECTOR TRANSFORMATIONS



## MERCADO LABORAL Y DESARROLLO TERRITORIAL. SAN LUIS Y CUYO

*Ing. Jorge Raúl Olguín*

*Lic. María Evelyn Becerra*

*Lic. Virginia Carolina Vilchez*

*Lic. Karina Andrea Ruiz*

### INTRODUCCIÓN

Durante los años setenta se modificó la noción de desarrollo: de tener por objetivo la acumulación de capital, pasó a centrarse en la satisfacción de las necesidades básicas del hombre; es decir, se pasó de un *desarrollo riqueza* a un *desarrollo no pobreza*. Este hecho marca el cambio más importante en la historia de la Economía del Desarrollo, ya que supone el surgimiento de un enfoque radicalmente distinto a todos los anteriores (Hidalgo Capitán, 1996).

Nerfin, en relación con el “otro desarrollo” recogido en el relatorio de Uppsala, expresa:

El desarrollo alternativo debe estar orientado a satisfacer las necesidades humanas tanto materiales como inmateriales, empezando por satisfacer las necesidades básicas de los dominados y explotados, asegurando, al mismo tiempo, la humanización de todos los seres humanos, satisfaciendo sus necesidades de expresión, creatividad e igualdad, así como las de condiciones de convivencia, y permitiéndoles comprender y dominar sus propios destinos (Nerfin, 1977).

Jorge Raúl Olguín es Ingeniero, Magíster en Economía y Negocios (Universidad Nacional de San Luis –UNSL–), Docente-investigador de la UNSL. E mail: [jorge@fices.unsl.edu.ar](mailto:jorge@fices.unsl.edu.ar)

María Evelyn Becerra es Licenciada y Magíster en Economía y Negocios (UNSL), Docente-investigadora de la UNSL. E-mail: [ebecerra@fices.unsl.edu.ar](mailto:ebecerra@fices.unsl.edu.ar)

Virginia Carolina Vilchez es Licenciada en Trabajo Social, Maestranda de Sociedad e Instituciones (UNSL), Docente-investigadora. E-mail: [vvilchez@fices.unsl.edu.ar](mailto:vvilchez@fices.unsl.edu.ar)

Karina Andrea Ruiz es Licenciada en Trabajo Social (Facultad de Ingeniería y Ciencias Económico-Sociales de la UNSL), Docente-investigadora. E-mail: [ruize\\_k@hotmail.com](mailto:ruize_k@hotmail.com)

Este trabajo se lleva a cabo en el marco del Proyecto de Investigación N° 50412 “El Desarrollo Territorial. Determinantes y efectos. La Provincia de San Luis”, Facultad de Ingeniería y Ciencias Económico-Sociales de la Universidad Nacional de San Luis.

Siguiendo a Hidalgo Capitán (ob. cit.), el *endodesarrollo* –o su versión más moderna, el *desarrollo local*– añade a la estrategia de desarrollo la dimensión territorial. El territorio, con todo lo que representa (geografía, recursos, cultura, etnia, medio ambiente, etc.) juega un papel fundamental en la estrategia de desarrollo, y su desconocimiento puede generar la esterilidad de las políticas de desarrollo; es decir, las dificultades de implementación en un determinado territorio con particulares características puede llevar al bloqueo de esas políticas. La inclusión de esta dimensión en la teoría del desarrollo ha traído consigo la incorporación de los estudios de viabilidad en los proyectos de cooperación internacional, tanto de los organismos públicos como privados, y ha permitido desplazar parte de la tarea del desarrollo a las propias comunidades, conocedoras de su territorio.

Desde esta perspectiva, se puede decir que el Desarrollo Local es un proceso endógeno que procura aprovechar los recursos propios para fortalecer el entramado socioinstitucional y el sistema económico-productivo, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de una comunidad (Becerra, 2009). Si bien, el concepto de Desarrollo Local puede ser abordado desde diversas perspectivas, con diferentes objetivos y distintos contenidos, concordamos con Enrique Gallicchio en que:

[...] no es ni una moda, ni un paradigma, ni una panacea, es una estrategia y un instrumento de desarrollo. Su gran potencialidad radica en que representa una estrategia diferente para el desarrollo y no debe considerársela una tecnología a aplicar en cualquier circunstancia sino que es, ante todo, una estrategia socio-política de cambio [Gallicchio, 2010].

En particular, en cuanto al análisis de la dimensión económica, coincidimos en considerar que el Desarrollo Local:

[...] debe ser discutido y practicado no solamente en su dimensión de crecimiento, sino, sobre todo, como una estrategia de generación de empleo y trabajo [...] hablar de desarrollo económico local implica trabajar sobre una dimensión del desarrollo local inseparable de las demás. Se puede decir que uno de los objetivos de esta línea de trabajo es generar riqueza en un territorio. Los instrumentos para esto son, por ejemplo, el fortalecimiento de las empresas existentes, la atracción de nuevas empresas e inversiones, la integración y diversificación de la estructura productiva, el mejoramiento de los recursos humanos del territorio, y la coordinación de programas y proyectos [Gallicchio, ob. cit.].

Independientemente de las dimensiones que se analicen así como de los actores que intervengan en el proceso, el objetivo esperado de estas acciones será, particularmente en el caso de los territorios más desfavorecidos, la reducción de la pobreza y de la inequidad social.

En tal sentido, entre los objetivos del Desarrollo Local se pueden citar:

- Creación de empleo a través del fortalecimiento del sistema económico-productivo local con un aumento de la competitividad económica.
- Mejora de la equidad social mediante el reforzamiento del entramado socioinstitucional a través de la generación de capital social.

Por su lado, Casalis (2008) considera que el desarrollo territorial y la constitución de un entramado industrial más desconcentrado e integrado requieren, en ese sentido, de un enfoque de articulación inter e intrasectorial que desarrolle y fortalezca las complementaciones y las potencialidades de los territorios, incorporando tecnología, generando valor agregado y empleo, en favor del capital desconcentrado con asiento en el territorio. La tendencia a la concentración que exhibe el actual modelo productivo resulta negativa y regresiva para el desarrollo territorial porque debilita el tejido productivo local/regional, desplaza a los productores e implica destrucción de capital y de empleo.

Los enfoques territoriales reconocen el valor de generar políticas para aumentar la densidad de los entramados de pymes, lograr complementariedad entre el sector primario, la industria y los servicios, incorporar tecnología a la producción por medio de los institutos de ciencia y tecnología, facilitar el acceso al crédito del capital desconcentrado, etcétera.

## EL CONCEPTO DE MERCADO DE TRABAJO LOCAL

Tradicionalmente, la política de empleo se ha visualizado como una variable dependiente de la política de crecimiento económico. Sin embargo, la incorporación de nuevas tecnologías más intensivas en capital suele producir, al menos en el corto plazo, situaciones de desempleo estructural neto; esto es, si, por un lado, implican una capacidad potencial de generación de puestos de trabajo nuevos (los cuales requieren procesos de recalificación de recursos humanos), al mismo tiempo provocan una destrucción inmediata de antiguos empleos (Albuquerque, 2007).

En ese sentido, la causa del desempleo no se limita a los desbalances entre la oferta y la demanda de trabajo. Otras causas, relacionadas con el cambio tecnológico, provocan transformaciones estructurales del empleo –porque se requiere una mayor calificación de los recursos humanos– y modificaciones en las relaciones laborales.

Del lado de la demanda de trabajo, hay que aludir a las transformaciones estructurales del empleo y las transformaciones del empleo según ocupaciones. Entre las primeras, cabe citar la deslocalización de actividades económicas, las transformaciones sectoriales de la economía, las crecientes exigencias medioambientales y los cambios en las formas de relación laboral; mientras que, entre las transformaciones del empleo según ocupaciones, hay que aludir a los mayores requerimientos de calificación de los recursos humanos, junto a la existencia de empleos de baja calificación, precarios y mal remunerados, lo que pro-

voca una persistente polarización social (Fina, 2002, citado por Albuquerque, 2007).

El desempleo tiene una incidencia desigual en territorios y personas, según diferencias de edad, género o nivel educativo, entre otras. Asimismo, mantiene una relación directa con otros problemas sociales como la pobreza y la exclusión. En tal sentido, Robert Castel (1997) afirma que el trabajo determina la posibilidad de integración social, pues el trabajo estable se vincula con una inserción relacional sólida. Por el contrario, el desempleo, junto con una paulatina pérdida relacional, favorece la exclusión y marginación, lo cual suele derivar en delincuencia, violencia, racismo, discriminación, etcétera.

Por su parte, Gallicchio (2010) expresa que:

El desempleo no es un fenómeno nuevo en nuestra sociedad. Lo que hace de él un hecho singular en los últimos tiempos, y de manera creciente, son sus dimensiones y características. Estos aspectos lo vuelven una asignatura ineludible para la formulación de políticas que den cuenta de los mismos. Al volumen tan importante de desempleados, hay que sumar otro igual de importante: el contingente de trabajadores que tienen serios problemas en la calidad de sus empleos, y otros que deben optar por la emigración como vía para mejorar sus ingresos y vivir dignamente. El desempleo no se distribuye de manera uniforme entre las diferentes categorías de activos, sino que afecta de modo muy desigual a los diferentes grupos y territorios. Siendo un fenómeno de toda la sociedad, es un hecho anti-igualitario que tiende a concentrarse en ciertos colectivos (Gallicchio, ob. cit.).

Sánchez y Moreno (2010) aseveran que la particular configuración que alcanza el mercado de trabajo determina la forma y la intensidad en la que el crecimiento económico repercute en el bienestar social de la población. En este sentido, se podría afirmar que el mercado de trabajo es el principal “conversor” del crecimiento económico en bienestar social. De esta manera, si en un mercado de trabajo concreto predomina el empleo informal (ausencia de protección social) y la precariedad laboral (bajos salarios, condiciones insalubres e inestabilidad en el empleo, baja capacitación laboral), las probabilidades de que el crecimiento económico se transforme en bienestar social y en oportunidades vitales para la población serán significativamente menores. Al contrario, las posibilidades de que el crecimiento económico se conviertan en un mayor bienestar social aumentan a medida que crece el empleo regular y se establecen medidas que mejoran las condiciones laborales.

Las autoridades locales perciben de forma directa los problemas relacionados con el empleo y deben darles respuesta. Este tipo de respuestas no pueden ser genéricas; deben referirse a las peculiaridades específicas de cada territorio. Por lo tanto, el diseño de las políticas de empleo debe basarse en una aproximación territorial, utilizando el concepto de *mercado de trabajo local*. Se trata de un concepto para el que no existen definiciones teóricas plenamente aceptadas; ade-

más, las limitaciones de la información estadística disponible, no diseñada para abordar este tipo de enfoque territorial, obliga a mediciones mediante aproximaciones colaterales, como las referidas al análisis de los movimientos diarios entre la vivienda y el lugar de trabajo, la continuidad de las construcciones, o la densidad de población.

## REFERENCIA METODOLÓGICA

Este estudio pretende aportar a la discusión del impacto del Mercado de Trabajo en la Provincia de San Luis, en un análisis comparativo con las provincias de la Región Cuyo del país: San Luis, San Juan y Mendoza.

Los datos analizados en este trabajo se obtuvieron de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que releva el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y de información censal proporcionada por el mismo organismo.

La situación de la Provincia de San Luis se proyecta a partir de los datos del aglomerado “San Luis y el Chorrillo”. Debido a que la EPH se releva en poblaciones de más de 100 mil habitantes al Censo 2001, la Provincia de San Luis solo está representada por ese aglomerado, que corresponde aproximadamente al 44% de la población provincial, mientras que el aglomerado Gran Mendoza y el aglomerado Gran San Juan cubren más del 60% de la población de cada provincia.

La información utilizada para el período elegido es la publicada como Microdatos de la EPH y corresponden al 4° trimestre de 2003 y 4° trimestre de 2011. En cuanto a la información censal, se utilizan los datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 1991, 2001 y los datos definitivos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010.

## ESTRUCTURA ECONÓMICA DE LA REGIÓN

Analizando una breve caracterización de la estructura productiva de las provincias de Mendoza y de San Juan elaborada por el Programa de Servicios Agrícolas Provinciales de la Universidad Nacional de Cuyo (PROSAP, 2011), se puede destacar lo siguiente:

- La provincia de Mendoza aporta al PBI Nacional el 4,3%. El sector primario participa con un 23% del Producto Bruto Geográfico (PBG) provincial, básicamente por las actividades agrícolas, ocupando el lugar más importante la producción de uvas para vinos, seguida por las producciones hortícolas y frutícolas. A su vez, la industria manufacturera representa el 16% de su PBG, y se destacan las actividades relacionadas con el procesamiento de las producciones agropecuarias. La provincia posee casi 76 mil hectáreas de frutales, con una cosecha de 635 mil toneladas en la campaña 2011, destinadas tanto al consumo en fresco como a la industrialización, lo que da origen a una importante industria conservera.

- Un exponente característico de la agroindustria de la Provincia de Mendoza lo constituye la cadena vitivinícola, siendo la principal provincia productora de uvas (70% del total producido a nivel nacional) y de vinos. Otro rubro productivo de importancia lo constituye el olivo, del cual casi la mitad se destina a aceitunas para conserva y el resto para la producción de aceite de oliva.

- En relación con el PBG de la Provincia de San Juan, cabe destacar que el sector primario ha venido aportando alrededor del 11% del total y está vinculado fundamentalmente con la producción de vid y olivo que ocupan más de dos tercios de la superficie implantada anualmente en esta provincia. El resto de la producción primaria se concentra en la actividad frutihortícola –tanto en variedades frescas como secas y en conserva– y en ganadería caprina

- En la Provincia de San Juan se cultivan más de 6 mil hectáreas de frutales. El destino principal de la fruta sanjuanina es el mercado interno, tanto para la fruta en fresco como para su industrialización en la elaboración de dulces y conservas. Dentro del cultivo de hortalizas la producción principal es el ajo (80% de la superficie cultivada en el país), la cebolla (segunda productora nacional), el melón y el tomate, a las que se agregan los espárragos –de reciente desarrollo.

- Las uvas de mesa ocupan el segundo lugar entre los productos exportados por la provincia, luego del oro, que ha desplazado incluso a tradicionales productos de exportación provincial como son el mosto y los vinos. A su vez la Provincia de San Juan es la principal productora y exportadora de pasas de uva: es responsable de más del 90% de la producción nacional.

La Provincia de San Luis, tradicionalmente agrícola-ganadera, luego de verse favorecida por la implementación de un régimen de promoción industrial a principios de la década de 1980, se convirtió en una provincia fabril. De esta forma, si bien se encuentra comprendida en la situación global argentina, presenta rasgos que la destacan: es la importante incidencia del sector manufacturero en la economía provincial lo que la diferencia del patrón productivo nacional.

Este proceso de industrialización mostró tres características distintivas: fue tardío con respecto a las zonas tradicionalmente industriales del país, se basó en los incentivos fiscales e implicó la utilización de un esquema de producción fordista. Además, produjo modificaciones importantes en la estructura productiva provincial, hasta entonces basada en el sector primario.

Más recientemente, con el decaimiento de la promoción industrial y las mutaciones del sector agropecuario nacional de la última década que repercutieron en el precio de las producciones agropecuarias de algunos cereales y oleaginosas, esta provincia se ha visto influenciada por un proceso de transformación que afecta fuertemente a la región central del país.

El nuevo modelo de producción agrícola se caracteriza por ser altamente tecnificado y demandante de capital, aspectos que lo asemejan al modelo de producción industrial. Esta nueva agricultura ha penetrado diversos espacios territoriales, tanto pampeanos como extrapampeanos; y lo ha hecho de manera dominante, borrando las particularidades locales, extrayendo su renta y los saberes tradicionales, generando exclusión y dependencia, en el marco de la consolidación de un modelo de alta capacidad de producción de riqueza.

De todos modos, San Luis, presenta una particularidad sustancial en la utilización de políticas sociales. Desde el año 2003 destina una importante proporción de su presupuesto al sostenimiento de una política masiva, orientada a atemperar los efectos del desempleo, denominada Plan de Inclusión Social “Trabajo por San Luis” (Ley 5373), que prevé una contribución económica a todos los habitantes de la provincia que se encuentren desocupados (Olguín, Vilchez y Rodríguez, 2011)

El objetivo del Plan es justamente incluir a todos los puntanos, evitando cualquier situación injusta de exclusión social. Pero evitando dar simplemente un subsidio, ya que este no cumple con el objetivo de la inclusión. Se trata de dar trabajo, de forma tal que se fomente la cultura del trabajo, ya que este es sinónimo de dignidad, confianza, capacidad de progreso, independencia y libertad (Suárez Godoy, 2004).

La duración del Plan de Inclusión Social está prevista hasta que el último beneficiario obtenga un trabajo (Suárez Godoy, ob. cit.). Por otra parte, el Plan comprende un amplio número de beneficiarios:

Está dirigido a todos los ciudadanos de San Luis desocupados, dispuestos a mejorar sus posibilidades de conseguir empleo mediante la inclusión de la cultura del trabajo. Se garantiza el acceso al Plan de las madres solteras, mujeres jefas de hogar, mujeres mayores de cuarenta (40), cincuenta (50) y sesenta (60) años, todas las personas con capacidades diferentes, hombres mayores de cuarenta (40) años, todos los jóvenes, mujeres y hombres mayores de dieciocho (18) años y de todo sector de la población en estado de emergencia social (Ley 5373, Art. N° 3).

Vale considerar que, a pesar de que desde su implementación este plan involucró a un amplio número de beneficiarios, a la fecha ha sido significativa la cantidad de personas dadas de baja: el primer año incluyó a 45.000; a finales de 2008 el número se redujo a 31.500; y en la actualidad, la cantidad de beneficiarios disminuyó a 14.076, entre los cuales se encuentran 11.461 pertenecientes al Plan de Inclusión Social y 2.615 integrantes de Seguridad Comunitaria (Ministerio de Inclusión y Desarrollo Humano–Provincia de San Luis, 2011). Esta reducción se debe, principalmente, a la mayor participación de los sanlui-

seños en los Planes Nacionales, como la Asignación Universal por Hijo,<sup>1</sup> la cual es incompatible con la recepción de otra ayuda social, como el Plan de Inclusión, por lo que muchos beneficiarios han optado por esta segunda opción. En cambio, en su momento, el Plan Jefas y Jefes de Hogar no tenía igual atractivo por la diferencia económica a favor del Plan de Inclusión Social.

Para el financiamiento del Plan, el gobierno de la provincia destinó, originalmente, una asignación presupuestaria de 177 millones de pesos (aproximadamente un 25% del presupuesto provincial). “Los beneficiarios del Plan percibirán una colaboración económica de carácter no remunerativo por todo concepto de Pesos Trescientos (\$ 300) mensuales” (Ley 5373, Art. N° 8). El monto total asignado al Plan es casi equivalente al que tradicionalmente destinaba el gobierno provincial a la obra pública, que a partir de ese momento prácticamente se discontinuó. Al contrario de lo que sucede con otros planes sociales, la instrumentación de este plan solo contempla la intervención del Poder Ejecutivo provincial, sin la participación de ningún otro organismo. Por lo tanto, el Ejecutivo es el que dispone la asignación del beneficio y la permanencia. Actualmente los beneficiarios del Plan perciben una colaboración económica de ochocientos cincuenta y cinco pesos (\$855) mensuales.

En relación con la contraprestación, las tareas a desarrollar por los beneficiarios tienen una duración de seis horas diarias. A su vez, se habilita al Poder Ejecutivo a celebrar convenios con empresas del sector privado para la incorporación de beneficiarios del Plan en el desarrollo de proyectos de interés público (Ley 5373, Art. N° 4), garantizándoles a los beneficiarios “las coberturas de Aseguradora de Riesgo de Trabajo y de la Dirección de Obra Social del Estado Provincial, en las condiciones que establezca la reglamentación” (Ley 5373, Art. N° 10).

En cuanto a las actividades que llevan a cabo, los beneficiarios cumplen con tareas de desmalezamiento, por ejemplo: limpieza de parques, paseos públicos y la vera de las rutas. También pueden realizar talleres optativos y coordinados por mismos beneficiarios del plan, por ejemplo: tejido, carpintería, folclore, cocina, alfabetización, artesanía, etcétera.

Finalmente, vale resaltar –sin desconocer por ello la ayuda social que representa– que, dado que, como se señaló, solo el Ejecutivo dispone la asignación del beneficio y su duración –con renovación anual desde el 2003 hasta la actualidad–, se genera una dependencia de los beneficiarios respecto del Ejecutivo provincial que conlleva lo que Robert Cartel (2004) denomina una “inseguridad social”, toda vez que, en sus prácticas cotidianas, el Plan es presen-

1 El Decreto 1602/09 referido a la Asignación Universal por Hijo en su artículo 9° establece que la percepción de las prestaciones previstas en él resultan incompatibles con el cobro de cualquier suma originada en Prestaciones Contributivas o No Contributivas Nacionales, Provinciales, Municipales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, incluyendo las prestaciones de las Leyes N° 24.013, 24.241 y 24.714 y sus respectivas modificatorias y complementarias.

tado informalmente como un “favor” y no como un derecho a una política social. La *inseguridad social* es entendida como la conciencia de estar a merced de acontecimientos que pueden degradar el estatus social. Y actúa como un proceso de desmoralización, de disociación social, que condiciona a los sujetos a vivir en la precariedad permanente, que es también una inseguridad permanente por no tener el menor control sobre lo que les ocurre. Puntualmente, la inseguridad permanente “es no poder ni dominar el presente ni anticipar positivamente el porvenir” (Castel, 2004, pp. 35-40).

La inseguridad en el empleo y, por lo tanto, la incertidumbre acerca de los ingresos presentes y futuros pueden mirarse como una forma de exclusión. Inseguridad e incertidumbre, a su vez, son las dimensiones básicas que identifican a los empleos precarios. La precariedad, en este sentido, conduce a los trabajadores a situaciones típicas de la exclusión social (Lindenboim, Serino y González, 2000).

## CUESTIONES BÁSICAS PARA ANALIZAR LA DEMOGRAFÍA Y EL MERCADO DE TRABAJO

Un aspecto central de cara al Desarrollo Local es conocer la estructura y evolución de la población, el perfil del mercado de trabajo y los principales problemas de empleo en el territorio. Para ello, se debería efectuar un análisis de la población local, de las tendencias demográficas, de la pirámide de edad, del nivel de empleo y desempleo, del nivel de renta, de la distribución geográfica poblacional, de los movimientos de emigración, etcétera (Silva Lira, 2003).

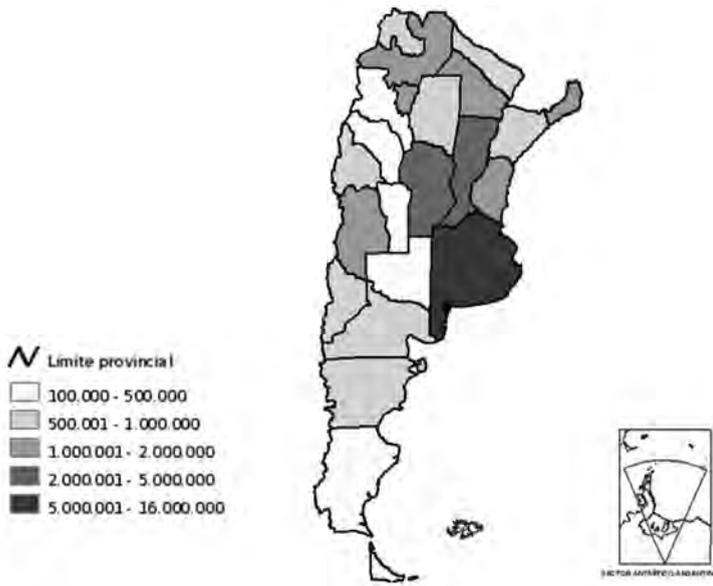
En este trabajo, que pretende una aproximación al diagnóstico de los aportes del mercado laboral al Desarrollo Local, se considera: la evolución y distribución de la población de las provincias incluidas en la región analizada; los principales indicadores del mercado laboral y el nivel y distribución del ingreso de sus habitantes.

Con ello se intenta estimar las potencialidades que tiene cada una de las provincias analizadas para insertarse convenientemente en las estrategias de desarrollo propios de este tipo de territorio.

### **Evolución y distribución de la población de las provincias de la Región Cuyo**

Según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 del INDEC, en relación con la distribución en categorías según número de habitantes, esta es la situación de las provincias que integran la Región Cuyo: San Luis está en la franja “De 100.000 a 500.000” habitantes, San Juan en la “De 500.001 a 1.000.000” habitantes y Mendoza en la “De 1.000.001 a 2.000.000” habitantes (Mapa 1).

### Mapa 1. Población total por provincia. República Argentina. Año 2010



Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Resultados definitivos.

En relación con la evolución de la población, entre el Censo 2001 y el Censo 2010 se observa un crecimiento intercensal del 9,8% en San Juan, del 10,1% en Mendoza y del 17,5% en la Provincia de San Luis. Como se ve, esta última experimentó un incremento visiblemente mayor, aunque sus valores absolutos todavía se encuentran muy por debajo del resto de las provincias (Cuadro 1).

### Cuadro 1. Evolución intercensal de la población. Región Cuyo. Años 2001-2010

	Censo 2001				Censo 2010				Variación %
	Total de población	Varones	Mujeres	Índice de masculinidad	Total de población	Varones	Mujeres	Índice de masculinidad	
Total País	36.260.130	17.659.072	18.601.058	94,9	40.117.096	19.523.766	20.593.330	94,8	10,6
Mendoza	1.579.651	769.265	810.386	94,9	1.738.929	846.831	892.098	94,9	10,1
San Juan	620.023	302.532	317.491	95,2	681.055	333.228	347.827	95,8	9,8
San Luis	367.933	183.411	184.522	99,4	432.310	213.407	218.903	97,5	17,5

Nota: El índice de masculinidad indica la cantidad de varones por cada cien mujeres.

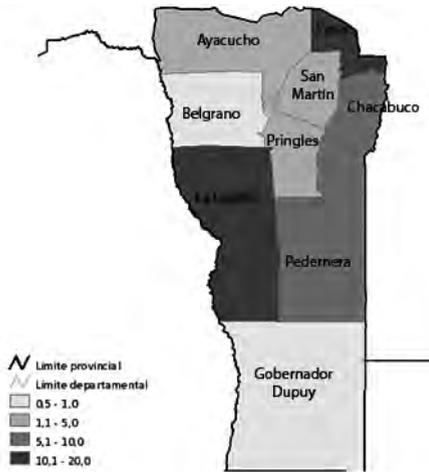
Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Resultados definitivos.

La densidad poblacional de las provincias consideradas y su evolución es, asimismo, muy asimétrica: por ejemplo, Mendoza pasó de 10,6 hab./km<sup>2</sup> en el Censo 2001 a 11,7 hab./km<sup>2</sup> en los valores definitivos del Censo 2010. En cam-

bio, San Luis pasó de 4,8 hab./km<sup>2</sup> a 5,6 hab./km<sup>2</sup>. Por su parte, el promedio nacional pasó de 13 hab./km<sup>2</sup> a 14,4 hab./km<sup>2</sup>.

En los Mapas 2, 3 y 4 se observa la distribución espacial de la población según densidad departamental por cada provincia que integra la Región Cuyo. Asimismo, se presentan los cuadros que muestran la población de cada departamento y su variación intercensal correspondiente a los Censos 1991, 2001 y a los resultados definitivos del Censo 2010 (Cuadros 2, 3 y 4).

**Mapa 2. Densidad de población por departamento. Provincia de San Luis. Año 2010**



Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Resultados definitivos.

Como se indicó, la Provincia de San Luis arroja en los dos períodos intercensales significativas tasas de crecimiento por encima del promedio nacional, escenario ya registrado en el período 1980-1991; esto implica la reversión de una tendencia secular de saldos migratorios negativos. Sin embargo, si se efectúa un análisis de su distribución hacia el interior del territorio provincial, pueden advertirse notables desequilibrios entre los distintos departamentos.

El mayor incremento relativo durante ambos períodos se registra en el Departamento Junín –debido al vertiginoso crecimiento de la Villa de Merlo y alrededores como producto de la actividad turística–, aunque en términos absolutos su incidencia es modesta. El Departamento La Capital es el principal aportante del incremento provincial, con sus altas tasas de crecimiento y su considerable concentración de población, que ha pasado a representar en los últimos veinte años del 42,2% al 47,8% de la población sanluiseña.

Como agudo contraste, los Departamentos San Martín y Belgrano presentan tasas negativas, muy altas en el caso del primero, que se vienen repitiendo en períodos anteriores y que, de no revertirse, dejarán a estos territorios



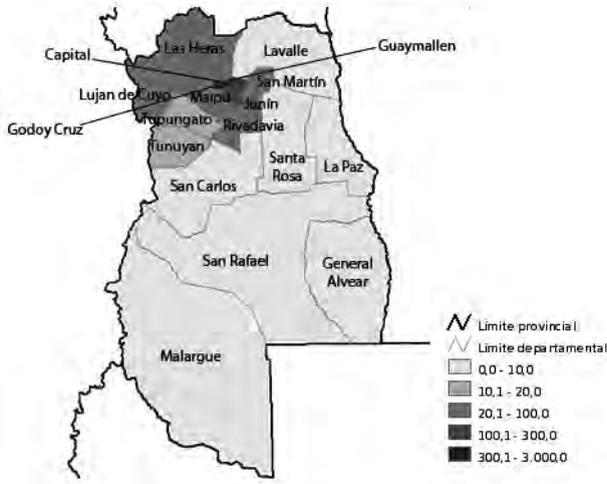
**Cuadro 3. Población departamental y variación intercensal. Provincia de San Juan. Años 1991, 2001 y 2010**

Departamento	Censo 1991	Censo 2001	Censo 2010	Variación 1991-2001	Variación 2001-2010
Total	528.715	620.023	681.055	17,3%	9,8%
Albardón	16.645	20.413	23.888	22,6%	17%
Angaco	7.323	7.570	8.125	3,4%	7,3%
Calingasta	7.667	8.176	8.588	6,6%	5%
Capital	119.423	112.778	109.123	-5,6%	-3,2%
Caucete	28.159	33.609	38.343	19,4%	14,1%
Chimbas	52.263	73.829	87.258	41,3%	18,2%
Iglesia	5.626	6.737	9.099	19,7%	35,1%
Jáchal	19.955	21.018	21.730	5,3%	3,4%
9 de Julio	5.972	7.652	9.307	28,1%	21,6%
Pocito	30.597	40.969	53.162	33,9%	29,8%
Rawson	90.174	107.740	114.368	19,5%	6,2%
Rivadavia	56.986	76.150	82.641	33,6%	8,5%
San Martín	9.154	10.140	11.115	10,8%	9,6%
Santa Lucía	38.086	43.565	48.087	14,4%	10,4%
Sarmiento	15.932	19.092	22.131	19,8%	15,9%
Ullum	3.173	4.490	4.886	41,5%	8,8%
Valle Fértil	5.633	6.864	7.222	21,9%	5,2%
25 de Mayo	13.042	15.193	17.119	16,5%	12,7%
Zonda	2.905	4.038	4.863	39,0%	20,4%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de los Censos 1991, 2001 y 2010 (definitivo).

La Provincia de San Juan registra, durante los dos períodos intercensales, tasas de crecimiento menores que la tasa nacional. Concentra la mayoría su población en los oasis o valles centrales (Tulúm, Ullum, Zonda y Jáchal). En el primero de esos valles, situado en el Departamento Capital, se ubica el denominado Gran San Juan, que es el mayor conglomerado poblacional de la provincia. Presenta disímiles tasas de crecimiento en los departamentos que lo componen. Así los principales incrementos –que se reiteran en ambos períodos– se encuentran en los Departamentos de Pocito, 9 de Julio y Chimbas, al contrario de lo que ocurre en Rawson y especialmente en el Departamento Capital, con recurrentes tasas negativas en ambos períodos intercensales. Al noroeste provincial, Iglesias encabeza el incremento de tasas pero con escasa población en valor absoluto. Por su parte, Valle Fértil, Jáchal y Calingasta, departamentos de gran extensión territorial, detentaron las menores tasas de crecimiento.

### Mapa 4. Densidad de población por departamento. Provincia de Mendoza. Año 2010



Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Resultados definitivos.

El Mapa 4, correspondiente a la Provincia de Mendoza, señala con elocuencia la concentración territorial de la población en el noroeste provincial. La distribución poblacional en Mendoza se distingue por la concentración en zonas de riego, que constituyen, al mismo tiempo, importantes concentraciones de localidades urbanas. El oasis de Mendoza, donde está el aglomerado Gran Mendoza formado por las zonas urbanizadas de los departamentos Capital, Guaymallén, Godoy Cruz, Luján de Cuyo, Las Heras y Maipú, posee una población que representa el 63,7% de la población total (Censo 2010) y ocupa una superficie del 11% del territorio. En ambos períodos intercensales, estos departamentos presentaron incrementos por encima del promedio provincial, con excepción de Godoy Cruz y de la propia Capital –cuyo comportamiento llama la atención: a pesar de ser una capital provincial, en valores absolutos refleja una población menor que la que tenía hace 20 años.

También los Departamentos del Valle de Uco –Tunuyán, Tupungato y San Carlos– presentan incrementos por encima del promedio provincial. Pero no ha sucedido lo mismo en la zona del denominado oasis de San Rafael.

Las zonas menos pobladas, como La Paz, Santa Rosa y General Alvear, con extensos territorios, han presentado variaciones inferiores al crecimiento vegetativo. La única excepción es Malargüe, que incrementó en un 20% su población –seguramente por el impacto de la actividad turística–, aunque debe tenerse presente la modesta cifra en valores absolutos que detenta.

**Cuadro 4. Población departamental y variación intercensal. Provincia de Mendoza. Años 1991, 2001 y 2010**

Departamento	Censo 1991	Censo 2001	Censo 2010	Variación 1991-2001	Variación 2001-2010
Total	1.412.481	1.579.651	1.738.929	11,8	10,1
Capital, Mendoza	121.620	110.993	115.041	-8,7	3,6
General Alvear, Mendoza	42.338	44.147	46.429	4,3	5,2
Godoy Cruz, Mendoza	179.588	182.977	191.903	1,9	4,9
Guaymallén, Mendoza	221.904	251.339	283.803	13,3	12,9
Junín, Mendoza	28.418	35.045	37.859	23,3	8
La Paz, Mendoza	8.009	9.560	10.012	19,4	4,7
Las Heras, Mendoza	156.545	182.962	203.666	16,9	11,3
Lavalle, Mendoza	26.967	32.129	36.738	19,1	14,3
Luján de Cuyo, Mendoza	79.952	104.470	119.888	30,7	14,8
Maipú, Mendoza	125.331	153.600	172.332	22,6	12,2
Malargüe, Mendoza	21.743	23.020	27.660	5,9	20,2
Rivadavia, Mendoza	47.033	52.567	56.373	11,8	7,2
San Carlos, Mendoza	24.140	28.341	32.631	17,4	15,1
San Martín, Mendoza	98.294	108.448	118.220	10,3	9
San Rafael, Mendoza	158.266	173.571	188.018	9,7	8,3
Santa Rosa, Mendoza	14.241	15.818	16.374	11,1	3,5
Tunuyán, Mendoza	35.721	42.125	49.458	17,9	17,4
Tupungato, Mendoza	22.371	28.539	32.524	27,6	14

Fuente: Elaboración propia a partir de información de los Censos 1991, 2001 y 2010 (definitivo).

## Principales indicadores del mercado laboral

Las mediciones correspondientes a la Onda Octubre de 2001 muestran en la Región Cuyo una situación laboral signada por una importante Tasa de Desocupación. Dentro de la Región, la Provincia de San Juan posee la más alta  $-18,3\%$ , seguida por la Provincia de Mendoza  $-13,5\%$  y la Provincia de San Luis  $-12,2$  por ciento.

En relación con la Tasa de Subocupación, todas las provincias de Cuyo presentaban cifras más elevadas que el promedio del país, lo que muestra una enorme proporción de personas con problemas de empleo.

En cuanto a la Tasa de Actividad, tanto la de San Juan como la de Mendoza eran superiores a la de San Luis, con cifras muy por debajo del promedio nacional (Cuadro 5).

### Cuadro 5. Indicadores del Mercado Laboral. República Argentina y Región Cuyo. Onda Octubre de 2001

	Tasa de Actividad	Tasa de Empleo	Tasa de Desocupación	Tasa de Subocupación
<b>País</b>	<b>42,2</b>	<b>34,5</b>	<b>18,3</b>	<b>16,3</b>
San Luis	37,1	32,6	12,2	18,8
San Juan	39,3	32,8	18,3	19,8
Mendoza	39,4	34,1	13,5	18,4

Fuente: Elaboración propia a partir de informes de prensa del INDEC.

Por su parte, el relevamiento correspondiente al 4° trimestre de 2011 muestra una marcada reducción de la desocupación en todos los aglomerados analizados. En particular, la Provincia de San Luis presenta una Tasa de Desocupación del 1,3%, consecuencia de la implementación del Plan de Inclusión Social, que desde el segundo semestre de 2003 ha mantenido esos valores por debajo del 2%. La Provincia de San Juan, de manera similar a la Provincia de Mendoza, exhibe una Tasa de Desocupación que representa menos de la mitad del promedio del país. En cuanto a la Tasa de Subocupación, solo Mendoza tiene una cifra elevada: es casi tres veces la de San Luis o San Juan

La Tasa de Actividad también ha crecido pero, como puede apreciarse en el Cuadro 6, San Luis se sigue mostrando como la provincia con menor intención de participación en el mercado laboral.

### Cuadro 6. Indicadores del Mercado Laboral. República Argentina y Región Cuyo. 4° trimestre de 2011

	Tasa de actividad	Tasa de empleo	Tasa de desocupación	Tasa de subocupación
<b>País</b>	<b>46,1</b>	<b>43,0</b>	<b>6,7</b>	<b>8,5</b>
San Luis	38,4	37,9	1,3	2,2
San Juan	40,8	39,4	3,6	2,7
Mendoza	43,1	41,8	3,0	7,4

Fuente: Elaboración propia a partir de informes de prensa del INDEC.

Por otra parte, para el 4° trimestre de 2011 y según se muestra en el Cuadro 7, los ocupados, en las tres provincias analizadas, se concentran mayoritariamente en el Estado; luego siguen los sectores Servicios, Comercio y, en cuarto lugar, Industria.

La participación del Estado es particularmente alta en San Luis (30,5%), aunque San Juan y Mendoza también se encuentran por encima del promedio nacional. Esto se debe a las políticas estatales implementadas en los últimos años en la Argentina, que atraviesan a todas las provincias y particularmente a las de la Región analizada.

La ocupación en las Actividades Primarias solo muestra valores importantes para San Juan con el 4,7%, valor obviamente influenciado por la actividad minera además de la agrícola.

La actividad en el Sector Secundario sigue mostrando a San Luis, con el 16,9%, como una provincia industrial, superando al resto de la Región e, incluso, al promedio nacional. Vale tener en cuenta que desde 1982, con la Ley Nacional 22702, la Provincia de San Luis tuvo un conjunto de beneficios promocionales que implicaban fuertes incentivos para la radicación de industrias. Estos incentivos le permitieron desarrollar una importante actividad manufacturera, con una significativa influencia en los procesos de generación de puestos de trabajo y contención del desempleo, lo que, de alguna manera, le brindó la posibilidad de mantenerse durante largo tiempo “protegida” de los avatares de la economía nacional (Olguín, Vilchez y Ruiz, 2009).

**Cuadro 7. Trabajo por Rama de actividad. República Argentina y Región Cuyo (en porcentaje). 4° trimestre de 2011**

	País	San Luis	San Juan	Mendoza
Actividades primarias	1,6	1,7	4,7	2,1
Industria	14,0	16,9	12,9	10,6
Construcción	9,2	14,1	10,1	8,9
Comercio	20,1	17,7	21,3	25,7
Servicios	29,0	19,0	22,1	26,4
Estado	25,5	30,5	28,7	26,1
Otros	0,6	0,0	0,1	0,2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPH-INDEC

### La situación distributiva

En comparación con el resto de las provincias de la Región analizadas, el Producto Bruto Geográfico de San Luis se distribuye entre una población relativamente pequeña,<sup>2</sup> lo que, en algunos momentos, ha significado altos niveles de ingreso per cápita. Sin embargo, esta situación no parece tener un correlato directo con las condiciones de vida de la población. Consecuentemente, una evaluación adecuada del impacto del progreso económico del país y de la implementación de los Planes Sociales sobre las condiciones de vida de los sanluisenses a partir del seguimiento de los ingresos exige considerar ciertos factores que influyen sobre la medición de los mismos y sus posibilidades de comparación en el tiempo.

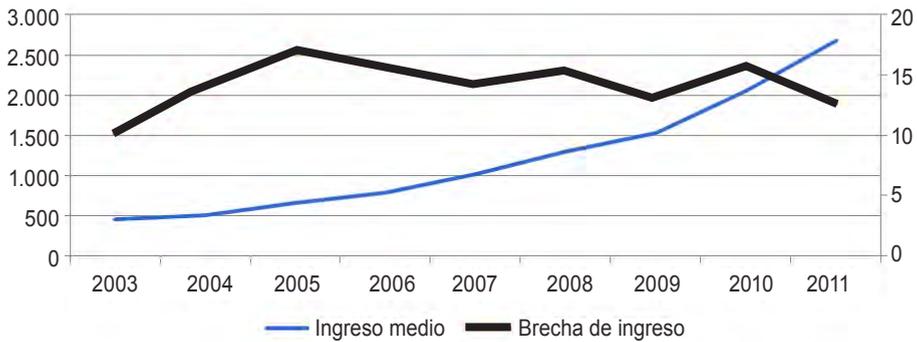
2 Según el Censo Nacional 2010 (Resultados Definitivos), la población de San Luis asciende a 432.310 habitantes.

Si se analiza el Gráfico 1, se puede observar que la distribución del ingreso muestra una alta concentración: el 10% más rico de la población concentra casi el 25% del ingreso total, mientras que, en la mayoría de las mediciones, el 10% más pobre detenta valores menores al 2%. No obstante, desde la implementación del Plan de Inclusión Social, el ingreso medio de la población ocupada de San Luis –para la ocupación principal– ha ido en progresivo aumento.

De todos modos, para el 4° trimestre de 2011 el ingreso medio del país ascendía a \$3.197, es decir, casi un 20% mayor que en San Luis. Por su parte, San Juan, en esa medición, tenía un ingreso que llega a los \$2.463, en tanto que Mendoza contaba con un ingreso medio de \$4.275, muy superior al promedio nacional.

La situación de Mendoza puede considerarse singular ya que, en ese aglomerado, la EPH ha relevado un ingreso máximo de \$20.000 en la medición del 4° trimestre de 2011. Esto ha disparado todos los valores relacionados, mejorando el nivel promedio de ingresos pero incrementado la brecha de desigualdad y perjudicando la distribución del ingreso

**Gráfico 1. Ingreso medio y brecha de ingreso. San Luis. Años 2003/2011**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EPH-INDEC.

Por su parte, como se observa en el Gráfico 1, la aproximación a la brecha de ingresos de San Luis, es decir la relación entre los ingresos del 10% más rico y los del 10% más pobre de la población, muestra un importante crecimiento en la primera parte del período considerado, luego se mantiene con ciertas variaciones y, finalmente, baja en la última medición.

En efecto, en el 4° trimestre de 2003 se registró un ingreso 10,1 veces superior del 10% más rico *versus* el 10% más pobre, alcanzando un máximo de 17 en 2005.

En la última medición registrada, la brecha de ingresos de San Luis asciende a 12,7 veces, mientras que, a nivel nacional, donde la incidencia de las Políticas Sociales no es tan notoria como en San Luis, alcanza las 19,2 veces. Por su parte, San Juan presenta una brecha de 17,2 y Mendoza –por la situación anteriormente comentada– pasa a tener una de 26,7 veces.

De todos modos, debe tenerse en cuenta que, en el año 2000, la brecha de ingresos para San Luis alcanzó más de 26,4 veces (Olguín, Paéz y Bussetti, 2005).

Si bien estos datos indican una mejora en el nivel de ingresos y una reducción en la brecha, existen otros indicadores que permiten establecer concordancias en el comportamiento. Sin dudas, de los diversos índices que se utilizan para el estudio de la desigualdad, el que genera mayor consenso para los trabajos empíricos es el Coeficiente de Concentración de Gini. Este indicador mide la relación entre el porcentaje acumulado de la población perceptora (ya sea a nivel de hogares o de individuos) y la frecuencia relativa acumulada de ingresos correspondientes según la estratificación elegida, por ejemplo, deciles. El valor máximo que puede adquirir es 1, cuando la desigualdad es extrema; el mínimo se ubica en 0, cuando la equidad es perfecta. En este último caso, cada estrato de la población percibe exactamente la misma participación en el ingreso respecto de su ponderación en la población total considerada.

Para poder apreciar la evolución de la distribución del ingreso se utilizará el índice de Gini, tomando el ingreso de la ocupación principal como variable para medir la concentración del ingreso de la población ocupada. Esta variable brinda información pertinente para evaluar la manera en que se distribuye la renta entre los miembros de una sociedad que desempeñan actividades remuneradas. El Cuadro 8 representa los valores del Índice de Gini correspondientes al total del país y a las provincias de la Región Cuyo.

**Cuadro 8. Índices de Gini para Ingreso de la ocupación principal. República Argentina y Región Cuyo. Años 2003-2011**

	4° trimestre 2003	4° trimestre 2011	Variación
Total del País	0,461	0,384	-16,7%
San Luis	0,345	0,357	3,5%
San Juan	0,444	0,393	-11,5%
Mendoza	0,441	0,504	14,3%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos EPH-INDEC.

Si se analiza comparativamente la variación entre el 4° trimestre de 2003 y el 4° trimestre de 2011, puede observarse que, en el período analizado, San Luis ha empeorado en su situación distributiva, retrocediendo un 3,5%, mientras que San Juan redujo su índice de desigualdad en un 11,5% y el país lo hizo en un 16,7%. Mendoza, por su parte, retrocedió un 14,5%. Una vez más, debe recordarse la situación especial de esta última provincia que mencionáramos anteriormente.

La notable mejora de la equidad a nivel del promedio nacional muestra que el esfuerzo económico que hace la provincia con el sostenimiento del Plan de Inclusión Social no obtiene resultados tan impactantes como con las tasas de desocupación, si bien, por otra parte, la situación previa que mantenía la Provincia de San Luis era bastante más delicada, ya que el Coeficiente de Gini para la medición de octubre de 2001 ascendía a 0,418 (Olguín y Mesas, 2007).

## A MODO DE REFLEXIÓN FINAL

Si bien este estudio no pretende abarcar en su totalidad la problemática de las potencialidades territoriales asociadas con el Desarrollo Local de una región como la analizada, como avance pueden adelantarse algunas consideraciones.

De las provincias incluidas en la Región Cuyo consideradas en este trabajo, es San Luis la que presenta el menor número de habitantes, a pesar de haber tenido una mayor tasa de crecimiento intercensal que el resto. Incluso la densidad poblacional de San Luis es aproximadamente la mitad de la de Mendoza y poco más del tercio del promedio nacional.

La distribución territorial de la población también muestra profundas asimetrías, más notorias en Mendoza y San Juan.

La situación ocupacional ha presentado sustanciales mejoras desde los relevamientos correspondientes a octubre de 2001, en los que San Juan presentaba la más alta Tasa de Desocupación de la Región con el 18,3% –la misma que el promedio nacional–, mientras que Mendoza mantenía un 13,5% de su población económicamente activa en condiciones de desocupación. San Luis, en ese momento exhibía una Tasa de Desocupación del 12,2%, pero mostraba una Tasa de Subocupación superior a las del resto de las provincias de la Región y al promedio del país.

En la medición correspondiente al 4° trimestre de 2011, se observa una marcada reducción de la desocupación en todos los aglomerados analizados, en particular en San Luis, con una Tasa de Desocupación del 1,3%. En la misma medición, San Juan con el 3,6% y Mendoza con el 3,0% registran valores casi en un 50% inferiores al promedio del país. De todos modos, la Tasa de Subocupación de Mendoza se muestra muy elevada con un valor del 7,4 por ciento.

Los bajos valores de desocupación de San Luis son producto de la incidencia de la implementación de una política pública: el Plan de Inclusión Social “Trabajo por San Luis”, que desde el segundo semestre de 2003 ha mantenido valores por debajo del 2%. De todos modos, en comparación con Mendoza y San Juan, las Tasas de Actividad muestran a San Luis como la provincia con la menor intención de participación en el mercado laboral de la Región.

Con respecto a la rama de actividad de los ocupados, la ocupación en las Actividades Primarias no representa valores sustantivos en el período considerado, salvo en la Provincia de San Juan que, con el 4,7%, prácticamente triplica al resto. En general, los ocupados se concentran mayoritariamente en los Servicios, el Estado, el Comercio y, en cuarto lugar de importancia, en la Industria. La actividad en el Sector Secundario sigue mostrando a San Luis, con el 16,9%, como una provincia industrial, superando al resto de la Región e incluso al promedio nacional. La participación del Estado como empleador encuentra a San Luis como la provincia con mayor dependencia: allí el Estado concentran a un 30,5% de los ocupados.

Los análisis realizados con respecto a la distribución del ingreso muestran, para el 4° trimestre de 2011, que el ingreso medio en San Luis es de \$ 2.680, mientras que el promedio del país tiene un ingreso un 20% más alto. Asimismo, la concentración del ingreso es notable: al 10% más rico de la población le corresponde casi el 25% del ingreso total, mientras que el 10% más pobre reúne menos del 2%. El nivel de ingresos de San Juan muestra una situación comprometida con solo \$ 2.463 de ingreso promedio; y el de Mendoza no puede compararse apropiadamente por la información recabada en este relevamiento.

Por su parte, la brecha de ingresos a nivel nacional alcanza las 19,2 veces, en la Provincia de San Luis asciende a 12,7 veces y en San Juan a 17,2 veces. Mendoza, por los mismos motivos que los mencionados antes, resulta difícil de analizar.

En las comparaciones del índice de desigualdad utilizado en este trabajo, se observa que, en el período analizado, San Luis empeoró su situación distributiva, retrocediendo un 3,5%, mientras que San Juan redujo su índice de desigualdad en un 11,5% y el total del país, en promedio, mejoró un 16,7%. Mendoza también desmejoró su situación, retrocediendo un 14,5%, pero por motivos diferentes a los de San Luis.

En el caso de esta última provincia, el deterioro en el índice de desigualdad muestra que el esfuerzo económico de sostener el Plan de Inclusión Social no obtiene resultados tan impactantes como los obtenidos en las tasas de desocupación. Evidentemente, las bondades de ese Plan no alcanzan para maximizar las potencialidades de mejores perspectivas de desarrollo territorial, aunque el mercado laboral se muestre como satisfecho.

Las diferencias en cantidad de población y densidad demográfica, especialmente respecto de Mendoza, y la situación de los niveles y distribución del

ingreso hacen que a San Luis –con una estructura productiva muy diferente– le resulte difícil competir en esta Región, donde las variables económicas de las otras provincias son más sólidas y genuinas.

Por último, si se consideran los objetivos del Desarrollo Local en relación con los datos analizados de la Región Cuyo, se puede visualizar que, tomando como referencia el año 2001, en 2011 se han producido mejoras en cuanto al mercado de trabajo, puntualmente, en relación con la disminución de las Tasas de Desempleo y Subempleo. Sin embargo, y específicamente en la Provincia de San Luis, esta mejoría no está vinculada con la distribución del ingreso, pues la brecha de los ingresos se mantiene elevada en comparación con 2003. Esto puede ser leído de muchas maneras, una de las cuales es la precarización del empleo y de las condiciones de vida.

Como corolario, podemos afirmar que aún quedan asignaturas pendientes para el logro de un Desarrollo Local genuino y que favorezca una mayor equidad económica y social. Para alcanzar estos cambios se necesita de un política estatal interesada en ello y además, tal como lo menciona Francisco Alburquerque (2007), una capacitación para las nuevas y variadas demandas del mercado de trabajo local y una pertinencia con lo local. En otras palabras, se requiere tener en cuenta las limitaciones y potencialidades relacionadas con el ambiente local, en tanto estrategia para la incorporación de nuevas actividades productivas en el territorio local.

## BIBLIOGRAFÍA

ALBURQUERQUE, F. (2007), “Desarrollo económico territorial y empleo. (Una estrategia para reducir la pobreza y la inequidad social)”, en <<http://www.forodac.org.bo/upload/633.pdf>>.

BECERRA, E. (2009), “Turismo y trabajo: una aproximación desde el mercado hotelero”, en *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo*, n° 5, Buenos Aires, SIMEL/CEUR.

CASALIS, A. (2008), “El Desarrollo Territorial, un desafío para la construcción de un nuevo Modelo de Desarrollo”, Buenos Aires. [Mimeo].

CASTEL, R. (1997), *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires, Editorial Paidós.

----- (2004), *La inseguridad social, ¿qué es estar protegido?*, Buenos Aires, Editorial Manantial.

FINA SANGLAS, L. (2002), “Mercados de trabajo locales, empleo y paro en Europa”, en G. Becattini, M. T. Costa Campi y J. Trullén (coords.), *Desarrollo local: teorías y estrategias*, Madrid, Civitas.

GALLICCHIO, E. (2010), “¿El Desarrollo Local está de moda?”, en *Universitas Forum*, v. 2, n° 1, mayo. Disponible en: <[http://hdrnet.org/570/1/Gallicchio\\_UFvol2n1.pdf](http://hdrnet.org/570/1/Gallicchio_UFvol2n1.pdf)>

HIDALGO CAPITÁN, A. L. (1996), *Una visión retrospectiva de la Economía del Desarrollo*, Huelva, Universidad de Huelva. Disponible en: <<http://www.uhu.es/antonio.hidalgo/documentos/Economia-Desarrollo.pdf>>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (INDEC) (2010), *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Total del País. Resultados provisionales*, Buenos Aires, INDEC. Disponible en: <<http://www.censo2010.indec.gov.ar/preliminares/provisionales.pdf>>.

----- (2003-2011), “Mercado de trabajo: principales indicadores”, Informes de Prensa. Disponibles en: <[http://www.indec.gov.ar/prensa/prensa\\_ultimo.asp](http://www.indec.gov.ar/prensa/prensa_ultimo.asp)>.

LINDENBOIM, J., L. SERINO y M. GONZÁLEZ (2000), “La precariedad como forma de exclusión”, ponencia presentada en el IV Simposio “El Cono Sur y su inserción en el Tercer Milenio”, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, 18 al 20 de octubre.

MINISTERIO DE INCLUSIÓN y DESARROLLO HUMANO DE LA PROVINCIA DE SAN LUIS (2011), en <<http://www.inclusion-social-sanluis.gov.ar/InclusionASP/Paginas/InfoPrensaDetalle.asp?TemaId=2&InfoPrensaId=3>>. [Fecha de consulta: 1° de septiembre de 2011].

NERFIN, M. (1977), *Hacia otro desarrollo. Enfoques y estrategias*, México, Siglo XXI.

OLGUÍN, J., E. BECERRA, V. VILCHEZ y K. RUIZ (2011), “Aportes del mercado laboral en el desarrollo territorial. La Región Centro ampliada en la post devaluación”, ponencia presentada en las V Jornadas Nacionales de Investigadores de las Economías Regionales en el marco del Plan Fénix, La Pampa, septiembre.

OLGUÍN, J. y M. MESAS (2007), “Planes Sociales en San Luis. Su impacto en el ingreso y la pobreza en el período 2001-2006”, ponencia presentada en el 8° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires, ASET, agosto.

OLGUÍN, J., M. PÁEZ y M. BUSSETTI (2005), “La desigualdad en San Luis. Medición de la distribución del ingreso en el período 1998-2004”, ponencia presentada en el 3° Encuentro de Investigadores en Ciencias Sociales de la Región Centro Oeste, San Juan, mayo.

OLGUÍN, J., V. VILCHEZ y M. RODRÍGUEZ (2011), “La evolución de la inequidad en San Luis desde la implementación del Plan de Inclusión Social “Trabajo por San Luis”, ponencia presentada en el 10° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, agosto.

OLGUÍN, J., V. VILCHEZ y K. RUIZ (2009), “El mercado laboral en la Región Centro Ampliada entre 2003 y 2006”, ponencia presentada en las III Jornadas Nacionales de Investigadores en Economías Regionales del Plan Fénix, Mendoza, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo, 19 de noviembre.

PROGRAMA DE SERVICIOS AGRÍCOLAS PROVINCIALES (PROSAP) (2011), “Diagnóstico sobre la posición competitiva de San Juan y Mendoza y recomendaciones de política comercial externa orientadas a optimizar su posicionamiento”, Mendoza, Programa de Servicios Agrícolas Provinciales, Institutos Multidisciplinarios-Universidad Nacional de Cuyo (UNCU), noviembre. Disponible en: <<http://www.imd.uncu.edu.ar/upload/documentofinal.pdf>>.

PROVINCIA DE SAN LUIS (2003), Ley Provincial 5373 “Plan de Inclusión Social “Trabajo por San Luis”. Disponible en: <<http://ministerios.sanluis.gov.ar/notas.asp?idCanal=5945&id=6064>>. [Fecha de consulta: 3 de septiembre de 2011].

SÁNCHEZ, C. y A. MORENO (2010), “Mercados de trabajo locales y desarrollo territorial sostenible”, en *Revista Trabajo*, v. 23, Huelva, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva, pp. 30-44.

SILVA LIRA, I. (2003), *Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), noviembre.

SUÁREZ GODOY, E. (2004), “San Luis... una política social diferente”, San Luis, Gobierno de la Provincia de San Luis, Publicación Oficial. Disponible en: <<http://ministerios.sanluis.gov.ar/canal.asp?idcanal=7357>>. [Fecha de consulta: 1° de septiembre de 2011].

## RESUMEN

El Desarrollo Local Territorial es un proceso endógeno de construcción social que apunta a la generación de capacidades locales aprovechando los recursos territoriales para fortalecer el entramado socio-institucional y el sistema económico-productivo y movilizarlos para mejorar la calidad de vida de una comunidad.

Un aspecto relevante, de cara al Desarrollo Local, es conocer la estructura y evolución de la población, el perfil del mercado de trabajo, así como los principales problemas de empleo en la zona en consideración.

La Región de Cuyo, integrada históricamente por las provincias de Mendoza, San Juan y San Luis, presenta singularidades tanto en sus perfiles productivos como en su desarrollo económico. En particular, la Provincia de San Luis se caracteriza fuertemente por la aplicación de una sostenida política pública de reducción de los efectos de desempleo e inequidad que se manifestaron profundamente desde la devaluación de la moneda.

En ese sentido, este trabajo –que continúa y actualiza la línea de un estudio previo relacionado con la Región Centro Ampliada, elaborado con datos provisorios del Censo 2010– pretende aportar al estudio del mercado laboral de la Región Cuyo y su relación con el desarrollo territorial, elaborando un diagnóstico de las provincias involucradas. Como fuente principal de información, se utiliza la Base de Microdatos de la EPH, que releva y publica el INDEC, para el período comprendido entre 2003 y 2011 y datos definitivos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

## ABSTRACT

The Local Territorial Development is an endogenous process of social construction that aims at the generation of local capacities taking advantage of the territorial resources to strengthen the studding socio-institucional and the economic-productive system and to mobilize them to improve the quality of life of a community.

A relevant aspect, with a view to the Local Development, is to know the structure and evolution of the population, the profile of the labor market, as well as the principal problems of employment in the zone in consideration.

The Region of Cuyo, integrated historically by the provinces of Mendoza, San Juan and San Luis, presents singularities both in his productive profiles and in his economic development. Especially, San Luis Province is characterized strongly by the application of a supported public politics of reduction of the effects of unemployment and inequity that demonstrated deeply from the devaluation of the currency.

In this sense, this work that continues and updates the line of a previous study related to the Region Center Extended, elaborated with provisional information of the Census 2010, tries to reach to the study of the labor market of the Region and his relation with the territorial development, elaborating a diagnosis of the involved provinces.

As principal source of information, there is in use the Base of Microinformation of the EPH, which the INDEC relieves and publishes, for the period understood between 2003 and 2011, and definitive information of the National Census of Population, Homes and Housings 2010.

## PALABRAS CLAVE

PALABRAS CLAVE  
MERCADO LABORAL  
DESARROLLO  
REGIÓN CUYO

## KEY WORDS

KEY WORDS  
LABOR MARKET  
DEVELOPMENT  
CUYO REGION



# MINERÍA METALÍFERA EN SANTA CRUZ. EMPLEO Y MATRIZ PRODUCTIVA

Rubén Mario Lurbé

## INTRODUCCIÓN

La minería metalífera se ha desarrollado en la Provincia de Santa Cruz desde mediados de los años 90. Ya en el año 1998, la Empresa Cerro Vanguardia S.A. fue la primera en comenzar a producir el *bullón doré*.<sup>1</sup> Desde entonces, y favorecida por el aumento generalizado de los precios internacionales de las *commodities*, la actividad minera evidencia un crecimiento sostenido en la provincia, llevando a la incorporación de nuevas tecnologías de producción para la recuperación mineral y a un impulso a nuevas explotaciones.

Las inversiones y el desarrollo de los últimos años posicionan a la minería metalífera como una actividad emergente y de gran dinamismo en la economía regional, que, además, abre expectativas de un importante crecimiento para los próximos años.

## LA MINERÍA EN LA ARGENTINA A PARTIR DE LOS AÑOS NOVENTA

### Marco legal e interés económico

Para clarificar el desarrollo de la actividad minera en la Argentina, parece oportuno analizar dicho proceso a partir de la sanción de la Ley de Inversiones

Rubén Mario Lurbé es Ingeniero Industrial (Universidad Nacional del Sur), Magíster en Economía y Gestión de Empresas (Universidad Nacional de la Patagonia Austral; Máster en Gestión Integrada de Calidad, Medio Ambiente y Prevención (Universitat Politècnica de Catalunya); Profesor Regular Asociado en la Universidad Nacional de la Patagonia Austral y en la Universidad Tecnológica Nacional, en Río Gallegos.  
Email: mariolurbe@yahoo.com

Este trabajo forma parte del Proyecto de Investigación 29/A250-1 " Sectores productivos tradicionales y emergentes en Santa Cruz. Alternativas y continuidad de la dinámica socioeconómica y laboral", radicado en la Universidad Nacional de la Patagonia Austral, Unidad Académica Río Gallegos (UNPA-UARG) y dirigido por el Mg. Carlos Vacca.

<sup>1</sup> Las barras de *bullón doré*, producidas por la Empresa Cerro Vanguardia C.V., son lingotes de unos 20 kilogramos de peso conformados por un 8% de oro y un 92% de plata. Véase: <<http://www.cerrovanguardia.com.ar/procesos.php>>. Fecha de consulta: 12/10/2012.

Miñeras y del conjunto de leyes complementarias dictadas en los años 90 que promovieron la actividad en el país. Para ello, retomamos a Benavídez (2009), quien expresa:

Para el caso de Argentina, la llegada de empresas extranjeras a partir de la década de 1990 estuvo marcada por el nuevo marco legal que favoreció a la industria. Durante el curso del siglo xx y hasta avanzada la década del '80, hubo en el país una serie de leyes, llamadas de promoción minera, que en la práctica no eran más que créditos blandos. Para esa época, el Servicio Geológico Argentino todavía producía algunos tipos de informes, planos o mapas. La minería era generalmente artesanal, o manejada por medio de PyMes (Pequeñas y Medianas Empresas) o por proyectos estatales, o empresas paraestatales, o planes especiales, mientras que también algunos emprendimientos estaban en manos de Fabricaciones Militares. Es lo único que hubo durante el siglo xx a partir de la Primera Guerra Mundial. Aun cuando a las compañías mineras extranjeras no les resultaba atractiva la legislación argentina aplicable en la actividad, fueron llegando al país capitales mineros extranjeros en el rubro de las exploraciones. Al mismo tiempo, gradualmente apareció el germen por el que el aparato bursátil empezó a confiar en las empresas *junior* –empresas casi siempre encabezadas por un técnico o geólogo nuevo en la actividad–, que empiezan la búsqueda y que se ganan la confianza de los inversores. Esa herramienta financiera iniciada en los 90 fue especialmente aplicada en países con potencial dormido como el que ofrecía Argentina. Anterior a eso, ya Chile había iniciado el fomento de la inversión minera extranjera, en definitiva diez años antes que su vecino trasandino a donde recién empezaron a llegar empresas y consultores en los años 90 (p.3).

Según Sánchez-Alvabera y Lardé (2006), en el período 1990-2004 la inversión minera en Chile y en el Perú fue de cerca de 26.000 millones de dólares de 7.732 millones de dólares, respectivamente.

El principal cuerpo legal sancionado en nuestro país fue la Ley Nacional N° 24.196, también llamada de Ley de Inversiones Mineras, aprobada en mayo de 1993 con el voto unánime de ambas cámaras legislativas. El espíritu que primó en los legisladores al sancionar esa ley fue lograr que inversores internacionales del sector visualizaran a la República Argentina como un destino posible y atractivo para sus inversiones.

Kulfas, Porta y Ramos (2002) señalan que la nueva legislación de promoción de la inversión minera estableció una serie de beneficios, entre los que se destacan: a) la estabilidad fiscal por 30 años; b) la amortización acelerada de los bienes de capital; y c) la posibilidad de importar bienes de capital e insumos libres de aranceles. Asimismo, mediante un acuerdo con las provincias, se estableció que la regalía minera no podría superar el 3% del valor a boca de mina, descontados los costos de producción.

El proceso aperturista de la Argentina se materializó inicialmente a través de una legislación que garantizaba las operaciones de empresas mineras por un tiempo prudencial para la actividad. De tal forma, se facilitó el ingreso de las empresas inversoras, pues por primera vez una ley nacional ofrecía seguridad jurídica, mientras que otros países de la región –como el Perú y Chile– ya ostentaban una arraigada tradición y permanencia en la producción minera.

Complementariamente, la sanción de otras leyes promovió el impulso del sector. Tal es el caso de la Ley Nacional N° 24.498 del año 1994, llamada Ley de Actualización Minera, que organiza y actualiza el centenario Código Minero argentino. Uno de los puntos a destacar de dicha ley es la derogación del régimen para la minería de gran escala.

En 1995 se sancionó la Ley Nacional N° 24.585, de Protección Ambiental para la Actividad Minera, la que, respondiendo al importante fortalecimiento de la conciencia ambientalista en el mundo, modificó el Código de Minería en relación con la protección del ambiente y con la conservación del patrimonio natural y cultural en el ámbito de la actividad minera en el país.

Cabe destacar que, por imperio de la Reforma Constitucional del año 1994, las provincias recuperan el derecho originario sobre sus recursos naturales, y, por lo tanto, se constituyen en la autoridad de aplicación de la legislación vigente. Como señalan Svampa y Sola Alvarez (2010):

La reforma constitucional de 1994 fue evidentemente un parteaguas, pues implicó un cambio profundo en relación con la explotación de los recursos naturales; por un lado, consagró la provincialización de los recursos naturales (gas, petróleo, minería), que dejaron de depender del Estado central; por otro lado, marcó la renuncia del Estado (nacional y provincial) a la explotación de los mismos, lo cual dio paso a una obligada privatización (p. 112).

## **La meseta central de Santa Cruz antes del desarrollo minero metalífero**

Entre 1880 y el fin de la Primera Guerra Mundial, la ganadería en Santa Cruz vivió una etapa fuertemente expansiva de colonización del territorio. La explotación ovina de carácter extensivo en la Patagonia Austral generó en esos años condiciones para la exportación de lanas primero y carnes después, a partir de la presencia, en diferentes ciudades del territorio santacruceño (Puerto Deseado, Puerto San Julián, Puerto Santa Cruz y Río Gallegos), de los frigoríficos de la compañía Swift-Armour, los cuales exportaban directamente a Gran Bretaña su producción –principalmente, grasa y reses congeladas.

Como consecuencia de la sobreexplotación de los campos –cuyo comportamiento se desconocía–, se produjo una fuerte desertificación, especialmente en la llamada meseta central. Barbería (1995) señala que la mayoría de los establecimientos abandonados y no rentables se ubican en dicha meseta central, al norte del Río Santa Cruz, zona que cuenta con los terrenos de menor calidad,

menor superficie y menores inversiones. E indica que “una de las consecuencias más notorias del avance del proceso erosivo es el abandono de establecimientos. Por otra parte, un sector importante de los mismos ha sido cubierto de ceniza volcánica a raíz de la erupción del Volcán Hudson en agosto de 1991” (Barbería, 1995, p. 277).

Por su parte, Williams, Schinelli y Vacca (2011) adjudican la desertificación –más allá del componente climatológico y ambiental– a la baja presencia del Estado y a la falta de adecuación de las prácticas de los ganaderos a la naturaleza de los campos que explotaban, factores que, sumados a los avatares del mercado de lanas y de carnes, dieron lugar a una importante emigración de la población rural y al abandono de dichos campos. Las estimaciones señalaban que, de los 1.261 establecimientos de la provincia –según datos del año 1991–, para 1994 habían sido abandonados más de trescientos –casi exclusivamente orientados a la explotación ganadera extensiva– y alrededor de setecientos no cubrían los costos operativos (Barbería, 1994) –muchos de los cuales probablemente pasaron a formar parte de los quinientos cerrados en 1997.

El Gráfico 1 y el Cuadro 1 muestran la contracción de la actividad agropecuaria en la provincia. Se observa una sustancial reducción del stock de ganado ovino, con la consecuente merma de actividad, que redundó en una importante disminución de la población rural, la cual migró hacia los principales centros urbanos.

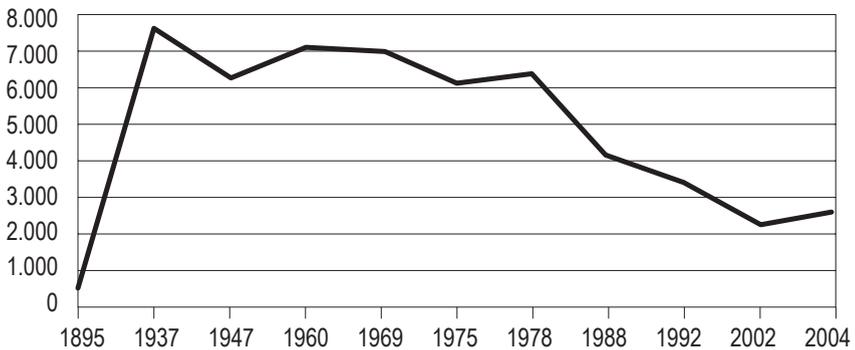
El análisis de la situación provincial pone en evidencia la oportunidad que capitalizó la minería la cual, como respuesta a los incentivos legales mencionados, comienza a desplegar su actividad en un territorio prácticamente desierto y con sus explotaciones económicas tradicionales en crisis.

## LA MINERÍA METALÍFERA EN SANTA CRUZ

Hasta entrados los años 90 la minería en Santa Cruz se limitaba a la explotación de canteras de áridos para la construcción, la explotación de arcillas o caolines y la recolección de sal. A fines de esa década irrumpe la minería metalífera, especialmente de oro y plata. Narbaiza y Schweitzer (2010) la describen con estas palabras:

Tradicionalmente, la minería santacruceña se circunscribía a la extracción de carbón, arcillas y caolines, y a la explotación de salinas de cosecha (sal común) para el mercado doméstico. Desde el año 1999 fue puesta en producción la Mina Cerro Vanguardia, destinada a la explotación de oro y plata, la cual mantiene una producción dirigida totalmente al mercado externo. En el año 2004 registró exportaciones cercanas a los 115 millones de dólares al Reino Unido y Sudáfrica (EGES, 2008) (p. 206).

**Gráfico 1. Existencias de ganado ovino (miles de cabezas). Provincia de Santa Cruz. Años 1895/2004**



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Williams, 2009 y Mladineo, 2011.

**Cuadro 1. Población urbana y rural según censos nacionales de población. Provincia de Santa Cruz. Años 1980, 1991 y 2001**

Población urbana y rural	1980	1991	2001
<b>Total</b>	<b>114.941</b>	<b>159.839</b>	<b>196.958</b>
Urbana	99.776	146.076	189.362
Rural	15.165	16.763	7.596
Porcentaje de población rural	13,19	10,49	3,86

Fuente: INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda.

### Las potencialidades

Según el Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR), el potencial minero metalífero en la Provincia de Santa Cruz está representado fundamentalmente por numerosas áreas con depósitos de oro epitermal de baja sulfuración y por vetas polimetálicas y mesotermiales:

- En Cerro Vanguardia existe un sistema de vetas epitermales auríferas emplazadas en la Formación Chon Aike (Grupo Bahía Laura) de edad jurásica. Las estructuras mineralizadas, producto de relleno de fisuras, suman más de 90 km lineales. El depósito es del tipo adularia-sericita (baja sulfuración), con escasa alteración hidrotermal y bajo contenido de sulfuros. Si bien no se han definido todas las reservas, se midieron unas 30.000.000 t con ley de 9 g/t Au y 10 a 60 g/t Ag. El área tiene importantes recursos potenciales.

- El depósito aurífero epitermal La Josefina es del tipo adularia-sericita (baja sulfuración), y consiste en un conjunto de vetas relleno de espacios abiertos que suman 11 km de corrida; las vetas se emplazan en las mismas rocas que Cerro Vanguardia. Hay alteración hidrotermal silíceo, que coincide con altos to-

pográficos y está acompañada por sericitización y caolinización. Análisis químicos de muestras de superficie dieron valores de 1 a 8 g/t Au.

- Al igual que Cerro Vanguardia y La Josefina, Manantial Espejo es un depósito epitermal aurífero del tipo adularia-sericita (baja sulfuración), con vetas de Au-Ag cuya corrida principal alcanza los 2 kilómetros. Las reservas medidas indican 885.000 t con 9,62 g/t Au y 235 g/t Ag.

- En el distrito El Dorado-Monserrat aparecen unas 30 vetas auríferas de cuarzo y baritina, del tipo adularia-sericita (baja sulfuración), emplazadas en volcanitas de la Formación Bajo Pobre. La corrida total alcanza los 5 kilómetros. Si bien se desconocen las reservas, hay datos de leyes promedio de 10,3 g/t Au y 164,21 g/t Ag; estos contenidos son variables y la relación Au/Ag se incrementa en el cuarzo y decrece en la baritina.

- Laguna Guadalosa es un depósito epitermal aurífero del mismo tipo que Cerro Vanguardia pero emplazado en las mismas rocas que este último. Presenta numerosas vetas, que totalizan casi 8 km de corrida. Se desconocen los datos de reservas. Las leyes medias varían entre 2 y 3 g/t Au.

- Arroyo Correntoso (también conocido como Laguna del Desierto) consiste en una veta mesothermal de Pb-Zn-Ag-Cu-Au, a la que acompaña también mineralización disseminada. Se han estimado reservas por 3.000.000 t con leyes promedio de 1,8% Zn, 0,5% Pb, 0,5% Cu, 0,6 g/t Au y 5,5 g/t Ag.

- Río Oro es un depósito vetiforme polimetálico (Au-Ag-Pb-Zn-Cu) emplazado en cuarcitas neopaleozoicas. Existe una faja de exploración favorable para depósitos del mismo tipo, que se ubica hacia el sur a lo largo de 70 km hasta la zona del lago Nansen. Se desconocen datos de reservas y leyes.

Al analizar las condiciones de desarrollo socioeconómico provincial y la potencialidad del recurso minero –amparado, además, por un marco legal establecido en los años 90 de carácter fuertemente favorable a las inversiones del sector–, se releva el importante crecimiento evidenciado por la actividad minera metalífera en la Provincia de Santa Cruz, expresado en la puesta en marcha de los emprendimientos que se detallan seguidamente.

## Los proyectos en marcha

Según Galaffasi (2008), las empresas mineras más importantes radicadas en la Provincia de Santa Cruz y que operan actualmente son:

- Cerro Vanguardia: está ubicada en el centro-este de la meseta de Santa Cruz, y es la más cercana al Puerto San Julián, distante a 150 km del yacimiento. Es una mina de oro y plata a cielo abierto con utilización de cianuro. Se comenzó a construir en 1997 y la extracción se inició un año después. Según se prevé actualmente, su vida útil se extenderá hasta 2027. La mina comprende 514 km<sup>2</sup> y es la principal fuente de extracción de metales preciosos del país. Es propiedad de Anglo Gold Ashanti (consorcio británico y sudafricano), con participación

minoritaria del Estado provincial. Merece destacarse que, a la fecha y desde hace casi un año, la empresa realiza explotación subterránea, además de superficial, incorporando tecnologías de recuperación de mineral de los estériles que le permiten alargar la vida del emprendimiento.

- Manantial Espejo: yacimiento minero de oro y plata propiedad de Minera Tritón Argentina SA, cuyas acciones están 100% en manos de Pan American Silver Corp. (de capitales canadienses). La mina se encuentra ubicada también en la meseta de Santa Cruz, al oeste de San Julián, sobre la ruta 25 y a 50 km al este de Gobernador Gregores. Desde el año 1993 se estuvieron realizando tareas de prospección y exploración y para marzo de 2006 ya estaba terminado el estudio de factibilidad final. De acuerdo con estas evaluaciones y aprobado ya el estudio de impacto ambiental, se preveía el inicio de la extracción para el año 2008. En enero de 2009 se anunció el comienzo de la producción de *bullón doré*. Los estudios determinaron que las reservas serían de unas 4.000 toneladas de concentrados, pudiéndose obtener 264 gramos de plata por tonelada y 4,5 gramos de oro. Al igual que en muchos otros emprendimientos, la metodología a utilizar es la extracción a cielo abierto y posterior lixiviación con cianuro.

- San José-Huevos Verdes: es un emprendimiento minero de oro y plata propiedad de Minera Santa Cruz SA, empresa integrada con capitales de Minera Andes (canadiense) y Hoschschild y Cia SA (peruana). Está ubicado en el noroeste de la Provincia de Santa Cruz, a 120 km al oeste de Las Heras y a unos 50 km al este de Perito Moreno. Está prevista una extracción anual de 61.000 onzas de oro y de 3.400.000 onzas de plata. Las 750 toneladas diarias de material serán tratadas por el método de lixiviación con cianuro de sodio para la separación del oro y la plata. Se encuentra peligrosamente cerca de la confluencia de los ríos Pintura y Deseado, en el primero de los cuales se hallan las Cuevas de las Manos, declaradas Patrimonio de la Humanidad por la Unesco.

- Mina Martha: este yacimiento se encuentra ubicado en la región del centro santacruceño, en plena meseta, cerca de la localidad de Gobernador Gregores. Actualmente está en plena etapa de explotación de plata y subsidiariamente de oro, cuya presencia es notablemente menor. En la Argentina, la compañía minera Polimet SA es la encargada de representar los intereses de Coeur d'Alene Mines Corporation ("Coeur"), minera estadounidense que explota el yacimiento.

- Lomada de Leiva: Según declaraciones del gerente general de Patagonia Gold, Diego Bauret, a *La Opinión Austral* (18/07/12), a fines de 2012 entrará en producción el yacimiento de oro, ubicado a 45 km de Perito Moreno. La primera etapa del proyecto Lomada consiste en la construcción de una plataforma para la prueba metalúrgica de lixiviación en pilas de 50.000 toneladas, que, sobre la base de una recuperación del 70%, se estima que rendirá aproximadamente 2.200 onzas de oro para la primera pila de 6 metros. Se intentará obtener 20.000 onzas de oro al año y, con esta escala, se calcula una vida útil de 5 años. La empresa prevé que en el marco coyuntural del precio actual del

oro –año 2012– obtendrá financiamiento directo para el resto de los yacimientos que se encuentran en la zona. Su construcción comenzó a fines de septiembre de 2010.

Es de destacar que en el caso de Mina Martha, así como en el de Cerro Vanguardia, se produce la asociación entre el Estado santacruceño, por intermedio de Fomento Minero Sociedad de Estado (FOMICRUZ) y la empresa privada. Esta asociación ha resultado favorable para ambas partes, y en el año 2012 se intenta replicar este modelo en otras provincias.

Al analizar las inversiones realizadas por las distintas empresas en la provincia, se observa la decisión de nuevos actores de avanzar en la construcción de plantas y en la puesta en marcha de otros yacimientos. En este sentido, representaron un gran aporte tanto la experiencia positiva de Cerro Vanguardia como las tendencias favorables de la situación económica mundial en el mercado metálfero.

En el Cuadro 2 se presentan las principales inversiones realizadas en la provincia en materia de actividad minera, según los datos de producción e inversión proporcionados por la autoridad minera provincial.

**Cuadro 2. Minería metálfera. Inversión para la puesta en marcha de proyectos (u\$s). Provincia de Santa Cruz. Años 1998-2009**

Proyecto	Inversión inicial (u\$s)	Año
Cerro Vanguardia	300.000.000	1998
Coeur	25.000.000	2008
Minera Santa Cruz	140.000.000	2007
Minera Tritón	190.000.000	2009

*Fuente:* Elaboración propia sobre la base de datos de la Secretaría de Estado de Minería de la Provincia de Santa Cruz.

En el Cuadro 3 se observa que la superficie involucrada en minería metálfera en Santa Cruz continúa en constante crecimiento, lo que es consistente con las cifras de producción.

**Cuadro 3. Minería metálfera. Superficie involucrada (ha). Provincia de Santa Cruz. Años 2007/2009**

Año	Superficie (ha)
2007	3.000.000
2008	4.000.000
2009	5.000.000

*Fuente:* Elaboración propia sobre la base de datos de la Secretaría de Estado de Minería de la Provincia de Santa Cruz.

En el Cuadro 4 se pueden observar los ingresos provinciales directos provenientes de las explotaciones mineras. Estos están compuestos por: canon minero, canon de explotación, regalías y multas. En paralelo con la evolución de la producción, la recaudación presenta una tendencia positiva.

**Cuadro 4. Minería metalífera. Recaudación provincial (pesos). Provincia de Santa Cruz. Años 2007/2009**

Año	Recaudación (\$)	% / Valoración (1)
2007	11.380.000	1,46
2008	17.900.000	1,48
2009	26.000.000	1,23

(1) Precio del producto en boca de mina.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Secretaría de Estado de Minería de la Provincia de Santa Cruz.

También la producción de minerales se ha incrementado en consonancia con el aumento de la inversión y de la superficie dedicada a la actividad (Cuadro 5).

**Cuadro 5. Minería metalífera. Producción (oz). Provincia de Santa Cruz. Años 2007/2009**

Año	Producción (oz)	
	Oro	Plata
2007	233.587	6.115.394
2008	235.682	9.024.878
2009	354.469	14.347.000

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Secretaría de Estado de Minería de la Provincia de Santa Cruz.

De la información presentada se puede concluir que la actividad se ha consolidado, evidenciando un importante crecimiento: la producción física de oro se incrementó claramente en el año 2009 en una cifra que supera en un 50 % a la del año anterior, y la producción de plata también muestra un vigoroso crecimiento, con un 59 % de incremento entre 2008 y 2009; asimismo, se observa un claro incremento en la valorización de la producción, basada en el mencionado aumento de la producción.

Por su parte, la recaudación provincial –que es muy baja respecto de lo producido– también registró un significativo crecimiento en los últimos años, alcanzando entre el 1,23 y el 1,5% de la valorización del mineral extraído, esto sin contar el aporte de FOMICRUZ a la renta por su participación accionaria en Cerro Vanguardia.

## LAS ETAPAS DEL DESARROLLO PRODUCTIVO DE UNA MINA

Las etapas del desarrollo de un proyecto minero son muy importantes en relación con el empleo que estos proyectos generan. Para comprender mejor estos aspectos, expondremos sucintamente las distintas fases del proceso productivo.

### **Primera etapa: exploración básica**

En esta primera etapa se efectúa un reconocimiento general de un área extensa –decenas de cientos de kilómetros cuadrados– con el fin de identificar algunas características favorables que puedan indicar la presencia de un yacimiento. Geólogos y otros profesionales estudian diferentes antecedentes y aplican técnicas específicas (mapas geológicos, imágenes de satélite, geofísica) para seleccionar las áreas donde desarrollar la exploración básica.

Una vez identificada el área, el equipo se dirige a terreno para registrar las características de las rocas (color, textura, estructura, presencia de minerales indicativos) y su ubicación, y para recoger muestras que permitirán determinar el contenido de los elementos que resulten de interés para una explotación, tales como cobre, oro, hierro, molibdeno, etcétera. Esta información es excluyente para tomar la decisión de seguir adelante con la exploración o descartar el área y comenzar en otra.

### **Segunda etapa: exploración intermedia**

El objetivo de esta etapa es confirmar la existencia de mineralización en profundidad, de acuerdo con la información recogida en la etapa anterior.

Una vez localizada el área de interés, se realizan con mayor detalle trabajos geofísicos –tales como magnetometría, gravimetría, resistividad, etc.– y trabajos geoquímicos –como obtención y análisis químicos de muestras de superficie–. Junto con estos análisis, se interpretan las características que interesan en diferentes mapas, lo que aumenta la precisión y reduce el radio de búsqueda del mineral.

La información recolectada permite diseñar la perforación de algunos sondajes exploratorios para extraer muestras de distintas profundidades y determinar la posible continuación de la mineralización bajo la superficie.

El resultado del trabajo de la etapa de exploración intermedia es la identificación de un posible yacimiento, ubicado en un área más o menos definida, de dimensiones aproximadas entre 500 metros y 5 km por lado.

### **Tercera etapa: exploración avanzada**

En esta etapa se determina con mayor precisión la forma y extensión del yacimiento y la calidad del mineral, es decir, la ley de mineral que corresponde al contenido del o de los elementos de interés.

Las determinaciones de forma y ley de mineral se realizan mediante la perforación de más sondajes –distribuidos en una malla regular (por ejemplo, cada 200 o 400 m)– que atraviesan el mineral. Mediante esos sondajes pueden reconocer otras características del yacimiento, tales como la ley de los otros elementos, los tipos de mineral, la alteración, las estructuras, la densidad, la dureza, el fracturamiento, etcétera.

Los resultados sobre las características del yacimiento, el tipo de mineral y la ley constituyen la primera información fundamental para el diseño de una futura explotación, ya que permiten estimar el comportamiento geotécnico y geometalúrgico y el posible rendimiento económico del mineral. Mediante esa información se puede hacer una estimación de los recursos de mineral contenidos en el cuerpo mineralizado, en miles o millones de toneladas. Esta información es analizada por los ingenieros de minas, quienes, mediante metodologías especializadas, determinan el sistema de explotación, realizan un diseño preliminar de la mina e instalaciones de planta y calculan las expectativas económicas y la vida útil de la futura operación.

### **La decisión de explotar la mina**

La decisión de llevar adelante el proyecto de explotación se toma considerando las características del yacimiento, el diseño de la operación y las proyecciones a futuro del mercado internacional (demanda y precio). Es decir –y según lo señala el Instituto Geominero de España– las variables que influyen en la decisión de explotación se originan en: las características propias del yacimiento, la forma de explotación minera y la situación y proyección del mercado y del contexto exterior.

Las características propia del yacimiento incluyen los recursos totales y las reservas explotables, las leyes o calidades de los minerales a beneficiar –los yacimientos de oro y plata cuya explotación es económicamente atractiva tienen leyes promedio entre 300g Ag/ ton de mineral–, las características mineralógicas de la mina, la disposición y la variabilidad espacial del mineral y las propiedades geomecánicas e hidrológicas de las rocas.

Los aspectos inherentes a la forma de explotación son: el riesgo tecnológico, la rigidez de la planificación de la producción y la mano de obra.

Por último, las condiciones del mercado se refieren a: la volatilidad de los precios de los minerales y de los mercados financieros y el plazo de maduración de estas inversiones.

De demostrarse que se trata de un negocio con una atractiva rentabilidad, se continúa con las etapas siguientes, correspondientes a la ingeniería.

## **CARACTERÍSTICAS DEL EMPLEO DE LA MINERÍA METALÍFERA**

Según lo establecido por la legislación vigente, las compañías están obligadas a cubrir al menos un 70% de la fuerza laboral ocupada con personas

**Cuadro 6. Minería metalífera. Indicadores de desarrollo. Provincia de Santa Cruz. Año 2011**

Yacimiento minero	Localidad más cercana	Etapas	Empleos directos a diciembre de 2011	Empleos locales --residentes en la provincia-- último mes	Monto abonado anualmente a empleados residentes en Santa Cruz (\$)
Cerro Vanguardia	San Julián	Producción	1.050	816	127.840.000
Manantial Espejo	Gob. Gregores	Producción	640	380	54.150.000
Mina Martha	Gob. Gregores	Producción	75	30	267.000
San José (Huevos Verdes)	Perito Moreno	Producción	1.100	280	24.800.000
Cerro Negro	Perito Moreno	Factibilidad-EIA	205	64	15.000.000
Cerro Moro	Puerto Deseado	Factibilidad-EIA	83	52	3.617.226
Patagonia Gold (Varios)	Perito Moreno	Factibilidad-EIA	80	33	1.347.720
Proyecto La Josefina - Cerro Cazador SA	Macizo Deseado	Exploración	35	10	60.000
Otros en exploración (9 empresas)	Macizo Deseado	Exploración	350	80	520.000
Total Santa Cruz			3.618	1.745	227.601.946

**Continúa**

que tengan al menos dos años de residencia en la Provincia de Santa Cruz. En general, se observa un alto cumplimiento de dicha exigencia por parte de las operadoras, las que, además, suelen recurrir a mano de obra foránea a fines de satisfacer los requerimientos de especialización para la explotación en minas subterráneas. Al no contar con personal idóneo a nivel local, se realizan contrataciones de mano de obra que proviene principalmente de las nortenas provincias de Salta y Jujuy. Se estima que entre un 30% y un 33% de las plantas laborales pertenece a otras regiones del país.

Las etapas de prospección se caracterizan por una escasa incidencia de personal especializado; usualmente se contratan no más de 3 o 4 profesionales, generalmente geólogos. En cambio, para la exploración se utiliza un equipo de geólogos y uno o dos equipos de perforación; en esta etapa se estima en 10 personas el grupo de trabajo.

Con los datos que proporciona la exploración, se procede a la factibilidad o estudio de factibilidad que convierte a la mina en un proyecto de inversión. Esta tarea es realizada habitualmente por consultoras internacionales.

Posteriormente se da paso a las etapas de construcción de la planta de concentrado de minerales y de metalurgia, que se llevarán a cabo en la localización predeterminada. En el caso de la minería de oro y plata esta fase se concreta

**Cuadro 6. Conclusión**

Empleos indirectos estimados-ultimo mes	Monto erogado en bienes y servicios locales –localidad más cercana– 2011 (\$)	Monto erogado en bienes y servicios locales –Provincia de Santa Cruz– 2011 (\$)	Cantidad de proveedores registrados Provincia de Santa Cruz- actual	Aportes vinculados a infraestructura y desarrollo –(RSE)– en las comunidades más cercanas (\$)
2.100	32.500.000	16.306.000	203	6.311.000
1.280	27.226.710	31.404.175	226	6.898.000
150	5.000.000			
2.200	15.000.000	20.000.000	102	800.000
410	9.500.000	3.800.000	95	400.000
166	6.600.000	1.000.000	78	180.000
160	2.305.452	2.594.087	49	280.000
105	292.000	685.000	23	160.000
1.050				
7.621	98.424.162	75.789.262	776	15.029.000

Fuente: Cámara Minera de la Provincia de Santa Cruz.

con la elaboración de lingotes de metal *bullón doré*. Esta etapa importa un gran esfuerzo logístico. La mano de obra es fundamentalmente del gremio de la construcción y constituye el pico máximo de utilización. Se trata de un período relativamente corto en la vida del proyecto y que duplica a la mano de obra empleada en la explotación.

En la última fase –la de explotación–, se ocupan alrededor de 400/500 personas por emprendimiento. Es la etapa de mayor duración y su ciclo depende de la cantidad de mineral a extraer. Se puede ampliar durante la vida del proyecto, en función el surgimiento de información que releve nuevos atractivos tanto del yacimiento como del mercado minero.

Las empresas mineras de Santa Cruz han constituido hace ya unos años la Cámara Minera de la Provincia de Santa Cruz (CAMICRUZ), con el objeto de fortalecer el poder de negociación de las empresas mineras que operan en la provincia. Entre sus objetivos figuran, además, desarrollar tareas de difusión sobre las actividades realizadas por las empresas, las inversiones realizadas, los empleos generados, las erogaciones a proveedores locales y las acciones de responsabilidad social encaradas desde el sector.

En el Cuadro 6 se sintetiza la información obtenida que permite evaluar la dinámica del empleo según los distintos yacimientos en operación.

El Cuadro 6 revela claramente el impacto que se produce en la creación de empleo según las distintas etapas del ciclo de producción. Se observa que aquellos emprendimientos que se encuentran en la etapa de producción generan la mayor cantidad de empleo directo, con una significativa incidencia de empleos indirectos asociados a las distintas localidades que constituyen los epicentros administrativos y de servicios, tales como Puerto San Julián, Gobernador Gregores y Perito Moreno. En el caso del emprendimiento Mina Martha, se registran bajos valores de empleo en concordancia con la desafectación del yacimiento producido y la finalización de las tareas extractivas en el lugar.

## LAS PERSPECTIVAS

El conjunto de la información analizada en el presente artículo permite constatar la existencia de una serie de factores favorables crecimiento y desarrollo futuro de la actividad minera metalífera en la Provincia de Santa Cruz.

El cruce de circunstancias favorables abre perspectivas de continuidad en el crecimiento de la actividad y en la importancia en cuanto a su peso en el empleo. Como se mencionó, entre dichas circunstancias propicias hay que señalar, ante todo, el aumento de precios de las *commodities*, una relativa baja conflictividad con la actividad, una geología favorable y una región que no recupera la productividad ganadera. Pero, además, hay que destacar la vigencia de una legislación atractiva para las inversiones, el permanente incremento de los precios internacionales de estas *commodities* y la presencia de recursos comprobadamente disponibles.

Sin embargo, tanto entre los investigadores como entre los movimientos ecologistas existen opiniones contrarias al desarrollo de esta actividad que expresan la preocupación por el cortoplacismo de la actividad, el agotamiento del recurso y el impacto ambiental negativo. A modo de ejemplo, Narbaiza y Schweitzer (2010) relativizan seriamente los beneficios aparentes de la actividad sobre la región.

A estas objeciones debe agregarse el bajo grado de transformación productiva logrado localmente en el proceso y, por ende, el escaso valor agregado.

## CONCLUSIONES

La constatación de la presencia de minerales metalíferos en la Provincia de Santa Cruz, particularmente en su meseta central, dio lugar a una intensa actividad de prospección, exploración y explotación –en especial, de oro y plata– luego de la reforma legal de los años noventa. Por entonces, la provincia se encontraba en una profunda crisis que reconocía distintas causas: algunas eran de orden político; otras eran producto de desastres naturales vinculados a procesos de desertificación, cenizas volcánicas; otras obedecían a la pérdida del potencial productivo ovino y a una baja rentabilidad de las producciones tradicionales. Frente a ello, la minería metalífera surge como una alternativa válida para enfrentar la crisis, remplazando empleo rural por empleo minero.

El impacto del empleo minero, directo e indirecto, en la Provincia de Santa Cruz es alto: representa alrededor del 10% de la PEA, la que según IDESA (2012) asciende al 48% de la población total. Sin embargo, en opinión de algunos autores, este impacto es relativo. Tal es el caso de Machado, Svampa, Viale, Giraud, Wagner, Antonelli, Giarracca y Teubal (2011) quienes advierten sobre los peligros de una consideración superficial del problema del empleo. Al respecto, expresan lo siguiente. “Los proyectos mineros a gran escala general generan una demanda intensiva de trabajo en las fases iniciales, lo que crea la ilusión de trabajo permanente. Generalmente, el peor trabajo queda para los vecinos del lugar y los puestos mejor pagados y más altos son para gente de afuera”.

Por su parte, Earthworks ((citado por Moore, 2003)) ha observado:

Al inicio de la operación de una mina, la actividad económica local crece notablemente. Hay nuevas vías y nuevas viviendas construidas para los mineros; también se establecen pequeños negocios para atender la mina y sus trabajadores. Pero aquellas economías frecuentemente se debilitan por el fenómeno llamado *company town* (comunidades establecidas por una compañía, propias de economías de enclave); es decir, hay poca actividad económica independiente de la mina. Este nivel de dependencia no genera estabilidad económica a largo plazo.

La localización de los yacimientos en explotación –relativamente alejados de los centros urbanos– ha sido particularmente favorable a la escasa conflictividad que se verifica en la zona en relación con la actividad. Únicamente en la localidad de Perito Moreno se han producido incipientes intentos de rechazo social a la actividad, los cuales han sido absolutamente ignorados por las autoridades provinciales. Según Claps (2006), citado por Galafassi (2008):

A pesar de la creciente resistencia social a partir de vecinos autoconvocados y ONG de Perito Moreno, Las Heras y los Antiguos, el gobierno provincial continúa con la promoción de este y otros proyecto similares. Al igual que sus pares del resto de la Patagonia, ha incrementado su discurso a favor del “desarrollo sustentable y la responsabilidad social empresarial” (p. 9).

La minería metalífera de Santa Cruz se realiza, según la estratigrafía de cada yacimiento, en explotaciones a cielo abierto y en túneles. En realidad, la decisión del modo en que se explotará un yacimiento depende tanto de la estratigrafía del yacimiento como de los costos de producción. Para la explotación a cielo abierto es más fácil encontrar mano de obra radicada en la provincia y dispuesta a realizar el trabajo. Por el contrario, para la minería subterránea, en general, las empresas se ven en la obligación de contratar personas provenientes de otras provincias argentinas con mayor tradición minera.

La minería a cielo abierto ha generado reacciones condenatorias por parte de los grupos de interés que atacan los aspectos negativos de estas explotaciones y que consideran que la minería subterránea tiene menor impacto ecológico. Pero ocurre que Santa Cruz no tiene casi tradición minera; y, como

no hay mineros de profesión, salvo en el caso de Yacimientos Carboníferos Río Turbio (YCRT), conseguir personal para este tipo de explotaciones es dificultoso.

En ese sentido es clara la descripción del panorama que realiza Javier Castro, secretario general del gremio minero santacruceño, entrevistado por la *Revista Núcleo* en ocasión de anunciar la capacitación de futuros trabajadores subterráneos en Puerto San Julián: “Si dentro de diez años logramos que la mitad de los mineros subterráneos sean de Santa Cruz, será para nosotros un éxito absoluto”.

La Provincia de Santa Cruz, sea como concedente de los derechos mineros o como socio de las empresas, establece por la vía regulatoria la obligación de mantener determinados porcentajes de empleo local. El caso de la empresa Cerro Vanguardia SA, con participación en la empresa estatal FOMICRUZ SE, muestra cómo se implementa esa obligatoriedad de captar personal en la provincia. Se trata de una explotación mayoritariamente a cielo abierto, con lo que la posibilidad de conseguir personal santacruceño es mucho mayor. Esto, sumado a su larga trayectoria en la provincia, explica la tasa de más del 90% de personal local –porcentaje que ha comenzado a disminuir con la puesta en marcha de la operación subterránea–, frente a la cantidad de personal ocupado por sus proveedores, que se ubica en torno al 60 por ciento. Entonces, vemos que la minería metálfera ha venido no solo a sustituir con creces el empleo perdido en el sector agropecuario, sino a competir con este en el uso de la tierra, logrando con éxito desplazar actividades consideradas en crisis.

Santa Cruz no debería desaprovechar la oportunidad que hoy le brinda la renta minera, procurando sentar las bases para un desarrollo sostenible en el tiempo. El sector público, las empresas y las organizaciones intermedias de la sociedad deberán comprender que el ciclo de vida esperado para las actividades vinculadas a la minería metálfera permite visualizar un horizonte mediano con yacimientos agotados y empleos que ya no serán requeridos. Solo a través de una planificación estratégica ampliamente participativa se podrán establecer las condiciones que permitan prolongar la curva de madurez de las explotaciones, procurando simultáneamente reducir los impactos negativos que son propios de la actividad. La comunidad provincial deberá discutir en los ámbitos adecuados el camino a seguir para generar una economía inclusiva y sustentable que supere la etapa de la extracción de recursos primarios como vía de desarrollo económico.

Como parte de un proyecto de investigación, el presente trabajo ha pretendido realizar una primera caracterización de la actividad en la Provincia de Santa Cruz, abriendo la posibilidad de futuros estudios focalizados en su mercado laboral y que analicen los impactos sociales, económicos, ambientales y culturales de la actividad sobre el territorio en general y sobre la provincia en particular.

## BIBLIOGRAFÍA

ANDRADE, L. (2002), "Territorio y ganadería en la Patagonia Argentina: desertificación y rentabilidad en la Meseta Central de Santa Cruz", en *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. III, julio-diciembre. [En línea]. Disponible en: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11112309>>. [Fecha de consulta: 15 de junio de 2012].

ANDRADE, L., V. BEDACARRATX y R. ÁLVAREZ (2010), "Producción ovina extensiva en la Patagonia Austral: el caso de la zona centro de Santa Cruz", en *Mundo agro*, v. II, n° 21 [en línea]. Disponible en: <[http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1515-59942010000200010&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1515-59942010000200010&script=sci_arttext) ISSN 1515-5994>. [Fecha de consulta: 15 de junio de 2012].

ARTEAGA RODRÍGUEZ, R., M. ZAPATERO RODRÍGUEZ, C. LÓPEZ GIMENO, A. CÁMARA RASCÓN, L. FERNÁNDEZ GUTIÉRREZ DEL ÁLAMO, J. M. MONTES VILLALÓN, F. ROMÁN ORTEGA, R. DE LA VEGA PANIZO y E. AZCÁRATE MARTÍN (1997), *Estudios de viabilidad en proyectos mineros*, Madrid, Instituto Tecnológico Geominero de España.

BARBERÍA, E. (1994), *Crisis de la ganadería ovina en Santa Cruz. Sus causas, la intervención del Estado y de los empresarios*, Buenos Aires. (Mimeo).

----- (1995), *Los dueños de la tierra en la Patagonia Austral 1880-1920*, Río Gallegos, Universidad Nacional de la Patagonia Austral (UNPA).

BENAVIDEZ, M. (2009), "Del extremo norte al sur del continente: compañías mineras canadienses en el Cono Sur y en San Juan, Argentina", en *Estudios Norteamericanos*, n° 19, Santiago de Chile, ACHEN, enero-junio. Disponible en: <[www.achen.cl](http://www.achen.cl)>. [Fecha de consulta: 31 de noviembre de 2009].

GALAFASSI, G. (2008), "Minería de oro y plata y conflictos sociales. Un proceso de historia reciente en la Patagonia", ponencia presentada en las XXI Jornadas de Historia Económica, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina, septiembre.

Earthworks & Oxfam America. 2007. Dirty Metals Report: Mining, Communities and the Environment, pág 18 (citado por J. Moore, "Mitos y realidades de la minería internacional". Publicado en [rci.net/globalización](http://rci.net/globalización), 2003).

IDESA (2012), "4 de cada 10 ocupados en Santa Cruz son empleados públicos", en *Informe Nacional* n° 442, 1° de enero, Córdoba (Argentina), IDESA. Disponible en: <<http://www.idesa.org>>.

KULFAS, M., F. PORTA y A. RAMOS (2002), *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía argentina*. Santiago de Chile, Impresiones de la Naciones Unidas.

MACHADO, H., M. SVAMPA, E. VIALE, M. GIRAUD, L. WAGNER, M. ANTONELLI, N. GIARRACCA y M. TEUBAL (2011), *15 mitos y realidades de la mine-*

ría transnacional en la Argentina. Guía para desmontar el imaginario prominero, Buenos Aires, El Colectivo-Herramienta.

MLADINEO, M. (2011), “La actividad ganadera ovina en la zona central no costera de la Provincia de Santa Cruz. ¿Podría una propuesta de trabajo asociado contribuir a mitigar los actuales problemas en la actividad?”, tesis de maestría, Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata (Argentina). (Inédita).

NARBAIZA, C. y A. SCHWEITZER (2010), “Alternativas de planificación de las actividades productivas primarias en el marco del desarrollo territorial sostenible en la Patagonia sur argentina”, en *Perspectiva Geográfica*, n° 15, Bogotá, Universidad Tecnológica y Pedagógica de Colombia, pp. 201-224.

SÁNCHEZ-ALVABERA, F. y J. LARDÉ (2006), *Minería y Competitividad Internacional en América Latina*, Santiago de Chile, Impresiones de las Naciones Unidas.

SVAMPA, M. y M. SOLA ÁLVAREZ (2010), “Modelo minero, resistencias sociales y estilos de desarrollo: los marcos de la discusión en la Argentina”, en revista *Ecuador Debate*, v. 79, Quito, Centro Andino de Acción Popular.

WILLIAMS, M. (2009), *La situación del sector ovino en Santa Cruz: análisis y reflexiones*, Santa Cruz (Argentina), INTA Estación Experimental Agropecuaria Santa Cruz. Disponible en: <<http://inta.gob.ar/documentos/la-situacion-del-sector-ovino-en-santa-cruz-analisis-y-reflexiones/>>.

WILLIAMS, MARCOS, D. SCHINELLI y C. VACCA (2011), “El empleo rural en Santa Cruz: situación de coyuntura o crisis estructural”, en *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo*, n° 7, Buenos Aires, SIMEL/CEUR, pp. 37-58.

## Otras fuentes

DIARIO LA OPINIÓN AUSTRAL, “Mina Lomada Leiva entrará en producción”, 18/07/2012, p. 5.

REVISTA NÚCLEO, n° 10, <<http://www.numero10.revistanucleo.com/>>. [Fecha de consulta: 12 de octubre de 2012].

SEGEMAR, <[http://www.segemar.gov.ar/P\\_Oferta\\_Regiones/Regiones/Patagonia/Potencial%20Minero/POTENCIAL%20MINERO.htm](http://www.segemar.gov.ar/P_Oferta_Regiones/Regiones/Patagonia/Potencial%20Minero/POTENCIAL%20MINERO.htm)>. [Fecha de consulta: 15 de agosto de 2011].

CERRO VANGUARDIA SA, <<http://www.cerrovanguardia.com.ar/procesos.php>>. [Fecha de consulta: 12 de octubre de 2012].

## RESUMEN

El presente estudio se propone realizar una caracterización de la minería metalífera en la Provincia de Santa Cruz. Esta actividad comenzó a desarrollarse en esa provincia desde mediados de los años 90 y, hasta la fecha, creció en forma sostenida como consecuencia del cruce de una serie de circunstancias favorables: a) las modificaciones en la legislación, que favorecieron la inversión minera al equiparar en oportunidades a la República Argentina con Chile y el Perú, países con un elevado desarrollo minero gracias a la importante inversión externa directa; b) el potencial minero de la provincia; c) la crisis en el sector lanero –especialmente en la meseta central de la provincia– que llevó a un despoblamiento de los campos de actual explotación minera, lo que redujo la potencial conflictividad entre la minería y la ganadería y facilitó a la nueva actividad la adquisición de propiedades a bajos precios, presentándola, además, como un sector generador de empleo; d) la lejanía de los yacimientos mineros de los centros poblados de la provincia, que favoreció un consenso social superior al verificado en otras regiones del país. En la actualidad, en un contexto de aumento generalizado de los precios internacionales de las *commodities*, se observa un constante incremento de la actividad minera en la Provincia de Santa Cruz. Ello ha conducido a la incorporación de nuevas tecnologías de producción para la recuperación mineral y a dar impulso a nuevas explotaciones.

## PALABRAS CLAVE

SANTA CRUZ  
TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA  
MINERÍA METALÍFERA  
DINAMISMO

## ABSTRACT

Metal mining has been developed in the province of Santa Cruz since mid 90s, by the company Cerro Vanguardia SA, the first to start producing dore bullion in 1998. Later and as a result of the intersection of three favorable circumstances, the activity began to rise steadily until now. These circumstances are: a) changes in the legislation that enacted several laws regarding mining investment, with the intention of standardizing opportunities in Argentina with Chile and Peru, who used to boast about a degree of development much higher, being recipients of foreign direct investment in the sector; b) the mining potential of the territory, whose exploration duties started to develop around the province; c) the crisis in the wool sector, especially in the central plateau of the province. The strong depopulation of the area reduced the potential conflict between mining and farming, helping this new activity to acquire lands at low prices; this crisis in the wool industry presented mining as an activity that generates job opportunities; d) also the important distance of the mining sites from the towns of the province, helped a higher social consensus than the one experimented in other regions of the country. Currently, there is a steady growth of mining in the province of Santa Cruz under general increase in international commodity prices. This involves the introduction of new production technology for mineral recovery and new explorations impulse.

## KEY WORDS

SANTA CRUZ  
CHANGING PRODUCTION  
METAL MINING  
DYNAMISM



## TRAYECTORIA RECIENTE Y PERSPECTIVAS FUTURAS DE LA INDUSTRIA NAVAL PESADA ARGENTINA: LOS ASTILLEROS ESTATALES

*Juliana Frassa  
Cintia Russo*

### INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente, la industria naval, aunque con matices según los países, ha sido apoyada por una política estatal de subsidios, créditos y beneficios impositivos, tanto para las empresas armadoras como para los astilleros. Este conjunto de medidas hicieron de esta industria una actividad fuertemente subvencionada en todo el mundo.

Con un marco regulatorio proteccionista que promueve la construcción de barcos en el país, el desarrollo de la industria naval pesada en la Argentina se caracterizó por una fuerte intervención del Estado que se dio en el contexto de los procesos de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). El Estado argentino tuvo una importante participación en la oferta, como propietario de los astilleros, y como demandante de barcos para la Marina de Guerra, la Marina Mercante y las principales empresas públicas productoras de bienes y energía, constituyéndose así un entramado estatal con un peso significativo en el ámbito productivo y comercial.

Los patrones heredados de la industrialización sustitutiva se transformaron con la implementación de las políticas de ajuste estructural ortodoxo de los 90. La economía argentina derivada de estas reformas se sustentó en los ser-

Juliana Frassa es Licenciada en Sociología (Universidad Nacional de La Plata -UNLP-), Magíster en Ciencias Sociales del Trabajo (Universidad de Buenos Aires -UBA-), doctoranda en Ciencias Sociales (UBA), Docente-Investigadora del Departamento de Sociología (Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP) y del Instituto de Ciencias Sociales y Administración de la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ). E-mail: jfrassa@unaj.edu.ar

Cintia Russo es Magíster en Economía (Universidad Nacional Autónoma de México), Doctora en Geografía (Sorbonne Nouvelle, París III), Docente-Investigadora del Departamento de Economía y Administración (Universidad Nacional de Quilmes) y del Instituto de Geografía (Facultad de Filosofía y Letras-UBA). E-mail: crusso@unq.edu.ar

Este trabajo constituye una versión ampliada del presentado en el encuentro del equipo del proyecto de investigación -del cual forman parte las autoras- *Global Labour History in Perspective: Shipbuilding industry and globalization since 1950*, realizado en la Universidad de Leipzig, Alemania, en junio de 2012.

vicios y las ramas intensivas en recursos naturales; la industria abandonó su rol central en la dinámica económica. El entramado institucional creado entonces reforzó un esquema de negocios basado en el endeudamiento externo, las privatizaciones, la desregulación y la apertura económica. Asimismo, la mayor exposición a la competencia externa, la reforma y subrogación del Estado y la entrada de multinacionales provocaron mutaciones productivas significativas. Durante el último cuarto del siglo XX, la Argentina siguió un sendero económico de reestructuración regresiva en términos de competitividad presente y, especialmente, futura, regresión tanto más profunda en los factores y ramas que sustentan la competitividad de largo plazo (Nochteff, 1991; Kosacoff, 1998; Russo, 1998).

El ciclo de reformas de los 90 concluyó con una profunda recesión económica y una grave crisis político-institucional. Entre 1998 y 2001 se redujeron tanto el PBI –que, en términos constantes, cayó un 8%– como la demanda global –que se contrajo un 12%–, la industria –con una reducción del 18%– y la Inversión Bruta –que cayó un 31,3%–; por otra parte, la desocupación llegó al 18,3% y el sector agropecuario creció 1,2% (Heyman, Cetrangolo y Ramos, 2008). En la etapa que se abre en la posconvertibilidad, y particularmente a partir de 2003 hasta el presente, se registra una transición hacia un Estado activo y con mayores márgenes de autonomía frente a la internacionalización financiera y productiva. En este contexto se debate la reconstrucción del Estado, la elaboración de una nueva configuración institucional, el cuestionamiento de las políticas aplicadas en el período anterior y, especialmente, la política de crecimiento sustentada en el desarrollo industrial. Los vaivenes experimentados por la economía argentina en las últimas cinco décadas se reflejan en la trayectoria del sector naval pesado, al que podemos considerar un caso testigo para analizar las marchas y contramarchas de las políticas industriales aplicadas por voluntad o por defecto.

En el presente trabajo nos planteamos dos ejes de análisis, a partir de una breve reconstrucción de la historia de la industria naval pesada argentina<sup>1</sup> desde los años 50 hasta el presente, a saber: el debate sobre el carácter central del Estado (y de su política industrial) como regulador, productor, demandante y financiador del sector; y la participación activa de los trabajadores en la supervivencia del sector durante la década del 90. Para ello, estudiaremos los dos astilleros estatales más significativos de la construcción y reparación naval en la Argentina: Astillero Río Santiago (ARS) y Talleres Dársena Norte (Tandanor).

1 La industria naval dedicada a la construcción y reparación de embarcaciones de gran porte integra la rama metalmecánica, mientras que la industria naval liviana se circunscribe, mayormente, dentro de la actividad petroquímica. La industria naval pesada, al igual que la industria automotriz, se caracteriza como “concurrente” o de “síntesis”, debido a que es fuerte demandante de equipos, insumos e instalaciones que provienen de una gran diversidad de proveedores. Una empresa de construcción naval o astillero tiene como actividad fundamental construir y reparar buques (embarcaciones para defensa, transporte de carga, pesqueros, transporte de pasajeros, embarcaciones auxiliares, para el turismo, para la investigación, dragas, plataformas extractivas, plataformas *off shore*) (Russo, 2011).

Dividimos el artículo en tres partes. En la primera presentamos la historia de las últimas cinco décadas de la industria naval pesada argentina y su relación con la política industrial nacional. En la segunda parte nos detenemos en la trayectoria de los dos astilleros estatales más importantes del país y en el papel jugado por los trabajadores y sus sindicatos en la supervivencia de estas empresas frente al embate privatizador de los años 90. Finalmente, concluimos con una serie de reflexiones sobre el desarrollo futuro del sector y el lugar que les cabe a los actores productivos e institucionales en el mismo.

Las fuentes privilegiadas para este trabajo son las publicaciones institucionales, las memorias y balances de Astillero Río Santiago (1958-2008) y de la Federación de la Industria Naval Argentina (1990-2009), el esquema regulatorio nacional y provincial (leyes y decretos 1950-2010), las entrevistas a informantes clave y la prensa tanto nacional como local.

## TRAYECTORIA DE LA INDUSTRIA NAVAL PESADA ARGENTINA (1950-2010)

La industria naval es una de las más antiguas del país. Si bien sus orígenes se remontan al siglo XVI, recién en la segunda mitad del XIX, con el desarrollo del comercio derivado del modelo agroexportador, adquiere un impulso notable. Sin embargo, será un siglo después, desde mediados del XX, cuando la industria naval, sobre todo la rama pesada, ocupará un lugar de privilegio en el proceso caracterizado como de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Desde el primer gobierno de Perón, se incluye expresamente la promoción de la construcción naval con el objetivo de afianzar el proceso industrializador nacional (Primer Plan Quinquenal, 1947-1952), y es en el Segundo Plan Quinquenal (1953-1957) donde se especifican las políticas de promoción del sector. En la década del 60 se verifica un cambio cualitativo en la oferta nacional de buques, produciéndose un importante avance en el equipamiento de los grandes astilleros y en la modernización de los procesos productivos. Este crecimiento fue enriquecido, por un lado, con la creación de la carrera de Ingeniería naval en la Universidad de Buenos Aires, la instalación de escuelas técnicas y cursos de especialización en la temática naval, que aportaron recursos humanos calificados al sector, y, por otro, con la expansión de un importante y diversificado entramado industrial que conformó la base de proveedores locales (Frassa, 2009).

Entre los años 50 y 80, la industria naval pesada se caracterizó por su sostenido crecimiento a partir de la mayor inversión en equipos y de la modernización tecnológica –se llegó a emplear a 9.000 trabajadores (FINA, 2001)–. El motor institucional de la ISI fue un Estado activo que funcionó como *regulador, productor, demandante y proveedor de financiamiento*. El marco regulatorio de la sustitución de importaciones tuvo una traducción específica para la rama naval pesada que favoreció la articulación de las necesidades de la industria, a saber: la creación y fomento a través de la legislación, los subsidios de astilleros públicos,

el fortalecimiento de la Marina Mercante y las empresas públicas vinculadas con las actividades extractivas y el comercio exterior.

El Estado, *en su función de productor*, creó astilleros de construcción y reparación de barcos que concentraban la oferta en el mercado de la construcción naval nacional. Entre los más importantes cabe destacar *Astillero Río Santiago* (ARS), astillero líder en la construcción de barcos de gran porte, *Domecq García*, especializado en la construcción de submarinos, *Talleres Dársena Norte* (Tandanor) y *Taller de Reparaciones Navales* (Tarena), creados en los años 70 para la reparación de barcos. Como *demandante*, el Estado situó a las empresas públicas como los principales armadores de los astilleros argentinos. Estas empresas y organismos fueron: Armada Argentina, Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), Yacimientos Carboníferos Fiscales (YCF), Empresa Flota Fluvial del Estado Argentino (EFFEA); y, a partir de la fusión de la Flota Mercante del Estado y la Flota de Navegación de Ultramar, se creó en 1961 la Empresa Líneas Marítimas Argentinas (ELMA). Estas empresas estatales constituían una demanda cuasi-cautiva para la industria naval local. Para 1980, la presencia estatal en la rama naval representaba el 70% de la producción de buques, de manera que quedaba conformado un extenso entramado productivo y comercial de carácter estatal que se desarticularía completamente con la desaparición y/o privatización de estas empresas en los años noventa.

El gobierno nacional aprobó en 1960 un plan de renovación y expansión para la flota de empresas estatales y en 1969 sancionó la Ley 18250 de Reserva de Cargas, que establecía que las importaciones oficiales y privadas, financiadas o beneficiadas por cualquier organismo del sistema estatal, debían ser transportadas en buques de bandera argentina. En ese esquema regulatorio, astilleros estatales y Marina Mercante eran polos de un binomio virtuoso. Por un lado, la empresa estatal de transporte marítimo ELMA se beneficiaba con este régimen de reserva de cargas que le aseguraba una participación en los fletes de comercio exterior; por otro lado, la demanda de ELMA se convirtió en uno de los impulsos principales para los grandes astilleros. Desde su creación hasta la década del 80, ELMA fue el principal armador del país, con una flota que representaba aproximadamente el 25% de la marina mercante nacional, seguida por la empresa petrolera Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), con un 15% (CEP, 2005).

Ahora bien, la industria naval pesada se apoya en dos pilares fundamentales: la disponibilidad de financiamiento y la mano de obra especializada. La construcción y reparación de grandes embarcaciones requiere en general un diseño único que implica la participación determinante de profesionales, técnicos y obreros. Pero, dado el costo unitario elevado y el largo ciclo productivo, el financiamiento se vuelve esencial. Desde fines de los años 50, los mecanismos de financiamiento mejoraron con la implantación del crédito naval, administrado por el entonces Banco Industrial. Por Decreto Ley N° 6677 en 1963 se creó el Fondo de la Marina Mercante (FMM), que financiaba a los astilleros públicos y privados para la construcción, reparación o modernización de barcos a partir de

los impuestos al transporte marítimo (alrededor del 12% sobre el valor del flete). El FMM no solamente aportaba créditos a los astilleros para el activo fijo, sino que también otorgaba préstamos y subsidios a los armadores públicos y privados nacionales o a empresas nacionales de capital privado o mixto, para la compra y construcción de buques mercantes o artefactos navales en astilleros nacionales con la garantía de una hipoteca sobre el buque objeto del préstamo.

En síntesis, el pilar que sustentó el desempeño de la actividad naval argentina durante la ISI fue la voluntad estatal de generar sinergia entre la construcción de astilleros, el diseño de un marco regulatorio e institucional para el sector, la creación de empresas públicas demandantes de barcos, y la capacitación de recursos humanos para el complejo naval. Este conjunto de elementos permitió a los astilleros nacionales enfrentar los desafíos financieros y tecnológicos de la construcción y reparación de barcos en el país.

### **Consecuencias de la implementación de políticas ortodoxas en el sector naval pesado**

En la Argentina de los 90 se implementaron con entusiasmo las recetas neoliberales, afectando negativamente la evolución del sector naval. Se combinaron así: *privatización* de empresas públicas proveedoras de bienes y servicios, *desregulación* de los mercados (reconfiguración del marco regulatorio), y *apertura externa* (Azpiazu, 1995). La desregulación y desestatización aplicadas afectaron particularmente al sector de transporte con la privatización de las empresas navieras estatales, la derogación del régimen de reservas de carga y la cesión a manos privadas, principalmente a capitales internacionales, de la gestión de la infraestructura y terminales portuarias. Los tres grandes astilleros estatales existentes hasta los años 80, ARS, Tandanor y Domecq García, fueron declarados sujetos a privatización: Tandanor fue privatizado en 1991, Domecq García fue liquidado y cerrado en 1995, mientras que ARS evadió la privatización al ser transferido al gobierno provincial en 1993.

El esquema legal de corte proteccionista establecido durante la ISI fue derogado pieza por pieza desde 1991 con los decretos 1772/91 y 2284/91. El primero de ellos autorizó a los armadores argentinos a solicitar el cese de bandera nacional para poder matricular a los buques en registros extranjeros y así reducir los costos de su actividad. El segundo decreto estableció la derogación de la ley de reserva de carga para armadores argentinos.

Resumiendo, las políticas ortodoxas aplicadas en los 90 tuvieron por objetivo particular para el sector naval la desregulación del transporte marítimo, la eliminación de los requerimientos de la reserva de cargas para los barcos nacionales, la eliminación de los beneficios impositivos, la disolución del FMM y la implementación de las privatizaciones de las empresas públicas. Una conjunción, hasta ahora, inédita de *desregulación*, *desestatización* y *apertura de la economía* (Azpiazu, 1995).

Las consecuencias de la modificaciones introducidas en el marco regulatorio de los 90 fueron: la caída de la participación de buques de bandera argentina en el comercio exterior, la reducción de la demanda de construcción de buques en el país y la concentración del tráfico marítimo en los grandes agentes navieros extranjeros (Frassa, 2006)

**Cuadro 1. Evolución de Sector construcción y reparación de barcos. Argentina. Años 1974, 1985 y 1994**

Año	Establecimientos	Ocupación total	Promedio de ocupados por establecimiento
1974	327	10.568	32,3
1985	326	10.201	31,3
1994	301	2.210	7,3

Fuente: Elaborado sobre la base de los Censos Económicos 1974, 1985 y 1994 del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

A partir de los datos disponibles de los últimos censos económicos,<sup>2</sup> podemos advertir las grandes tendencias presentes en el sector (Cuadro 1). Entre 1974 y 1985 se registra un comportamiento estable en el número de establecimientos y el nivel de ocupación. Entre 1985 y 1994, por el contrario, se evidencia una marcada contracción. Si bien, en ese período la reducción en el número de establecimientos no parece significativa (los 25 astilleros que desaparecen no llegan a representar el 8% del total), a nivel del empleo se observa una disminución del 78% de la ocupación total. Pero las consecuencias negativas sobre el mercado de trabajo sectorial fueron aún más agudas si se considera el empleo indirecto que genera la industria naval en el entramado productivo (naval-partistas, talleres y proveedores diversos).

Por otro lado, si consideramos el origen de los insumos alistados en un buque observamos que, mientras que para los años 70 alrededor del 60% eran nacionales, en el presente ese porcentaje no llega a 35 (Ing. Pietranera, 27 de julio de 2010). Reconocemos, entonces, la sistemática pérdida en la provisión local de insumos/partes y la consecuente desarticulación de la cadena naval-partista. Finalmente, según datos agregados disponibles, se puede señalar que entre 1991 y 2009<sup>3</sup> cae significativamente el índice de volumen físico de producción, que recién en 2002, en la etapa conocida como de “posconvertibilidad”, comienza una lenta recuperación. Pero solo a partir del año 2007 este índice vuelve a recuperar los niveles de 1997, que, a su vez, representaban el 22,4% de los valores de 1991 (CEP, 2010). La misma tendencia se observa al analizar la evolución de la productividad, ya sea por obrero ocupado como por hora trabajada: ambas me-

2 Aún no se encuentran disponibles los resultados desagregados del último censo económico de 2005.

3 A partir de 1994, los indicadores del sector naval liviano y pesado se computan de manera conjunta.

didadas alcanzaron en 2009 valores en un 57 y un 54% más bajos que en 1997. En términos generales, el nivel de producción y las tasas de productividad presentan una tendencia visiblemente descendente desde 1995 hasta 2002, cuando comienza a revertirse la situación observándose un leve crecimiento.

A partir de 2003 se plantea el cuestionamiento de las políticas hegemónicas de los 90, en el marco de un proceso que va a tener por objetivo la recuperación del nivel de actividad de la economía en general y del sector industrial en particular. Los efectos positivos en la industria naval se van a reflejar en el estímulo a los armadores y astilleros nacionales mediante el Decreto 1010/04, que obliga a la re-matriculación bajo bandera nacional de los buques de bandera extranjera arrendados bajo el régimen de importación. Asimismo, este decreto establece un régimen especial de importación de insumos y componentes producidos en el MERCOSUR destinados a la construcción y reparación de buques en el país. En cuanto al financiamiento, se tomaron otras dos medidas que impactaron en la reactivación del sector: la implementación del *leasing naval*, para financiar embarcaciones pesadas en astilleros argentinos, y la ejecución del Programa Más y Mejor Empleo, del Ministerio de Trabajo de la Nación, destinado a la capacitación del personal del sector.

Frente a la recesión y cuasi-desmantelamiento que sufrió la construcción naval local en los 90, algunos astilleros nacionales reestructuraron sus actividades hacia las reparaciones navales mientras que otros redujeron su capacidad productiva o, directamente, cerraron. Según datos de la Federación del sector (Ing. Podetti, 25 de octubre de 2011), la construcción naval nacional se encuentra hoy funcionando al 60% de su capacidad instalada, con un ritmo de producción un 40% más lento al que demanda actualmente el mercado mundial debido a que, en los últimos 30 años, no experimentó reinversiones de magnitud en bienes de capital y nuevas tecnologías.

Ante el incremento del comercio exterior que se verifica desde 2004, mejoran las posibilidades del negocio del transporte marítimo y, en forma indirecta, de la construcción naval. La devaluación del tipo de cambio y la experiencia productiva acumulada por los astilleros que lograron subsistir fueron los dos pilares en los que se basó la reactivación del sector. Sin embargo, este proceso se enfrenta hoy con importantes obstáculos: la irregularidad en la recepción de órdenes de construcción, las dificultades de financiamiento, los altos niveles de capacidad ociosa existentes, la escasa renovación tecnológica y la escasez, en el sector, de mano de obra capacitada que permita el recambio generacional. El desmantelamiento de las empresas estatales en la década de 1990 implicó la desaparición de la demanda interna de buques, por lo cual, actualmente, los astilleros locales responden fundamentalmente a la demanda extranjera.

A pesar del cambio de orientación política ocurrido en 2003 que promovió un modelo de crecimiento sustentado en el sector industrial, con creciente injerencia del Estado en la regulación económica, la industria naval pesada no experimentó cambios estructurales en su composición ni en su dinámica. La ca-

rencia de inversiones sustanciales, la continuidad de modelos organizacionales burocráticos y, sobre todo, la indefinición de una política de desarrollo sectorial a largo plazo hacen que el sector se encuentre hoy en una etapa de “supervivencia”, que basa su funcionamiento en las capacidades técnicas y materiales acumuladas en el pasado.

## SUPERVIVENCIA Y RECUPERACIÓN DE LOS ASTILLEROS ESTATALES

La supervivencia de los astilleros estatales en la Argentina en un contexto adverso dependió de diferentes factores. Sin dudas, uno de ellos fue la participación activa de los actores productivos del sector, fundamentalmente de los trabajadores organizados.

La persistencia de los astilleros públicos frente a la política de desregulación, privatización y apertura de los años 90 puede explicarse, entonces, por la conjunción, a veces contradictoria, de una serie de elementos combinados, a saber: la resistencia organizada de los trabajadores a la privatización, articulada con movimientos sociales y regionales y sustentada en un ideario nacionalista e industrialista opuesto a la política del gobierno nacional de entonces; la estrategia de la Armada, a cargo de la dirección del ARS, cuyos intereses parecen haber jugado a favor de este proceso de resistencia a la privatización; y la política de “salvataje oportunista” del gobierno de la Provincia de Buenos Aires<sup>4</sup> (Frassa, 2010).

Por último, podemos agregar otro elemento de carácter coyuntural. Debido a la situación de la construcción naval en el mercado internacional, que en los años 90 atravesaba un proceso de recesión, deslocalización, reestructuración productiva y concentración de la oferta, no hubo ofertas firmes para la compra del ARS (FINA, 2001). Sumado a esta situación sectorial, se puede señalar que el propio astillero no atrajo a grandes inversores dado que esta empresa estatal combinaba una ecuación desalentadora para la inversión privada: “atraso tecnológico con un sindicato fuerte” (Mahler, 25 de junio de 2010).

Tandanor, por su parte, fue la primera empresa pública privatizada en 1991, que al cabo de menos de una década, por razones que explicaremos más adelante, retornó en 2007 a manos del Estado, constituyéndose en una de las primeras empresas re-estatizadas durante el gobierno kirchnerista.

Entonces, aunque la política económica imperante en los años 90 preveía la privatización de los astilleros, la acción conjunta de los actores del sector (trabajadores, profesionales, responsables empresarios) logró revertir ese proce-

4 El por entonces gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Eduardo Duhalde, intervino en el conflicto desplegado en una región neurálgica para la gobernabilidad de la provincia. La creación de la Zona Franca de La Plata en el terreno que ocupaba el ARS se convirtió en un importante elemento de negociación al momento de convenirse su traspaso al gobierno bonaerense.

so, apelando a la tradición de lucha sindical acumulada desde los años 60 y a los saberes profesionales que permitieron, a pesar de la política de desmantelamiento promovida por el Estado, mantener en funcionamiento productivo a los astilleros.

Presentamos aquí las estrategias llevadas adelante por los trabajadores en cada uno de los casos analizados con el objetivo de destacar el significativo papel que jugaron en la trayectoria de las empresas.

### **Astillero Río Santiago**

El Astillero Río Santiago (ARS), creado en 1953 bajo la dependencia del Ministerio de Marina, fue ideado como parte de un ambicioso plan estratégico de industrialización encarado por el segundo gobierno de Perón con el objetivo de fortalecer la industria pesada y fomentar el desarrollo de un entramado industrial nacional. Especializado en la fabricación y reparación de diversos bienes de capital (tanto construcciones navales como mecánicas), este astillero se creó para satisfacer, inicialmente, la creciente demanda interna de la marina mercante y la Armada Nacional.

Con el correr de los años, el ARS experimentó un proceso de expansión tanto en términos de producción y empleo como de capacidad instalada, llegando a posicionarse, a inicios de los años 70, como el astillero más grande de Sudamérica. En el marco del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, la empresa desarrolló un amplio espectro de producción conexas a la industria naval (grandes motores diésel y centrales termoeléctricas, recipientes a presión para la industria petrolera, elementos ferroviarios, compuertas para diques, componentes nucleares) que implicó la creación de importantes eslabonamientos productivos, incorporación de nuevas tecnologías y desarrollo de nuevos saberes y capacidades (ARS, 2004). En su carácter de empresa integrada, el ARS construía la casi totalidad de los componentes del buque (motor, casco, equipos de cubierta, grúas), para lo cual contaba con una importante infraestructura y una mano de obra altamente calificada. Hasta los años 80, Astillero Río Santiago podía ser caracterizado como una empresa de producción diversificada, con una extendida industria auxiliar, fuertemente dependiente del Estado y promotora de altos niveles de ocupación (CEP, 2005).

El ARS presentó resultados operativos positivos durante su desarrollo mercado-internista debido a que el Estado proveía un nivel de demanda sostenible que garantizaba la rentabilidad de los activos de la empresa a largo plazo.

A inicios de la década de 1990, el tipo de cambio, que encareció los costos de los productos argentinos a nivel internacional, el cierre y/o privatización de las grandes empresas estatales, la desregulación del transporte marítimo y la apertura brusca al mercado externo delinearon los rasgos de un nuevo modelo económico que modificó por completo las “reglas de juego” dentro de las que se desenvolvía el ARS. Como parte de este programa neoliberal, en 1991 este astillero es declarado “sujeto a privatización”, según lo dispuesto por la Ley 24.045.

Como resultado de estas medidas, que favorecían la importación de embarcaciones, y del achicamiento de los activos estatales, se produjo la caída de la demanda interna de buques y la consiguiente paralización de la producción en el ARS. Con vistas a “sanear” la empresa antes de su traspaso a manos privadas, la dirección puso en práctica un plan de racionalización que tenía como objetivo la reducción de sus efectivos. Mediante la modalidad de retiros voluntarios, entre los años 1990 y 1993 el ARS redujo su personal en un 60%, pasando de 2.460 efectivos a solo 1.036.

Durante estos tres años se desarrollaron agudos conflictos laborales en los que los trabajadores, acompañados por sus dirigentes sindicales, reclamaron por la reactivación y permanencia del astillero bajo la órbita estatal y por el pago de salarios adeudados. Gracias a la estrategia desplegadas por estos actores, finalmente el ARS logra evadir la privatización; y en 1993 es transferido al gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Sin embargo, el “rescate” de la empresa por parte del gobierno provincial no la salvó de la política de ajuste aplicada en todo el ámbito estatal. En 1995 se aprueba la instalación de la Zona Franca de La Plata en el predio que hasta entonces pertenecía al astillero, dejándolo en posesión de solo 23 de sus 229 hectáreas originales. Esta medida provocó la pérdida de numerosas instalaciones y equipos con la consiguiente reducción de su capacidad instalada. Asimismo, el ajuste en el presupuesto provincial implicó, para la empresa, la obsolescencia de su maquinaria por falta de reemplazo, el congelamiento de la plantilla de trabajadores y la escasez de recursos financieros para emprender nuevas obras.

En síntesis, como consecuencia de la implementación de esas políticas macroeconómicas de corte neoliberal, el ARS experimentó la pérdida de competitividad en el mercado nacional e internacional, la disminución del nivel y grado de diversificación de su producción, la pérdida de su industria auxiliar, la reducción de su plantilla de trabajadores calificados y el achicamiento de su capacidad, lo cual, sumado a los sucesivos cambios en la dirección de la empresa, llevaron al deterioro y/o pérdida de rutinas organizacionales. Este conjunto de medidas implicó que se perdieran las capacidades productivas y técnicas acumuladas en la empresa durante más de 40 años.

La estrategia de los trabajadores del ARS se planteó como objetivo de máxima evitar la privatización del astillero, lograr su permanencia bajo la órbita del Estado nacional y mantener el perfil productivo (constructivo) de la empresa. Para ello, entre 1990 y 1993, en respuesta a los intentos de privatización y ajuste, emprendieron conflictos laborales abiertos, de creciente politización.<sup>5</sup> Dichos conflictos, que buscaban el reconocimiento público de los trabajadores

5 Cabe señalar que los trabajadores del ARS se encuentran afiliados a la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), que forma parte de la organización nacional Central de Trabajadores Argentinos (CTA) desde su creación en 1992. A nivel regional, el ARS pertenece a la seccional de ATE Ensenada, cuya dirección ha estado tradicionalmente en manos de los delegados del astillero.

como interlocutores del gobierno, asumieron diversas modalidades: ocupación de fábrica, quite de colaboración, paros, movilizaciones a centros de poder gubernamental, cortes de rutas y ocupación de edificios públicos.<sup>6</sup> En todas esas medidas, las principales demandas y consignas que se planteaban eran el pago de salarios adeudados y la defensa de la industria nacional.

La pluralización y publicidad de esas medidas, en la medida en que potenciaron cualitativamente el conflicto, fueron dos elementos fundamentales en el logro de los objetivos. Con el objetivo de ampliar su base de resistencia, la estrategia sindical fue comprometer a la comunidad local y establecer alianzas con grupos políticos y otros sectores de trabajadores de la región también en lucha, como los empleados públicos de algunos ministerios provinciales.

Cabe señalar que el proceso de ajuste aplicado al ARS no fue acompañado de una estrategia empresarial de “modernización” (Dombois y Pries, 1993; Linhart, 1997) que enfrentara los desafíos que el cambio de contexto representaba. La empresa logró evitar la privatización y mantener su funcionamiento productivo, pero conservando, aunque con algunas variaciones, su estructura y funcionamiento tradicionales.

Actualmente el ARS mantiene su perfil productivo constructor orientado hacia la demanda externa. Recientemente se realizó la botadura del primero de una serie de buques petroleros fabricados para la empresa petrolera PDVSA,<sup>7</sup> lo que implicó la revitalización de las capacidades productivas de la empresa, ya que constituye el buque más grande hecho en la Argentina en los últimos 30 años (los últimos petroleros que se construyeron en los años 80 habían sido demandados por YPF). Dichas órdenes de construcción, sumadas a las construcciones mecánicas para el mercado interno, implicaron el aumento del empleo,<sup>8</sup> la reactivación de la producción de grandes buques y el aseguramiento de trabajo para los próximos cinco u ocho años.

## Talleres Dársena Norte

Los Talleres Nacionales de Marina se instalaron en 1879 en el varadero sobre el Río Luján; en 1898 fueron trasladados a la Dársena Norte en el Puerto de Buenos Aires. Para comienzos del siglo XX ya se reparaban en sus diques numerosas embarcaciones, lo que permite reconocer una cierta capacidad técnica.

Cuando se creó la flota mercante estatal en 1942, el astillero, rebautizado en 1922 como Arsenal Naval de Buenos Aires, reparó y puso en servicio los buques extranjeros que formaban parte de dicha flota. El Arsenal Naval se convirtió entonces en una empresa dirigida por la Armada Argentina y la

6 En el audiovisual realizado por ATE Ensenada en 2007 se presenta una completa descripción de estas acciones.

7 La botadura del buque “Eva Perón” se realizó el 12 de julio de 2012 con la presencia de autoridades provinciales, municipales y miles de trabajadores acompañados por sus familias.

8 Actualmente el ARS cuenta con cerca de 3.000 empleados que trabajan de manera directa para la empresa.

Administración General de Puertos, bajo el sistema legal de una sociedad anónima con mayoría de capital estatal. El astillero heredó la infraestructura de la Armada y la capacidad operativa de la mano de obra, además de los dos diques secos de la Administración General de Puertos. En 1970 el Arsenal Naval Buenos Aires se transformó en Talleres Navales Dársena Norte (Tandanor).

Para responder al incremento de la demanda de reparaciones en los años 70, Tandanor amplió sus instalaciones e incorporó el astillero estatal Taller de Reparaciones Navales (Tarena). Por acuerdo con la empresa americana Pearlson Engineering, Tandanor adquirió en 1978 un sistema de elevación de buques, Syncrolift, que se mantiene en operación hasta la actualidad.

A comienzos de los años 90 se planteó la primera privatización de una empresa pública en la Argentina: por Resolución 931/1991 del Ministerio de Defensa, se adjudicó la venta del 90% del paquete accionario de Tandanor, y por Decreto 2281/1991 se autorizó al Ministerio de Defensa a suscribir el contrato de venta y el llamado a licitación. Después de más de un siglo de actividad estatal, en 1992 el astillero fue adquirido por Inversora Dársena Norte (Indarsa). En 1999 el grupo se presentó en convocatoria al no completar el total de la operación, y en ese mismo año la justicia federal declaró su quiebra (Informe Tandanor, Ministerio de Defensa, 2007). Hasta 2007, la empresa funcionó con un interventor judicial, gerenciada por sus trabajadores –que muchas veces dejaron de cobrar sus sueldos y mantuvieron al astillero en actividad (Ing. Mospan, 14 de abril de 2012).

Evidentemente, el papel que jugaron los trabajadores del astillero fue clave en este proceso. Desde el inicio, el Sindicato de Trabajadores de Talleres y Astilleros Navales (SITTAM) resistió la privatización. Por ello, en el momento en que el gobierno nacional surgido de la poscrisis de 2001 decide revertir la medida, los trabajadores tomaron el astillero hasta que se decidió su participación en la futura gestión de la empresa y su definitiva estatización. Evitaron así la expropiación y la consiguiente indemnización, logrando que se anulara la privatización y que el Estado decidiera no cobrar su crédito en la quiebra (más del 90% del pasivo); el 10% quedó para los trabajadores como propiedad participada.

En la etapa de “posconvertibilidad”, entonces, se hace presente el debate sobre las consecuencias perniciosas de las privatizaciones de la infraestructura y servicios y las incertidumbres que generaba su régimen de operaciones. Se reinstala así la necesidad, en ciertas áreas, de la participación pública en la inversión o directamente en la gestión (Energía Argentina –ENARSA–, Aguas y Saneamiento –AySA– y Argentina Satelital –ArSat–). El caso de Tandanor se debate en el Congreso Nacional desde el año 2005. Se plantean proyectos de ley de traspaso de la empresa a la órbita pública y la creación de una nueva sociedad del Estado (Astilleros Argentinos S.A.). Esta política, tendiente a revertir los efectos perjudiciales de las privatizaciones de la década del noventa, tendrá un hito en la nacionalización de la empresa petrolera Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) en 2012.

Si bien hubo consenso general sobre su recuperación por parte del Estado, la reestatización de Tandonor presentaba un punto particularmente conflictivo en el debate: el desembolso económico que debía realizarse para comprar la quiebra de la concesionaria Indarsa. Finalmente, se firmó el Decreto 315/2007 que permitió la recuperación pública de Tandonor. Es en este sentido que los Talleres Dársena Norte adquieren un carácter simbólico por ser la primera empresa privatizada y reestatizada, ejemplo de los vaivenes de la política argentina de los últimos 20 años.

En el año 2010 se creó un polo naval de construcción y reparación de buques dependiente del Ministerio de Defensa, el Complejo Industrial Naval Argentino (CINAR), integrado por los astilleros Tandonor y el “Almirante Storni” –ex Domecq García– de la Armada Argentina.

El CINAR, ubicado en el canal sur sobre el estuario del Río de la Plata, es hoy el único acceso a la hidrovía de los ríos Paraguay, Paraná y de La Plata, sobre los que se encuentran los puertos aptos para operaciones con buques oceánicos. La importancia estratégica de este polo naval reside no solo en el hecho de que Buenos Aires es puerto terminal en el Cono Sur, sino también en las dimensiones del complejo, que permiten la reparación de buques de gran porte. La pieza fundamental de la competitividad del astillero es el elevador sincrónico o Syncrolift (uno de los pocos en América del Sur), que consiste en una plataforma que permite separar el mecanismo de elevación del lugar de operación, facilitando la reparación de varios buques simultáneamente (Ing. Pietranera, 25 de julio de 2010).

El CINAR, con muy baja capacidad ociosa, está en condiciones de realizar reparaciones de mayor complejidad (como la del rompehielos Alte. Irizar y la del submarino San Juan). Desde la decisión de transferir el astillero a la actividad privada en 1991 hasta el presente, se repararon un total de 1.350 unidades navales, de las cuales más del 70% corresponde a unidades de bandera extranjera.<sup>9</sup> En 2007 el polo naval entregó casi 3.000 toneladas de embarcaciones nuevas, lo que exige la ampliación y recuperación de las capacidades instaladas y de los recursos humanos.<sup>10</sup> El incremento de la demanda de servicios del CINAR desde su recuperación demostraría que se ha logrado una ecuación competitiva donde se potencian la ubicación física, las instalaciones y equipamientos y la mano de obra calificada.<sup>11</sup> La suma de estos componentes le permite al CINAR competir en el mercado internacional de servicios de reparación naval con tiempo, calidad y costos competitivos (Ing. Pietranera, 27 de julio de 2010).

9 Véase < <http://www.tandonor.com.ar/espanol/noticias/03Acciones/Acciones.htm>>.

10 Ídem.

11 En 1999 la edad promedio de los trabajadores era de 57 años; hoy es de 37, y trabajan en el polo naval 540 trabajadores en forma directa (*La Nación*, 20 de junio de 2010).

## REFLEXIONES FINALES

Retomando lo expuesto hasta aquí, queremos plantear algunas reflexiones en torno a dos planos de análisis diferentes. Por un lado, en un nivel macro, señalamos los desafíos actuales a los que se enfrenta la industria naval en la Argentina; por otro, a nivel microsocia, nos referimos al lugar que le cabe a los actores sociales (gobiernos, sindicatos, gestiones empresariales) en el desarrollo del sector.

Como señalamos anteriormente, la industria naval constituye un ejemplo paradigmático donde observar las fluctuaciones de la política industrial desarrollada por el Estado en la Argentina en los últimos cincuenta años. Durante la consolidación de la ISI, el Estado impulsó la industrialización del sector con la creación de grandes astilleros. ARS se inició en la década de 1950 como un astillero estatal integrado con tendencia a la autosuficiencia y desarrolló una trama de proveedores en la región con efecto derrame de carácter positivo. Tandanor, astillero de reparaciones, también desarrolló una trama de proveedores y subcontratistas relevante. Sin embargo, ambas empresas atravesaron, desde los años 80, sucesivas crisis económicas, un eventual cierre y la virtual privatización en consonancia con el cambio de política económica del gobierno de entonces.

En esta industria las consecuencias del ajuste estructural de los 90 condujo a una sistemática contracción de la fabricación de buques y artefactos navales, provocando el cierre de astilleros privados, la casi desaparición de la industria naval-partista, un significativo retraso tecnológico y la consiguiente pérdida de saberes de oficio específicos del sector. Las causas directas de esta decadencia fueron, sintéticamente: la desregulación del mercado de transporte internacional de mercaderías, la pérdida de privilegios de las reservas de cargas de los armadores locales, la connivencia con los grandes operadores internacionales, la privatización de las empresas estatales, la apertura a la importación de buques usados, la eliminación del Fondo de la Marina Mercante y el cierre de algunos astilleros estatales.

El cambio en el rumbo de las políticas públicas desde el inicio del siglo XXI genera las condiciones de posibilidad para pensar un nuevo tipo de intervención estatal industrial y la revitalización de algunas empresas estatales, entre las que se encuentran los astilleros analizados. Dicho impulso se vio recientemente fortalecido con la nacionalización de la petrolera YPF y la expectativa de recrear el entramado productivo y comercial entre empresas estatales anteriormente existentes (en este caso, sustentado en la articulación de la política energética y la de transportes). Es a partir de este proceso que hoy ARS y Tandanor, que representan casi el 90% de la producción y empleo del sector, pueden retomar su anterior protagonismo en la industria naval local.

Ahora bien, la historia de la construcción naval pesada argentina y, en particular, la de los astilleros estatales ha demostrado una significativa dependencia con respecto al marco legal y a la capacidad del Estado para ejercer un

papel integral como regulador, productor, demandante y proveedor de financiamiento en el sector. Por lo tanto, en la medida en que se modifica el esquema jurídico y el Estado se retira de estas funciones, o solo las ejerce parcialmente, se pone en cuestión la posibilidad de recuperación de la industria. Si bien el cambio de contexto a partir de la década de 2000 pareciera propiciar la recuperación de la industria naval, resulta insuficiente para garantizar un desempeño competitivo en el mercado internacional. En este sentido, si no existen políticas estructurales y de largo plazo para la industria en general y para el sector naval en particular, la recuperación será débil y provisoria. En otras palabras, creemos que se debe gestar un nuevo modelo de desarrollo que defina un claro patrón de especialización productiva.

Sostenemos, entonces, que el cambio de orientación política ocurrido en 2003 es condición necesaria pero no suficiente para mejorar la producción y la competitividad del sector. El crecimiento del producto y del empleo, acompañados de una política de inclusión social, deben ser capitalizados en el marco de una política de desarrollo industrial que provea de nuevos marcos institucionales a los sectores económicos estratégicos. Este constituye el principal desafío actual para los actores que conforman el sector naval en Argentina.

Por otro lado, debemos recordar que, como hemos reseñado, las trayectorias seguidas por estas empresas no pueden explicarse únicamente por lógicas externas –tales como los cambios en las condiciones de mercado o las políticas macroeconómicas implementadas– que impondrían cambios universales y homogéneos. Por el contrario, si pretendemos explicar en profundidad la trayectoria de un sector productivo, debemos considerar las acciones desarrolladas por los actores dentro de cada organización productiva frente a las restricciones y oportunidades que presenta el entorno.

En conclusión, podemos señalar que los estudios de caso aquí presentados ilustran la relevancia que tienen las estrategias de los actores<sup>12</sup> (gobiernos, sindicatos, responsables empresarios) dentro de las trayectorias de las compañías. Son ellos quienes, con mayor o menor grado de restricción en sus acciones, perciben, comprenden y enfrentan los cambios ocurridos en el entorno.

Aceptar que ninguna lógica de acción se impone plenamente sobre la organización es el primer paso para comprender la real complejidad que tienen las relaciones sociales desarrolladas en su interior. Creemos que revalorizar el lugar de la acción de los sujetos dentro de la organización constituye el acercamiento más adecuado para interpretar el modo en que los cambios globales recientes afectan al mundo del trabajo.

En última instancia, desde nuestra perspectiva, resulta relevante analizar la influencia que ejercen las condiciones del contexto sobre la acción de los actores colectivos y cuáles son sus márgenes de libertad. Es decir, considerar,

12 Elemento a menudo desvalorizado u olvidado en los análisis de corte economicista.

por un lado, cuál es el peso de la acción social en el devenir de los procesos económicos, y, por otro, cuánto determina el contexto macroeconómico el comportamiento de los actores. En definitiva, se trata de dar cuenta de esa tensión central que se expresa de manera diversa en cada espacio productivo.

Sin intención de minimizar los impactos estructurales de las políticas aplicadas ni de desconocer los disímiles senderos que siguió cada sector en la reestructuración industrial nacional (Wainer y Schorr, 2006), en los casos examinados, las estrategias de los actores sindicales explican en gran medida los resultados finales de las políticas implementadas por el gobierno nacional.

En este análisis señalamos que los resultados de la política pública no pueden nunca ser completamente predecibles, ya que la resultante de la articulación entre la política macroeconómica y el comportamiento de los actores es siempre original. La diversidad de las trayectorias aquí analizadas se explica, entonces, tanto por condiciones estructurales como por la acción de los actores participantes, lo cual sugiere que las restricciones del contexto macroeconómico deben ser relativizadas si se quiere explorar en profundidad la transformación de las empresas en el tiempo.

## BIBLIOGRAFÍA

ASTILLEROS RÍO SANTIAGO (ARS) (2006), *Presentación oficial de la empresa*, Ensenada, ARS.

AZPIAZU, D. (1995), “La industria argentina ante la privatización, la desregulación y la apertura asimétrica de la economía”, en D. Aspiazu y H. Nochteff, *El desarrollo ausente*, Buenos Aires, FLACSO/ Edit. Norma.

BARRY ROGLIANO SALLES (BRS) (2007), *Shipping and Shipbuilding markets 2007*, en <<http://www.brs-paris.com/annual/newbuilding-a.html>>.

BELINI, C. y M. ROUGIER (2008), *El Estado empresario en la industria argentina*, Buenos Aires, Manantial.

CALVO, A. (2001), “Privatizaciones y captura del Estado”, ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración pública, Buenos Aires, noviembre.

CENTRO DE ESTUDIOS PARA LA PRODUCCIÓN (CEP) (2005), *La industria naval en la argentina*, Buenos Aires, Subsecretaría de Desarrollo Productivo de la Secretaría de Industria de la Nación. Disponible en: <<http://www.industria.gov.ar/cep>>.

----- (2010), *Fichas sectoriales: estructura y evolución 1991-2009*, Buenos Aires, Ministerio de Industria de la Nación. Disponible en: <[http://www.cep.gov.ar/descargas\\_new/estadisticas/sectores/fichas\\_sectoriales\\_2009](http://www.cep.gov.ar/descargas_new/estadisticas/sectores/fichas_sectoriales_2009)>.

COSCIA, S. (1981), *La industria naval pesada: desarrollo y perspectivas del mercado argentino*, Buenos Aires, Banco Nacional de Desarrollo, Gerencia de Investigaciones Económicas, Estudios Sectoriales.

DELU, R. (2003), *Compendio estadístico de la navegación*, Buenos Aires, Universidad de la Marina Mercante. (Inédito).

DOMBOIS, R. y L. PRIES (1993), “Modernización empresarial y cambios en las relaciones industriales en América Latina y Europa”, en R. Dombois y L. Pries (ed.), *Modernización empresarial: tendencias en América Latina y Europa*. Fundación Ebert.

EVANS, P. (1996), “El Estado como problema y solución”, en *Desarrollo Económico*, v. 35, n° 140, Buenos Aires, IDES.

FEDERACION DE LA INDUSTRIA NAVAL ARGENTINA (FINA) (2001), *Evolución reciente de la industria naval argentina*, Buenos Aires, Federación de la Industria Naval Argentina, Documento de trabajo.

FISHLOW, A. (1990), “The Latin American State”, en *The Journal of Economic Perspectives*, v. 4, n° 3, Pittsburgh, American Economic Association, verano.

GONZÁLEZ CLIMENT, A. (1973), *Historia de la industria naval argentina*, Buenos Aires, AFNE.

FRASSA, J. (2006), "Políticas públicas de desregulación y sus consecuencias sobre la producción y el empleo. El caso de la política naviera y la industria naval argentina", en Revista *Informe IEFE*, n° 139, La Plata, Instituto de Estudios Fiscales y Económicos, julio, pp. 39-52.

----- (2009), "Evitando el naufragio de la privatización. El caso del Astillero Río Santiago en los '90", tesis de Maestría FCS/UBA. [Inédita].

----- (2010), "Estrategias de resistencia laboral frente a la política privatizadora neoliberal. Reflexiones a partir del estudio de una empresa industrial", en Revista *THEOMAI, Estudios sobre Sociedad y Desarrollo*, n° 22, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, pp. 56-75.

HEYMAN, D., O. CETRANGOLO y A. RAMOS (2008), "Macroeconomía en recuperación: la Argentina de la post-crisis", en *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, Buenos Aires, CEPAL.

KOSACOFF, B. (edit.) (1998), *Estrategias empresariales en tiempos de cambio. El desempeño industrial frente a nuevas incertidumbres*, Bernal, UNQ y CEPAL.

----- (edit.) (2000), *El desempeño industrial argentino más allá de la sustitución de importaciones*, Buenos Aires, CEPAL.

LINHART, D. (1997), *La modernización de las empresas*, Buenos Aires, Asociación Trabajo y Sociedad PIETTE del CONICET.

LÓPEZ, A. (2004), "Una puesta en perspectiva de la industrialización sustitutiva de importaciones: los orígenes estructurales e históricos del rezago de la Argentina", en J. C. Neffa, J.C. y R. Boyer (coords.), *La economía argentina y su crisis (1976-2001): visiones institucionalistas y regulacionistas*, Buenos Aires, Miño y Dávila/CEIL-PIETTE/CONICET.

LORENZ, E. (1991), "An evolutionary explanation for competitive decline: the British shipbuilding industry, 1890-1970", en *The Journal of Economic History*, v. 51, n° 4, Cambridge, Economic History Association.

MANERA, E. (1968), "Aspectos económicos de la industria naval", en F. Morel (comp.), *Intereses marítimos argentinos. Primer Seminario de Estudios sobre Transporte por Agua*, Buenos Aires, Instituto de Publicaciones Navales.

MCLEAN, T. (1996), "Bureaucratic and craft administration of the production process: the formation of accounting and non-accounting control arrangements", en *Management Accounting Research*, n° 7, Academic Press, pp. 119-134.

NOCHTEFF, H. (1991), "Reestructuración industrial en Argentina: regresión estructural e insuficiencias de los enfoques predominantes", en *Desarrollo económico*, v. 31, n° 123, Buenos Aires, IDES, octubre-diciembre.

RUSSO, C. (1998), “La Argentina de los 90: transformaciones macroeconómicas y reestructuración productiva”, en H. Nochteff, D. Azpiazu y E. Basualdo, *La economía argentina a fin de siglo: fragmentación presente y desarrollo ausente*, Buenos Aires, EUDEBA.

----- (2011), “Marchas y contramarchas de las reglas de juego institucionales y económicas: el caso del sector naval pesado argentino”, ponencia presentada en el I Encuentro iberoamericano sobre marco institucional y crecimiento económico, Madrid, noviembre. Disponible en: <observatorio.sisjudes-cm.com>.

RUSSO, C. y M. VERSINO (2010), “Estado, tecnología y territorio: el desarrollo de bienes complejos en países periféricos”, en *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo*, n° 6, Buenos Aires, SIMEL/CEUR.

SCHORR, M. (2005), *Modelo nacional industrial. Límites y posibilidades*, Buenos Aires, Edit. Capital Intelectual, Colección Claves para todos.

SCHVARZER, J. (1995), *La reestructuración de la industria argentina en el período de ajuste estructural*. Disponible en: <<http://www.clacso.edu.ar>>.

STOPFORD, M. (2004), *Shipbuilding World Overview 2004*. Clarkson Research. Advance, Hamburgo, Press Conference SMM 2004, mayo. Disponible en: <<http://www.clarksons.net>>.

UNIÓN INDUSTRIAL ARGENTINA (UIA) (2005), “Cadena de la industria naval”, ponencia presentada en 5to. Foro Federal de la Industria, Región Pampeana, Buenos Aires, mayo. Disponible en: <<http://www.tandanor.com.ar/espanol/noticias/03Acciones/Acciones.htm>>.

WAINER, A. y M. SCHORR (2006), “Trayectorias empresarias diferenciales durante la desindustrialización en la Argentina: los casos de Arcor y Servotron”, en *Realidad Económica*, n° 223, Buenos Aires, IADE.

## Otras fuentes

### a) Legislación consultada

Decreto 10.627, 15 de junio de 1953, BO 23 de junio de 1953, Astilleros y fábricas navales del Estado.

Ley 15.761/60, 30 de septiembre de 1960, Empresa Líneas Marítimas Argentinas.

Decreto-Ley 6677/63, 19 de agosto de 1963, Consejo Nacional de la Marina Mercante: creación del Fondo Nacional de la Marina Mercante.

Ley 18.250, sancionada y promulgada el 10 de junio de 1969, publicada en B.O.R.A. el 23 de junio de 1969. Referida al Transporte de toda importación con destino al Estado en buques de bandera nacional

Decreto 1772, 3 de septiembre de 1991, Marina Mercante.

Decreto 2284/91, 1° de noviembre de 1991, Desregulación del Comercio Interior de Bienes y Servicios y del Comercio Exterior.

Ley 24.045, 4 de diciembre de 1991, Reforma del Estado, Empresas militares y privatizaciones.

**Decreto** N° 1493/92. 24 de agosto de 1992. Registro de Buques y Artefactos Navales Extranjeros.

Decreto Nacional 1787/93, 26 de agosto de 1993, Contrato de transferencia de AFNE SA a la Provincia de Buenos Aires.

Decreto Nacional 2687/93, 28 de diciembre de 1993, Disolución del FMM.

Decreto Provincial 4538/93, 20 de diciembre de 1993, Creación del Ente Administrativo del Astillero Rio Santiago.

Decreto 2281/91, autorización al Ministerio de Defensa a suscribir el contrato de venta de Tandanor y el llamado a licitación.

Decreto 343/97, 16 de abril de 1997, Transporte Marítimo Fluvial.

Decreto 315/07, 30 de marzo del 2007, Ministerio de Defensa, recuperación del astillero Tandanor por parte del Estado.

Decreto 1010/04, 6 de agosto de 2004, Marina Mercante Nacional.

## **b) Resoluciones ministeriales**

Resolución 78/06, 23 de febrero de 2006, ex Ministerio de Economía y Producción de la Nación.

Resolución 511/00, 29 de junio de 2000, Régimen de Importación de Líneas de Producción Usadas, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación

Resolución 356/04, 18 de marzo de 2004, Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa (SICPME).

Anteproyectos de ley de reactivación de la Marina Mercante Nacional y Reserva de carga.

Proyecto de ley de régimen para el transporte por agua, conformación de una flota mercante argentina, registro nacional de buques, 2001.

Proyecto de ley federal de Marina Mercante, 2004.

Proyecto de ley de Creación del Fondo para el Desarrollo de la Industria Naval Nacional (FODINN), 2004.

Proyecto de ley de actividades navieras y promoción de la industria naval, 2005.

Proyecto de ley de la industria naval, apuntado a la creación de un Fondo Fiduciario de la Industria Naval (FOFINA), 2006.

### **c) Entrevistas**

Contador Benedetti, área de costos de ARS, 26 de abril de 2008.

Juan Carlos Casarico, calderero. Hace 47 años que trabaja en el astillero, 30 años a bordo y 12 años como instructor en Escuela Técnica del ARS, 15 de julio de 2008.

Daniel Yacobits. A los 14 años empezó en la ETARS, trabajó en los talleres y luego en la administración (25 años en total), 15 de julio de 2008.

Israel Mahler, Empresario industrial. Fundó y presidió empresas dedicadas a la Automatización Industrial (Técnica Toledo S.A. 1960-2001), Electrónica aplicada a la Industria, Defensa y Aplicaciones Especiales (Sistemas y Controles S.A. -1976-1992-). Presidente de la UIA 1991-1993, 25 de abril, 27 de mayo y 25 de junio de 2010.

Carlos Rosenfeld, Técnico naval, proveedor de astilleros (Tandanor, Alianza), dueño del astillero ALNAVI, Campana (1970-2010), 25 de julio de 2010.

Ing. Naval José Carlos Pietranera, Ex Presidente de Tandanor y ARS, 25 de julio de 2010.

Ing. Podetti, miembro del directorio de FINA, 25 octubre de 2011.

Ing. Mospan, ingeniero naval, ex gerente de producción de Tandanor, 14 de abril de 2012.

### **d) Páginas web**

<http://www.astillero.gba.gov.ar>

<http://www.tandanor.com.ar>

## RESUMEN

Con un marco regulatorio de tipo proteccionista que buscaba promover la construcción de barcos en el país, la industria naval argentina se consolidó y expandió hasta los años 80 gracias a una fuerte intervención estatal, iniciada durante el proceso de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI).

El presente trabajo se propone describir la historia reciente de este sector industrial, desde 1950 hasta la actualidad, centrandó la atención en dos aspectos fundamentales: por un lado, el rol central del Estado (y de su política industrial) como regulador, productor, cliente y agente de financiación de la industria naval; por otro, la activa participación de los actores sociales, especialmente los trabajadores organizados, en la supervivencia productiva del sector en la década del 90. Para llevar adelante este propósito, nos centramos en el estudio de los dos astilleros estatales de construcción y reparación naval más importantes del país: Astillero Río Santiago (ARS) y Talleres Dársena Norte (Tandanor).

A modo de conclusión, reflexionamos sobre los principales desafíos y la perspectiva futura del sector así como sobre las responsabilidades que, en tal sentido, les caben a los actores sociales más relevantes.

## ABSTRACT

With a regulatory protectionist framework promoting the construction of ships in the country, the development of the naval industry in Argentina was characterized by strong State intervention. Such intervention took place within a regime of Import Substitution Industrialization (ISI) processes.

Our paper will describe the history of Argentina's naval heavy industry since 1950 to date, focusing on two aspects: the central role of the State (and its industrial policy) as regulator, producer, client and financial backer of the sector; and the active participation of social actors, specially organized workers, in the sector's survival during the 1990s. We will study the two most significant state-owned shipyards for building and repair in Argentina: Astillero Río Santiago (ARS) and Talleres Dársena Norte (Tandanor).

As final conclusions, we reflect upon the future development of the sector and the place its social actors have.

## PALABRAS CLAVE

HISTORIA INDUSTRIA NAVAL  
 ARGENTINA  
 ASTILLEROS ESTATALES  
 POLÍTICA INDUSTRIAL

## KEY WORDS

HISTORY OF ARGENTINA'S  
 SHIPBUILDING INDUSTRY  
 STATE-OWNED SHIPYARDS  
 INDUSTRIAL POLICY

# TERRITORIO EN PUGNA: LA FERIA BINACIONAL DE CAMÉLIDOS EN LA PROVINCIA DE JUJUY (ARGENTINA)

*Natividad María González*

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo nos proponemos abordar un proceso de índole territorial que se dio en un sector de la frontera entre la Provincia de Jujuy y el Departamento de Potosí, en razón de haberse realizado allí una Feria Binacional de Camélidos (entre los años 2003 y 2009). Este evento congregó a ganaderos de camélidos de pueblos de ambos lados de la frontera que estaban transitando un proceso de consolidación de esta actividad. Pero el principal motivo para la realización de esta feria fue una situación conocida por todos: posicionar en la agenda política regional la habilitación legal del paso internacional entre Ciénega de Paicone (Argentina) y Río Mojó (Bolivia), promoviendo la visita de políticos y la difusión de la realidad vinculada con la Feria.

Para llevar a cabo este análisis, se toman en cuenta y se caracterizan, con vistas a evidenciar sus diferencias, las concepciones de territorio que se ponían en juego, tanto como sustratos o bases que estructuran las prácticas como en cuanto a sus objetivos: la concepción andina y la concepción occidental. Este ejercicio teórico es puramente analítico, ya que ambas concepciones no son ahistóricas ni se manifiestan de manera uniforme en las prácticas de los actores.

Dado que la frontera es parte constitutiva del escenario de la Feria, también se la toma como tema central del análisis, en una caracterización que busca su problematización y poner de manifiesto los aspectos de su presencia en las comunidades locales. El objetivo de problematizar la frontera es tener en mente que esta construcción social se funda en hechos históricos y que no debe ser

tomada como algo natural; de hecho, las características que adopta en distintos lugares y momentos son diversas.

Finalmente, se analizan algunos ejemplos de los recursos que se ponen en juego para plasmar la territorialidad, entendida como una práctica de poder de los actores involucrados en la Feria que se fija en el espacio. Estos ejemplos confluyen en mostrar los distintos planos de autoridad del Estado (provincial y nacional, en este caso) y sus matices, aspectos que se amplifican en un evento que se desarrolla en la frontera internacional.

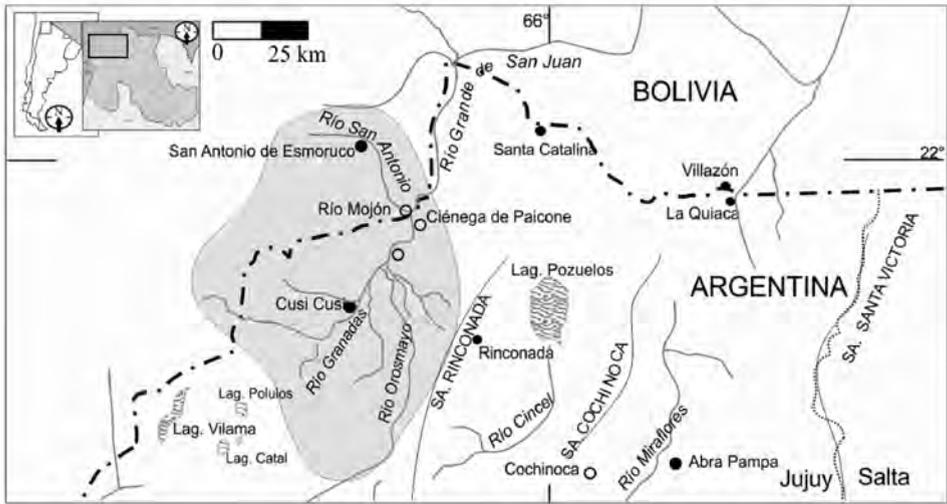
Los textos con los que se trabaja (convocatorias, invitaciones, actas de reuniones) son parte de la información primaria recolectada en los trabajos de campo y/o proporcionada por los informantes; por lo tanto, se trata de fuentes inéditas.

## LA PUNA

La región de la Puna jujeña comprende los departamentos del noroeste de la provincia: Susques, Cochino, Rinconada, Santa Catalina y Yavi. Esta unidad geoambiental se prolonga por el sur (provincias de Salta y Catamarca), el oeste (Chile) y el norte (Bolivia). Sus rasgos generales característicos son: un clima árido y riguroso, escasas precipitaciones anuales (concentradas en el verano, entre los meses de enero a marzo), una alta variación diaria y un bajo promedio anual de temperatura (alcanzando temperaturas promedio de 25° en verano y -10° en invierno) y una altura mayor a los 3500 metros sobre el nivel del mar. Se trata de un espacio compuesto por serranías que corren de norte a sur formando cuencas surcadas por ríos (muy caudalosos en los meses estivales) que, en general, desembocan en lagunas, salares o simplemente se pierden en el suelo. Una de estas cuencas es de régimen atlántico; se trata de la cuenca del Río Grande de San Juan, situada en la zona limítrofe entre Bolivia y la Argentina –indicada con el sombreado en el Mapa 1–. Allí se localizan los procesos cuyo estudio abordamos en este trabajo.

Las diferencias internas, a primera vista imperceptibles, son muy importantes, pues se relacionan con aspectos socioeconómicos trascendentales en la vida de sus habitantes. Por ejemplo, en la región oriental, donde se asienta la mayor cantidad de población (en las ciudades de Abra Pampa y La Quiaca, en torno a la actual Ruta N° 9 y el antiguo trazado de las vías férreas), se encuentra muy desarrollada la ganadería camélida y ovina, principalmente por la presencia del Plan Ganadero de la Puna que, en la década de 1970, promovía esta actividad en la región. El sector central de la Puna, la cuenca de Pozuelos (con un importante espejo de agua) tuvo un desarrollo ganadero similar; esta cuenca está delimitada hacia el oeste por la serranía de Rinconada, que la separa del extremo occidental del territorio jujeño, la alta cuenca del Río Grande de San Juan que corre hacia el norte, adentrándose en la zona de Tupiza, Bolivia.

**Mapa 1. Ubicación general de las localidades mencionadas y serranías que forman cuencas internas**



Nota: En sombreado se indica la alta cuenca del Río Grande de San Juan. Se resaltan las cabeceras municipales.

Fuente: Elaboración propia.

La alta cuenca del Río Grande de San Juan abarca una amplia superficie, desde el oeste de los departamentos jujeños de Santa Catalina y Rinconada hasta el sudeste de la Provincia de Sud Lípez (del Departamento boliviano de Potosí). Sus afluentes más importantes son los ríos Orosmayo, Granadas, Río Grande de Cusi Cusi y San Antonio (proveniente de Bolivia).

Este estudio se centra en el área de la Comisión Municipal de Cusi Cusi,<sup>1</sup> integrada por el poblado homónimo, Lagunilla del Farallón, Paicone, Misa Rumi y Ciénega de Paicone. En esta última se localizaba la Feria Binacional de Camélidos cuando se desarrollaba en la Argentina (en las ediciones en Bolivia la Feria se emplazaba en la localidad de Río Mojón, distante unos seis kilómetros).

La población de la Puna, en general, está diseminada en pequeños pueblos, caseríos o viviendas aisladas (excepto en las dos ciudades ya mencionadas: Abra Pampa y La Quiaca), dado que las características de los ecosistemas imponen técnicas productivas como la trashumancia o la rotación anual de los lugares de pastaje; en relación con esto, está el hecho de que, según datos del Censo Nacional Agropecuario de 2002, las explotaciones agropecuarias (EAP) con límites definidos apenas contabilizan el 20% sobre un total de 3.044 unidades.

1 Cusi Cusi cuenta con un total de 1.328 habitantes, sobre un total de población en la Puna de 39.337 (Cabrera, Golovanevsky y Aucapiña, 2010).

En cuanto a las actividades económicas, se destaca la pequeña ganadería (de ovinos, camélidos y algunos asnales), la elaboración de artesanías –principalmente a nivel familiar–, la minería<sup>2</sup> y el sector público y de servicios. La pobreza general de sus habitantes se debe no solo a los bajos ingresos, sino a la desacumulación de la inversión pública y privada y a factores que conspiran contra el desarrollo económico de la región, tales como el tamaño de mercado, las economías de aglomeración, la disponibilidad de mano de obra y la distancia a los grandes centros de consumo (Cabrera, Golovanevsky y Aucapiña, 2010).

## DOS CONCEPCIONES DE TERRITORIO

Como se mencionó, se tratarán las concepciones andina y occidental del territorio. Entendemos por concepción andina a la manera en que estaban organizados los grupos sociales (etnias, *kurakazgos*, señoríos, etc.) en tiempos prehispánicos, según revelan investigaciones arqueológicas y etnohistóricas. La concepción occidental,<sup>3</sup> por el contrario, es la que prevalece en nuestra sociedad, con el Estado-Nación como paradigma de la confluencia entre el grupo social y el espacio que habita y controla.

Es necesario insistir en que, como dijimos antes, se trata de un ejercicio teórico, por lo que no se proponen ambas concepciones como pensamientos monolíticos sin cambios ni contradicciones, sino que se las toma como bases o sustratos sobre los cuales se desarrollan las acciones de los actores que se analizan más adelante.

Si bien el área andina tiene ciertos rasgos “territoriales” comunes (como el aprovechamiento de las distintas zonas ecológicas), se consideran centralmente las características de Lípez, pues es en esta porción de los Andes –Comisión Municipal de Cusi Cusi (Jujuy) y Sud Lípez (Potosí)– que se asienta este estudio.

Lípez se encuentra en el extremo sur de Bolivia (Mapa 2), aunque en el pasado esta palabra englobaba distintas categorías: por un lado, Núñez Atencio (1991, p. 14, Figura 2) ubica esta región al sur del salar de Uyuni, aunque, según Platt (1987), Llica y Tagua (en la costa norte del salar) eran uno de los tres ayllus que en el siglo XIX pertenecían a Lípez;<sup>4</sup> por otra parte, existe incertidumbre acerca de la unidad de los moradores de Lípez, pues, de acuerdo con los documentos coloniales, comprendían grupos urus y aymaras, con una fuerte presencia de atacameños (Platt, 1987). Los “lipes” vivían en pequeñas unidades

2 En la Puna jujeña esta actividad tiene características diversas, ya que, por un lado, existen grandes empresas extranjeras (como Mina Pirquitas y El Aguilar) y, por el otro, todavía persisten asentamientos extractivos (de boratos y sal) de técnica artesanal. A esto deberá sumársele, en el corto plazo, las características que tomen las explotaciones de litio que se están estableciendo en la actualidad.

3 Quizás deberíamos llamarla concepción moderna del territorio. Pero, dado que parte de la argumentación se construye sobre la mirada de los españoles cuando llegaron a los Andes, preferimos denominarla más genéricamente como occidental.

4 Los otros dos ayllus tenían sus respectivas cabeceras en San Cristóbal y San Pablo, al sur.

Mapa 2. Región de Lípez, según datos históricos



Fuente: Elaboración propia.

diseminadas en grandes espacios, eran gente que aparecía y desaparecía en un territorio vasto (Gil Montero, 1997).

Martínez (1996) plantea el problema de las percepciones que definieron este territorio. Por un lado, se encuentra la percepción cuzqueña (pues los inkas fueron los principales informantes de los tempranos cronistas) y, por el otro, la española, recordando que en el castellano la base de los gentilicios es la identificación de los moradores con un territorio. Así, los habitantes de la provincia inkaica de lipe (o *llipi*) serían “los lipes”, sin mayor problematización.

Pero hay un factor clave: las provincias inkaicas comprendían una categoría administrativa (que englobaba gente), no una delimitación territorial (eran “áreas geográficas vagas, sin especificar sus territorios, sus límites, ni sus jurisdicciones”).

dicciones” (Rostworowski, 1993, citado en Mulvani, 1998, p. 20). ¿Qué es lo que importa dentro de toda esta historia? La unidad territorial denominada Lipez por los españoles (en su concepción occidental) se trataba, en realidad, de un área habitada por, al menos, dos grupos étnicos (urus y aymaras) y donde transataba, al menos, otro grupo (atacamas).

El problema está en cómo y qué define un territorio. El territorio puede definirse como el lugar por donde se circula libremente (Korstanje, 2007) o por la relación entre la autoridad-poder, la definición espacial y la continuidad o reconocimiento de ambas (Arze, 1996). También es útil la distinción entre “dominio directo” y “dominio útil” (Molvani, ob. cit.) para explicar el espacio compartido por varios grupos en una superposición de territorios, ya que ambos tipos de dominio pueden ser ejercidos por distintos actores (por ejemplo, la conquista inka o española se dio sobre el dominio directo, pero los *kurakas* ejercían el dominio útil).

Resumiendo, en la concepción andina del territorio, tomando como caso a Lipez, se encuentran los siguientes elementos: se distingue entre la denominación de un espacio y la identidad étnica de sus habitantes; la administración se ejerce sobre personas y recursos, no sobre terrenos delimitados; más de un grupo étnico puede habitar el mismo territorio, y aún más grupos pueden transitar por él; se establece una diferencia entre el dominio directo (control absoluto) y el dominio útil (dado por el uso compartido y consuetudinario de los recursos).

En cuanto a la concepción occidental (*habitual*) del territorio, se trata de una relación entre espacio geográfico, poder y la definición de otro externo (Segato, 2007). Esta concepción moderna y positiva toma al espacio como una categoría para consolidar dominios territoriales (Naharro, Álvarez y Flores Klarik, 2010, p. 134), donde el Estado-Nación es el resultado de este ideal de objetivación en tanto territorio único, definible y controlable y en el cual la presencia del otro posiciona al sujeto –individual o colectivo– en un espacio apropiado, trazado, delimitado (Segato, ob. cit., p. 72); el territorio sintetiza relaciones de poder en el espacio y tiene, por lo tanto, un carácter esencialmente político; es un campo de fuerzas que “define al mismo tiempo, un límite, una alteridad” (Manzanal, 2007, p. 36).

Para considerar la constitución de un territorio es necesario centrarse en la territorialidad, ya que constituye el conjunto de prácticas (con sus expresiones materiales y simbólicas) capaces de garantizar la apropiación y permanencia de un agente social en un territorio (Lobato Correa, 1994, citado en Manzanal, 2007, p. 37); es decir, la territorialidad se plasma en las prácticas de los actores que crean y definen la bases y reglas del territorio, tanto en sus términos físicos (extensión, recursos, etc.) como en sus aspectos sociales (quién ejerce el poder, de qué tipo es, los instrumentos por los cuales la autoridad se hace visible en el territorio, etc.); también es necesario tener en cuenta las prácticas contestatarias.

## FRONTERAS

Se hace necesario aclarar que efectivamente existieron unidades socio-políticas con fronteras en los Andes prehispánicos. De hecho, el área geográfica del límite entre la Argentina y Bolivia en Jujuy y Potosí era una “zona de borde cultural” (Martínez, ob. cit., p. 248) entre “Lipes” y el señorío Chichas (Núñez, ob. cit., p. 14). Pero, y siguiendo con lo postulado sobre la concepción andina del territorio, este borde cultural llama a repensar las categorías de identidad étnica, territorialidad, interdigitación y acceso a recursos, en un contexto de asentamientos dispersos, en el cual la población mantenía fuertes vínculos con su lugar de origen, sobre el que efectivamente habitaba (Núñez, ob. cit.).

En el análisis histórico de la integración de los países en el área andina se manifiesta que el Estado-Nación se impuso sobre un territorio con una dinámica económica (y sociocultural) que lo precedía en el tiempo y lo excedía en el espacio (Remy, 1996) y que, al ser la frontera la expresión física de la consolidación de las élites centrales (Urrutia Ceruti, 1996),<sup>5</sup> el mayor control y represión a la circulación –la rigidización del límite– fragmentó, si bien gradualmente, a los antiguos espacios socioeconómicos (Conti, 2011).

Sin embargo, Silveira advierte acerca de la materialidad de la frontera (en este caso), ya que es un límite y, al mismo tiempo, una invitación para la acción (Silveira, 2009, p. 20); en este sentido, es posible considerar la estrategia de “los pastores de la zona limítrofe entre Perú, Bolivia y Chile [que] sorteaban las fronteras por medio del uso de pasaportes de las tres naciones”.<sup>6</sup> Aunque no todos los habitantes de las zonas de frontera pudieron tener esta documentación, el hecho de habitar en la frontera permite, en algunos casos, “usufructuar con los vaivenes de las economías nacionales como bisagra” (Isla, 1992, p. 205)..

Benedetti y Salizzi postulan la frontera y el límite como estructuras elementales de la organización territorial; mientras que el límite es una señal y dispositivo lineal, la frontera tiene una complejidad mayor, ya que visibiliza y conecta la/s territorialidad/es. Al constituir un espacio donde entran en contacto dos sistemas legales, es posible que sea tomada como un recurso, tanto por el interés de cruzarla como por las posibilidades que brinda la “bisagra” entre ambos territorios. Siguiendo esta línea, los autores definen los lugares de frontera como las “localizaciones donde se experimentan cotidianamente las diferencias creadas por el deslinde territorial” (Benedetti y Salizzi, 2011, p. 59).

Cabe resaltar que ambos, frontera y límite, son construcciones sociales e históricas; esto, que suena evidente, era negado por el pensamiento de la geo-

5 Asimismo, Remy nos recuerda que “las territorialidades de base de los nuevos Estados nacionales (aquellos en los que hoy vivimos) coinciden con los espacios definidos por las [reales] audiencias”, puesto que estas se conformaban con miembros de las élites criollas (1996, p. 311).

6 Continúa: “... así no tenían problemas para seguir dominando el espacio pastoril, que construyeron durante siglos y que hoy está dividido por las fronteras nacionales” (Dueñas Dávila, 1996, p. 506, nota 3).

grafía positivista: un ejemplo claro lo constituye la “explicación geográfica de la Argentina”, donde se postula que la unidad nacional se da por “el ‘desprendimiento’ del exterior por el aparato fronterizo [consiguiéndose] la detención de la vida general en las fronteras nacionales, [provocando] un determinado grado de aislamiento geográfico con respecto del espacio exterior” (Daus, 1957, citado por Benedetti, 2007, p. 15).

En resumen, en los estudios sociales se suele considerar a las fronteras –sean las fronteras de expansión económica (*frontier*) o las interestatales y políticas (*border*)– como un espacio donde entran en contacto dos sistemas socio-culturales distintos. Su condición de puente potencial entre dos sistemas legales (y su ilegalidad) les da el carácter de instrumento para la negociación (entre los Estados provinciales y el Estado nacional) o de recurso, tanto por el movimiento económico que generan como por la posibilidad de pasar de un sistema a otro (Benedetti, ob. cit.). El proyecto político de la Comisión Municipal de Cusi Cusi de lograr la habilitación del paso Ciénega de Paicone (Jujuy)-Río Mojón (Potosí) debe contextualizarse en una frontera más amplia, que es “escenario de territorialidades y movilidades multiescalares” (Benedetti y Salizzi, 2011, p. 60).

## LA FERIA BINACIONAL DE CAMÉLIDOS

La Feria Binacional de Camélidos reunió en sus cinco ediciones a ganaderos de llamas de la alta cuenca del Río Grande de San Juan, específicamente de los territorios municipales de Cusi Cusi (Provincia de Jujuy) y San Antonio de Esmoruco (Provincia Sud Lípez, Departamento Potosí).

La propuesta de realizar esta feria surgió como producto del II Encuentro de Integración Binacional Sud Lípez-Cuenca del Río Grande de San Juan, oportunidad en la que se reunieron pobladores, miembros de la Asociación Regional de Criadores de Camélidos de Potosí (ARCCA), la Cooperativa Río Grande San Juan<sup>7</sup> y autoridades de las localidades que conforman ambas jurisdicciones, con el propósito de avanzar en la gestión para la habilitación de un paso internacional entre Ciénega de Paicone (Jujuy) y Río Mojón (Potosí). Entre las propuestas para lograr la visibilización política de este paso, se encontraba la realización de una feria que congregase a productores de ambos lados de la frontera –incentivando, además, la ganadería camélida que se estaba afianzando en la región– junto con organizaciones de productores dedicadas a la comercialización de fibra.

Es así que, en entre el 3 y 6 de junio de 2003, se llevó a cabo en Río Mojón, localidad fronteriza del territorio boliviano, la I Expo Feria Binacional de Llamas.<sup>8</sup> La convocatoria resaltaba como antecedente que:

[...] la ganadería camélida constituye para los pobladores de la región alto andina una actividad importante que les permite obtener recursos eco-

7 Que nuclea a ganaderos de la Comisión Municipal de Cusi Cusi, Jujuy.

8 Los nombres de la Feria cambian, pues se respetaron los documentos originales de organización.

nómicos para satisfacer sus necesidades elementales de vida. Esta crianza, sin embargo, atraviesa por problemas de diversa índole que limitan su desarrollo y agudizan aún más las bajas condiciones económicas de los productores [...] Incentivar a los productores el mejor aprovechamiento de este recurso a través de la realización de ferias, permitirá lograr alternativas óptimas de manejo del rebaño que se reflejen en la calidad de los productos para obtener vías adecuadas de comercialización” (Invitación a la I Expo FERIA Binacional de Llamas).

Los objetivos propuestos en esa oportunidad eran:

- Revalorizar el recurso camélido en comunidades alto-andinas por su importancia socioeconómica para el productor ganadero.
- Exponer la riqueza genética de llamas en las comunidades andinas de Bolivia y Argentina.
- Efectuar intercambio de experiencias entre productores de ambos países a fin de consensuar problemas y soluciones comunes para lograr un aprovechamiento racional y sostenido de este recurso.
- Mostrar el mejor aprovechamiento de los recursos derivados de la ganadería camélida, mediante la participación de artesanos y gastrónomos (Invitación a la I Expo FERIA Binacional de Llamas).

Parte de las actividades propuestas fueron: exhibición, concurso y remate de animales; exposición y venta de artesanías; demostración y expendio de comidas típicas y subproductos de carne de llama; conferencias y exposiciones de organizaciones, profesionales de la producción agroindustrial y del quehacer técnico-científico.

Se definieron dos tipos de llamas, *k'ara* y *th'ampulli* (de acuerdo con variaciones fenotípicas), con tres subcategorías etarias para los concursos.

El transporte de animales estaba a cargo de los productores ganaderos, en tanto que el alojamiento, la alimentación de los expositores, la contratación de un auxilio veterinario y la provisión de forrajes corrían por cuenta del Comité Organizador, integrado por la Asociación Zonal de Criadores de Camélidos (AZCCA) de San Antonio de Esmorucu –una instancia intermedia entre los ganaderos y el ARCCA–, la Cooperativa Cuenca Río Grande de San Juan y los pobladores de Río Mojón. Los auspiciantes<sup>9</sup> fueron instituciones locales, gubernamentales (de Potosí) y no gubernamentales regionales<sup>10</sup> relacionadas con la ganadería de camélidos.

9 Se distingue entre organizadores y auspiciantes, ya que los primeros están involucrados directamente con la realización del evento, en tanto que los segundos hacen aportes en dinero o especies para el mismo.

10 El nivel “regional” refiere a la Provincia de Jujuy o al Departamento Potosí, excepto indicación en contrario.

La II Feria Binacional de Camélidos indicaba en su subtítulo el objetivo principal: “para la integración de los pueblos originarios alto andinos”. Esta segunda edición se llevó a cabo en Río Mojon entre los días 31 de agosto y 3 de septiembre del año 2006 (es decir, tres años después de la primera). La experiencia adquirida es palpable en la convocatoria, donde se agregó la promoción de las potencialidades de la llama para la población urbana y sus aptitudes productivas, comerciales y turísticas (Convocatoria II Feria Binacional de Camélidos), además de una sistematización y un reglamento más amplio y claro (por ejemplo, aunque las categorías de llamas son las mismas, ahora se aclara que los años se determinan por la dentición).

Una situación de importancia para la organización de esta segunda edición de la Feria es que en 2005 se constituyó en la Provincia de Jujuy el Programa Camélidos,<sup>11</sup> por lo cual el gobierno jujeño pasó a ser un actor importante en la organización y financiamiento de la misma. Los organizadores siguen siendo los pobladores y gobiernos locales ya mencionados, en tanto que entre los auspiciantes se encuentran los gobiernos de Jujuy y Potosí, programas nacionales (de Argentina y Bolivia) y ONG regionales y extrarregionales (del ámbito nacional o internacional).

Esta segunda edición marcó un hito –que confirió a la Feria mayor importancia– por la cantidad de auspiciantes que obtuvo y por las repercusiones con vistas a la realización de la tercera edición. Asimismo, se advierte la participación de organismos técnicos en su organización, pues en la convocatoria se hace referencia a “los camélidos” en lugar de a “las llamas” y se promueve la creación de un área natural binacional protegida.

La III Feria Binacional de Camélidos se llevó a cabo en la localidad fronteriza de Ciénega de Paicone (Argentina) durante los días 17 a 20 de mayo de 2007. En las invitaciones se resaltaba “la participación del sector ganadero y la trascendencia de las ediciones pasadas de estas jornadas de encuentro en el contexto social de la región”, en tanto que en la convocatoria se recuerda que:

[estas] comunidades comparten una cultura, tradición, costumbres, folclore, producción y parentesco familiar donde sus ancestros, antes de la división política del Estado, pertenecían a una sola región [sic]. Ahora, ambos actores [los gobiernos municipales de Cusi Cusi y San Antonio de Esmoruco] tienen el interés común de posicionar la llama como el recurso importante de la Puna andina” (Invitación a la III Feria Binacional de Camélidos).

En esta edición hubo un cambio cualitativo importante: se incorporaron al proceso organizativo el Servicio Nacional de Sanidad Animal (SENASA) de la Argentina y el Servicio Nacional de Seguridad Agropecuaria e Inocuidad

11 Dependiente de la Dirección de Desarrollo Ganadero del Ministerio de la Producción y Medio Ambiente.

Alimentaria (SENASAG) de Bolivia. Concretamente, el SENASA intervino en razón de que, para la realización de la Feria Andina de la Llama<sup>12</sup> del año 2007, se implementó un proceso de preselección llevado a cabo por técnicos de ese organismo y del Programa Camélidos. En dicho proceso se verificaban los documentos de los animales que cada productor pretendía llevar al concurso y se realizaba una inspección sanitaria; la documentación obtenida se debía presentar para ingresar a los animales al predio de la Feria. Este sistema contrasta con el de la I y II ediciones y fue el que se aplicó en la organización de la Feria Binacional de Camélidos. Por ello, en la nueva convocatoria se aclaraba cómo se llevaría a cabo la acreditación:

- La identificación de los animales que ingresen al evento debe estar amparada por el DTA (Documento de Tránsito Animal), guía de traslado emitida por autoridad oficial, y [deben ser] trasladados en vehículos habilitados. Los animales deben contar con aretes oficiales.

- Los animales que ingresen al evento de camélidos Binacional deben presentar y estar amparados por un certificado de libre de fiebre aftosa entregado oficialmente por SENASA Argentina y SENASAG Bolivia. El arribo y admisión de los animales se controlará con Veterinario Oficial (Convocatoria a la III Feria Binacional de Camélidos).

Este cambio trajo varias consecuencias: se congregó una mayor cantidad de gente en el predio de la Feria, regulando y fiscalizando su realización; los animales debieron ser trasladados en vehículos habilitados por el SENASA; y la preselección de los animales determinó que algunos fueran descartados, en una negociación entre técnicos y ganaderos.

La principal preocupación del SENASA era que en esta feria se reunían animales de Argentina con Bolivia y que en ese momento (año 2007) se había establecido una “Zona de Alta Vigilancia” en las regiones fronterizas de Argentina para el control de la fiebre aftosa. Cabe aclarar aquí que, aunque las llamas son susceptibles de contraer el virus, la Puna (en Jujuy o Potosí) es territorio natural libre de aftosa.<sup>13</sup>

De todos modos, era necesario que los productores que llevaran animales estuvieran detallados en un “Padrón de Productores Participantes”; cada animal procedente de Bolivia debía contar con el certificado “Libre de Aftosa” otorgado por el SENASAG, un certificado zoo-sanitario, sus respectivas guías de movimiento y, además, estar identificado e individualizado con un arete o caravana.

12 La Feria Andina de la Llama congregaba a ganaderos de toda la Puna Jujeña. Hasta el año 2011, se realizaron cinco ediciones en Abra Pampa; sus organizadores fueron el Consejo Federal de Inversiones y el gobierno provincial.

13 De hecho, en mayo de 2012 Bolivia consiguió el certificado de que el Altiplano es zona libre de aftosa sin vacunación, a diferencia de la Argentina, que lo es por vacunación.

En esta edición, a los organizadores y auspiciantes locales (municipios, sociedad civil y asociaciones de ganaderos) y regionales, se sumaron el SENASAG, por Bolivia, y ONG extrarregionales –como Medicus Mundi y el Programa Mundial de Alimentos.

La IV Feria Binacional de Camélidos se realizó los días 5 a 8 de junio del año 2008 en la localidad de Ciénega de Paicone. En general, en todas las ediciones las convocatorias se realizaron sobre la base de un mismo original al que se fueron añadiendo nuevos requisitos (por ejemplo, la documentación de sanidad). Es decir, en cada nueva organización no suele eliminarse nada de la edición anterior. La experiencia suma, no quita.

La realización de esta feria implicó la coordinación y trabajo de varias instituciones (por la Argentina se contabilizaron, aproximadamente, 40 técnicos), dado que la cantidad de animales asistentes y las tareas de admisión y calificación de los ejemplares así lo requerían. En este contexto se enmarcan las palabras del Comisionado de Cusi Cusi cuando, con orgullo por la tarea realizada, afirmó: “Los primeros años [fueron] muy precarios, en especial, con el tema de los controles, pero [...] ahora la organización está abocada a mejorar este trabajo para tener una buena feria en concurrencia, participación, pero especialmente en controles y en normas sanitarias” (Acta de Reunión de Organización de la IV Feria Binacional de Camélidos).

En esta edición, la admisión de camélidos no presentaba inconvenientes, aunque ahora había una restricción para los productores bolivianos respecto de aquellos productos que no se pueden ingresar a la Argentina: verduras, frutas ni derivados de camélidos para vender o cambiar. En este sentido, el Supervisor de Sanidad Animal del SENASA en la Provincia de Jujuy manifestaba que las ferias ganaderas en la Argentina tuvieron como objetivo que las llamas se registraran con vistas a un incremento futuro de su valor económico, pero:

El problema se plantea si estas ferias incluyen intercambio o venta de animales o productos. Dentro del país esto está permitido, pero para afuera de Argentina *este no es el lugar para la toma de decisiones*, ya que esta política depende de los directores de SENASA y de SENASAG justamente por el tema de las barreras sanitarias. *La intención de los países estaría clara, ya que las fronteras son imaginarias y que debería haber acciones sanitarias comunes* (Acta de Reunión de Organización de la IV Feria Binacional de Camélidos, el resaltado es nuestro).

Los requisitos y el personal interviniente en la realización de esta edición le dan a la Feria un tono de *evento urbano*; parte de este giro en el estilo se muestra cuando se aclara que:

Para el registro de personas y acceso a la credencial que permitirá el alojamiento y alimentación de cada persona, se ha acordado una tabla de acreditaciones la cual es función de la cantidad de animales que el productor registre. Cuando más animales registraran para concurso, mayor es el nú-

mero de familiares que puede acreditar (Acta de Reunión de Organización de la IV Feria Binacional de Camélidos).

Cabe recordar que los animales (de ambos países) deben poseer documentación expedida por los organismos controladores que acredite su buena salud.

Las instituciones organizadoras son las mismas de las ediciones anteriores. En cuanto a los auspiciantes, se sumaron, por ambos países, organismos regionales de turismo y desarrollo agroganadero así como programas nacionales relacionados con la ganadería camélida; también se encuentran ONG de ambas regiones.

La quinta –y última edición– de la Feria Binacional de Camélidos tuvo lugar en la localidad de Ciénega de Paicone, durante los días 21 a 24 de mayo de 2009. En esta ocasión, la Feria adquirió mayor notoriedad regional, pues hubo nuevos actores (tanto comunidades participantes como posibles auspiciantes) interesados en el proceso, entre los cuales cabe mencionar a las comunidades de Alota y San Agustín,<sup>14</sup> a la ONG Veterinarios Sin Fronteras y a un representante de la Cámara de Diputados por Bolivia, así como al INTA por la Argentina.

En un sentido casi opuesto, los requisitos del SENASA aumentaron: el predio debió ser modificado para su habilitación; se exigió el Certificado Sanitario “Libre de Fiebre Aftosa, Brucelosis y Parásitos externos” de las llamas; y se efectuó una inspección clínica en la puerta de la Feria a cada productor (aunque a no todos los animales) –es decir que, además de haber presentado la documentación obligatoria por cada animal (previamente preseleccionado y clasificado por el SENASA y el Programa Camélidos), el productor debía pasar por otra inspección para poder ingresar sus animales a la Feria.

En cuanto a la exposición de conferencias técnicas, en la Convocatoria se destaca la “presencia de profesionales en la especialidad camélidos para exponer temáticas de interés práctico para el pequeño productor y público en general”. Mientras que la mayoría de las actividades de esta Feria se relacionó con la (creciente) presencia de técnicos y de actores políticos, el acceso real de las llamas al predio se tornó cada vez más complejo para los productores.

En la lista de organizadores no hubo cambios respecto de las ediciones anteriores, y a los auspiciantes se agregó el Programa Social Agropecuario del ámbito nacional de la Argentina.

La VI Feria Binacional de Camélidos que debía realizarse en Río Mojón en el año 2010 no llegó a concretarse. La información recabada median-

14 Departamento Potosí, Provincia Baldívieso, AZCCA Alota. Es importante destacar que esta AZCCA tenía su producción dedicada a carne-fibra, mientras que las otras organizaciones presentes estaban dedicadas a la fibra.

te entrevistas apunta a dos razones principales (aunque cada informante mencionó solo una):

- El SENASA exigía que los animales, al regresar de Bolivia, permanecieran aislados en cuarentena, para monitorear el posible contagio de aftosa; además, los vehículos, al regresar a Jujuy, debían desinfectarse. Las apreciaciones sobre este tema es que: a) era un requisito exagerado, con altos costos de dinero y trabajo; y b) fue “la gota que derramó el vaso”, pues, aunque el costo en dinero podría haberlo afrontado la Provincia de Jujuy, los productores estaban cansados de requisitos y papeleo y, por sobre todo, no estaban dispuestos a dejar a sus llamas en otro pueblo (en Ciénega de Paicone) y “solos” durante 40 días.

- Falta de decisión política. En 2010 las autoridades municipales, tanto de Cusi Cusi como de San Antonio de Esmoruco, eran oriundas de Ciénega de Paicone y Río Mojón respectivamente, pero ninguna habría tenido la decisión política de organizar otra vez este evento. Con respecto a este punto, cabe subrayar la contradicción de que, si bien –como dijimos– esta feria nació con el objetivo de promover la habilitación del paso internacional Ciénega de Paicone-Río Mojón a través de las visitas que realizarían las autoridades en cada edición, precisamente cuando las autoridades municipales provenían de ambas localidades, ninguna siguió con el camino de promover este paso, al menos por este medio.

## TERRITORIALIDADES EN PUGNA

Es importante insistir en el hecho de que esta feria (un proceso económico) surgió como una estrategia con fines políticos, directamente ligada a la habilitación del paso internacional, a pesar de que en las convocatorias y documentos escritos a los fines de difundirla se ponía el énfasis en la ganadería de camélidos como actividad principal y convocante del evento.

Al definir la territorialidad como la capacidad de un actor sobre el espacio-tiempo (poder sobre el territorio), es posible aislar indicadores como la definición de la autoridad, sus niveles –o escala– de acción, los parámetros para definir el territorio (su historia, sus características geográficas, su posición geopolítica, etc.) y las prácticas concretas que pueden o no desarrollarse. Así, se identifican los siguientes elementos de definición territorial enmarcados en distintas prácticas:

### A. *Jurisdicción y autoridad*

1. Regionalización<sup>15</sup> propia: en las convocatorias se alude a la “región alto andina”, “las comunidades alto andinas”, “Puna andina”, “Cuenca Río Grande de San Juan”, distritos definidos por características comunes que no tienen entidad legal.

15 Se alude al carácter de diferenciación (y unidad) geográfica. Para un tratamiento extenso y rico del concepto de región, véase Benedetti, 2009.

2. Jurisdicción geopolítica y administrativa: la participación del SENASA en esta feria se originó por un acuerdo político que englobaba a todas las ferias ganaderas de la Provincia de Jujuy en el marco del Programa Camélidos. Por otra parte, los técnicos del SENASA se regían por marcos de acción definidos para todo el país y, refiriéndose a la organización de la Feria, recalcan que *“este no es el lugar para la toma de decisiones”*.
3. Admisión y convocatoria: las primeras dos ediciones convocaba a ganaderos de la región, en tanto que a partir de la tercera edición la admisión se hizo, gradualmente, sobre la base de requisitos burocráticos (por ej. el DTA) que implicaban la posibilidad de exclusión de los animales.

#### B. Discursos

1. Apelando al sustrato compartido: se valoriza la realidad de los ganaderos, en una visión de que todos tienen una situación socioeconómica y geopolítica común; los lazos personales y la memoria histórica se toman como recurso para presentar el territorio como una unidad: *“antes de la división política del Estado, pertenecían a una sola región [sic]. Ahora, ambos actores [los gobiernos municipales de Cusi Cusi y San Antonio de Esmoruco], tienen el interés común de posicionar la llama como el recurso importante”* (Convocatoria a la III Feria Binacional de Camélidos).
2. Conceptos técnico-científicos y elementos urbanos que refieren a una realidad que no es la vivida por los ganaderos, sino aquella en la que se insertan los organismos auspiciantes, de control y también de fomento. El tono urbano se aprecia en la modalidad de admisión que requiere credenciales y una tabla de acreditación.

De acuerdo con este esquema, se reconocen prácticas que fundan la territorialidad (es decir, el poder de acción sobre el territorio) en distintos aspectos según las propias concepciones en juego.

Por un lado, es posible apreciar que los actores locales hicieron uso de recursos que delimitan un territorio propio (*“alto andino”*) basado en la historia y realidad compartidas; esta territorialidad define un nosotros inclusivo –ya que diferencia positivamente a los habitantes de las comunidades de la Puna andina que mantienen lazos de parentesco fundados en la larga historia en común–, pero no establece un límite, una alteridad a esta condición, pues, en realidad, son varias las condiciones que crean el nosotros. Así son incorporados ganaderos de otra región (Alota y San Agustín); y también son recibidos los técnicos que ayudan en la Feria (nótese que las presiones y requisitos excesivos se perciben como provenientes de un sistema ajeno, no de las personas que los transmiten). Como síntesis de esta territorialidad, de base andina, se constata que el objetivo general de la Feria es la *“integración de los pueblos originarios alto andinos”*, particularmente en la habilitación del paso entre Ciénega de Paicone y

Río Mojón. La paradoja es que son los sistemas legales boliviano y argentino los que deben reconocer este paso fronterizo.<sup>16</sup>

Por otra parte, en relación con la territorialidad occidental puesta en juego, se advierten dos planos. Por un lado, el plano de la política provincial, donde la ganadería de camélidos adquirió, a lo largo de la década de 2000, mayor relevancia, sobre todo en términos de difusión (las ferias patrocinadas por la provincia tienen esta característica/dimensión/orientación), dado que el consumo masivo de estos productos por parte de la población en general fomentaría el crecimiento económico de la región andina de la provincia. En esta línea se creó el Programa Camélidos, como herramienta de generación de un puente entre las políticas del Estado provincial y la realidad de los productores ganaderos. El compromiso que tenía el Estado provincial<sup>17</sup> en relación con la Feria fue creciendo a medida que este evento adquirió importancia regional, pues se acrecentó el número de instituciones presentes (productivas, turísticas, crediticias), aunque solo a nivel de patrocinio.

Por otro lado, esta política provincial se topó con definiciones nacionales. En este sentido, el SENASA actuaba según disposiciones definidas a nivel central en Buenos Aires, donde las realidades peculiares se diluyen en el conjunto del país. Por ejemplo, en marzo de 2007 (en el año de la tercera edición, luego de la cual se agudizan los controles) se estableció una “Zona de Alta Vigilancia” (ZAV) en las regiones fronterizas de la Argentina, Bolivia, Brasil y Paraguay a fin de aplicar medidas reforzadas de control de la fiebre aftosa, incluida una vigilancia intensificada; esto se debe relacionar con los requerimientos que se hacían más estrictos cada año.<sup>18</sup>

Asimismo, la pugna entre las políticas definidas en el ámbito de la provincia debe adecuarse a los procedimientos y estándares nacionales, como lo recuerda el representante de SENASA cuando afirma que “éste no es el lugar de tomar decisiones”, sino de acatarlas.

## CONCLUSIONES

En este trabajo hemos intentado mostrar algunas prácticas (sociopolíticas) que se sustentan en diversas concepciones de territorio y que fundan distintas territorialidades relacionadas con los poderes y jerarquías puestas en juego.

16 Se especula que la habilitación legal de este paso traería, además de mayor movimiento comercial y turístico, inversiones públicas en caminos y servicios de comunicación.

17 El análisis del compromiso real de la provincia con los ganaderos de la Puna debe ser abordado globalmente, atendiendo a los programas de crédito, a los incentivos fiscales y a otras políticas de promoción. En tal sentido, este análisis adquiere más relevancia si se toman en cuenta otras ramas productivas, entre ellos el turismo y la minería.

18 Véase <<http://www.veterinaria.org/revistas/vetenfinf/nfondevila/restitucion%20libre%20vac.htm>>. (Fecha de consulta: 28 de mayo de 2012).

La distinción realizada entre dominio útil y dominio directo es pertinente para clarificar las prácticas de los actores, dado que las mismas se mostraban dirigidas (no de manera consciente, sino por las concepciones de territorio básicas que operaban en cada caso) en una u otra dirección. Así es posible entender las preocupaciones de los técnicos del SENASA, un organismo con directivas de nivel nacional, que apuntaban al control absoluto del territorio (con normativas tajantes entre lo permitido y lo que no lo está). Por otro lado, la búsqueda de dominio útil entre los organizadores locales de la Feria se muestra en las convocatorias, donde existe la intención de hacer uso de los recursos (camélidos en este caso) con el fin de lograr, para la comunidad, objetivos tanto políticos (definidos por el gobierno municipal) como económicos (relacionados con los ganaderos de llamas). El dominio útil se manifiesta en el uso compartido del territorio, en el marco de los derechos consuetudinarios.

La estrategia de hacer visible el paso Ciénega de Paicone-Río Mojón mediante una feria se enmarca en el escaso poder político que tienen los gobiernos locales –en relación tanto con el nivel regional como con el nacional (Cabrera, Golovanevsky y Aucapiña, ob. cit.)–, que se evidencia no solo en el hecho de que aún no ha podido lograrse la habilitación, sino en que la Feria encontró impedimentos legales y burocráticos para su realización.

Por último, para culminar este análisis, resultan pertinentes las palabras de Silveira sobre las técnicas de trabajo y las divisiones territoriales:

Fortaleciendo un sistema creado para imponer límites no podremos ampliar los horizontes [...] Cuando se impone una nueva división territorial del trabajo que tiende a ser única, volviendo subalternas a las demás, se desvalorizan las demás formas de trabajo y, en consecuencia, aumenta la pobreza. [...] Por ello, el intercambio entre personas multiplica los acontecimientos, las demandas, las relaciones, los símbolos. Es fundamental ver, en los lugares, la forma en que se hace política, se usa la técnica, se crea cultura, se produce el mercado, para comprender la emoción, la desobediencia [y] la espontaneidad (Silveira, ob. cit., pp. 32-33).

Con este trabajo no pretendemos plantear que las fronteras políticas no tengan su importancia y razón; solamente intentamos mostrar la complejidad de un panorama en una región donde la frontera, que ha estado presente desde hace mucho tiempo, con distintos grados y matices, en vez de aislar y dividir, se ha constituido en un puente.

## BIBLIOGRAFÍA

ARZE, S. (1996), "Fragmentación e integración. Estrategias de los ayllus del norte de Potosí en situación colonial", en X. Albó *et al.* (comps.), *La integración surandina. Cinco siglos después*, Cuzco, Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas" y Universidad Católica del Norte de Antofagasta.

BENEDETTI, A. (2007), "El debate sobre las fronteras en la Argentina", en *Revista Estudios Socioterritoriales*, año VI, n° 6, Provincia de Buenos Aires, Centro de Investigaciones Geográficas (CIG), Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

----- (2009), "Los usos de la categoría *región* en el pensamiento geográfico argentino", en *Scripta Nova*, v. XIII, n° 286, Barcelona, Universidad de Barcelona.

BENEDETTI, A. y E. SALIZZI (2011), "Frontera y movilidad. Aproximaciones al caso argentino-boliviano", en *Ideação*, v. XVIII, n° 1, Foz do Iguaçu, Revista do Centro de Educação e Letras da Unioste, pp. 55-80.

CABRERA, C., L. GOLOVANEVSKY y M. AUCAPIÑA (2010), "Desigualdades regionales en la economía jujeña: el caso de la Puna", ponencia presentada en las V Jornadas Nacionales de Investigadores de las Economías Regionales. Santa Rosa, Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de La Pampa y Plan Fénix.

CONTI, V. (2011), "Circuitos comerciales en la frontera argentino-boliviana durante la temprana república. Complementariedad económica e integración social", en *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Fronterizos*, v. XI, n° 1, Iquique, Universidad Arturo Prat.

DUEÑAS DÁVILA, A. (1996), "Regionalización y estrategias de integración interandina: el caso surperuano" en X. Albó *et al.* (comps.), *La integración surandina. Cinco siglos después*, Cuzco, Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas" y Universidad Católica del Norte de Antofagasta.

GIL MONTERO, R. (1997), "Unidades domésticas con residencias múltiples: Puna de Jujuy (Argentina), fines del siglo XVIII", en *Andes*, n° 8, Salta, CEPIHA, pp. 47-76.

ISLA, A. (1992), "Dos regiones, un origen. Entre el 'silencio' y la furia", en A. Isla (comp.), *Sociedad y articulación en las tierras altas jujeñas. Crisis terminal de un modelo de desarrollo*, Buenos Aires, MLAL, pp. 169-215.

KORSTANJE, A. (2007), "Territorios campesinos: producción, circulación y consumo en los valles altos", en A. Nielsen *et al.* (eds.), *Producción y circulación prehispánicas de bienes en el Sur Andino*, Córdoba, Ed. Brujas, pp. 191-223.

MANZANAL, M. (2007), "Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio", en M. Manzanal, M. Arzeno y

B. Nussbaumer (comps.), *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto*, Buenos Aires, Ed. CICCUS, pp. 15-50.

MARTÍNEZ, J. L. (1996), "Papeles distantes, palabras quebradas. Las informaciones sobre Lipes en el siglo XVI", en X. Albó et al. (comps.), *La integración surandina. Cinco siglos después*, Cuzco, Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas" y Universidad Católica del Norte de Antofagasta.

MULVANI, E. (1998), "Reflexiones sobre el concepto de territorio" en B. Cremonte (comp.), *Los desarrollos locales y sus territorios*, San Salvador de Jujuy, Universidad Nacional de Jujuy.

NAHARRO, N., M. ÁLVAREZ y M. FLORES KLARIK (2010), "Territorio en disputa: reflexiones acerca de los discursos que legitiman la propiedad de la tierra en el Chaco salteño", en M. Manzanal y F. Villarreal (orgs.), *El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorios del norte argentino*, Buenos Aires, Ed. CICCUS, pp. 133-154.

NÚÑEZ ATENCIO, L. (1991), *Vida y cultura en el oasis de San Pedro de Atacama*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.

PLATT, T. (1987), "Calendarios tributarios e intervención mercantil. La articulación estacional de los ayllus de Lípez con el mercado minero potosino (siglo XIX)", en O. Harris, E. Larson y E. Tandeter (comps.), *La participación indígena en los mercados Surandinos. Estrategias y reproducción social, siglos XVI a XX*, La Paz, CERES, pp. 471-557.

REMY, M. I. (1996), "Integración colonial y desintegración republicana en el sur andino", en X. Albó et al. (comps.), *La integración surandina. Cinco siglos después*, Cuzco, Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas" y Universidad Católica del Norte de Antofagasta.

SEGATO, R. (2007), *La Nación y sus Otros. Raza, etnicidad y diversidad religiosa en tiempos de Políticas de la Identidad*, Buenos Aires, Prometeo.

SILVEIRA, M. L. (2009), "Espacio banal y diversidad: más allá de las demandas del príncipe", en *Huellas*, n° 13, La Pampa, Universidad Nacional de La Pampa, pp. 18-36.

URRUTIA CERUTI, J. (1996), "Nuevas fronteras de un viejo espacio: Santa Cruz, el sur andino y la confederación Peruano-boliviana", en X. Albó et al. (comps.), *La integración surandina. Cinco siglos después*, Cuzco, Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas" y Universidad Católica del Norte de Antofagasta.

## Otras fuentes (inéditas)

Invitación a la I Expo Feria Binacional de Llamas.

Convocatoria a la II Feria Binacional de Camélidos.

Invitación a la III Feria Binacional de Camélidos.

Convocatoria a la III Feria Binacional de Camélidos.

Convocatoria a la IV Feria Binacional de Camélidos.

Acta de Reunión de Organización de la IV Feria Binacional de Camélidos.

Convocatoria a la V Feria Binacional de Camélidos.

## RESUMEN

En este trabajo, se aborda la presencia y efectividad del Estado argentino en un sector de su límite geográfico con Bolivia. Puntualmente, se analiza el caso de la Feria Binacional de Camélidos, realizada en un lugar de la frontera entre la Provincia de Jujuy (Argentina) y el Departamento de Potosí (Bolivia) por productores de ganado camélido de ambos lados de dicho límite fronterizo. A través del estudio de los procesos que se dieron alrededor de esta feria, se intenta conceptualizar y discutir rasgos de la frontera y de la presencia del Estado-Nación en el lugar y circunstancias donde empieza su jurisdicción.

## ABSTRACT

The presence and effectiveness of Argentine state at a sector of geographic limit with Bolivia is taken into account in this paper. Specifically, the Feria Binacional de Camélidos is analyzed because it took place at the border between Province of Jujuy (Argentina) and the Department of Potosí (Bolivia), carried out by producers of camelid cattle from both sides of that border. Through the study of the process around this event, an attempt of conceptualization is made and characters of the border and the presence of nation are analyzed at the place and circumstances where its jurisdiction begins.

## PALABRAS CLAVE

CAMÉLIDOS  
FRONTERA  
PODER  
TERRITORIO

## KEY WORDS

CAMELIDS  
BORDER  
POWER  
TERRITORY



## INVESTIGAR EL PAISAJE DE LA AGRICULTURA EXPORTADORA EN EL INTERIOR SANTAFESINO

*Diego Adolfo Valiente  
Mariana Lis Nardelli  
Julio Alejandro Talin*

### INTRODUCCIÓN

Como parte de la región pampeana a la que pertenece, el interior de la Provincia de Santa Fe ha experimentado las transformaciones derivadas del cambio en la matriz productiva debidas a la expansión a gran escala de la cadena de valor de oleaginosas desde fines del siglo XX y el progresivo abandono de la diversificación en la producción rural. Este proceso, que se ha dado en llamar “agriculturización” (véase, por ejemplo, Arrillaga, Busso y Herzfeld, 2010), implicó, en el sistema productivo, transformaciones profundas cuyas consecuencias se han proyectado y se proyectan hacia diversas dimensiones de la vida social.

Según Arrillaga y Busso (2010), ese modelo, basado en innovaciones que cubren la casi totalidad del proceso productivo, generó una estructura agraria monoproductiva sobre la base de un gran salto de productividad y rentabilidad. A la vez, los autores señalan que este proceso ha sido acompañado la con-

Diego Adolfo Valiente es arquitecto, Magíster en Planeamiento Urbano y Regional, Profesor Titular de Urbanismo e investigador de la Universidad Nacional del Litoral. E-mail: diegoval@fadu.unl.edu.ar

Mariana Lis Nardelli es arquitecta y Auxiliar Docente en la Cátedra de Urbanismo de la Universidad Nacional del Litoral. E-mail: nardellimarianalis@hotmail.com

Julio Alejandro Talin es arquitecto, Profesor Titular de Taller de Tesis, investigador y Director de Desarrollo Productivo de la Universidad Nacional del Litoral. E-mail: jtalin@fadu.unl.edu.ar

Versiones preliminares y parciales de este texto han sido presentadas como comunicaciones en diversos congresos (Valiente, Talin y López Van Oyen, 2011; Nardelli y Valiente, 2011; Valiente, Talin y Poretti, 2012). Los autores agradecen la colaboración, en diferentes etapas del estudio, de Javier Poretti, Lucas Bizzotto, Alejandrina Echarte y Noel Susmann.

El estudio que origina este escrito es parte del trabajo de investigación de los autores en el Nodo Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad Nacional del Litoral (FADU-UNL) “Impactos paisajísticos y patrimoniales producidos por los cambios en la matriz productiva y tecnológica del sistema agrícola regional”, del Proyecto CA1+D 2009 Redes de Investigación “Impactos sociales producidos por la reconfiguración del sistema agrícola regional. El caso de Santa Fe en el contexto de la región pampeana”, bajo la dirección de Hugo Arrillaga, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional del Litoral, 2009-2012.

centración en el uso del suelo, que amplió áreas agrícolas y redujo la cantidad de unidades productivas. Afirman, entonces, que este salto de escala:

[acarreó] dos externalidades directas; en primer lugar, un desplazamiento de las familias rurales hacia formas de residencia aglomeradas... En segundo lugar, se señala una significativa retracción en la demanda de mano de obra que desde el sector se generaba, a lo cual se le suma una fuerte re-conversión en las cualificaciones requeridas por las nuevas características del trabajo rural (Arrillaga y Busso, 2010).

En este caso, tiene relevancia el hecho de que el cambio en la matriz productiva ha implicado, sobre todo, transformaciones territoriales que llaman especialmente la atención en las pequeñas localidades, dada su importancia para la estructuración y configuración territorial.

Recientemente, desde los estudios geográficos, se ha revalorizado al concepto de paisaje y, desde allí, el “retorno al paisaje” (Nogué, 2010) ya que pone de relevancia aspectos de las transformaciones estructurales del espacio que organizan la percepción y, por consiguiente, la acción sobre él. Esto se da en el marco de la necesidad de revisar los sistemas explicativos y operativos para dar cuenta de las transformaciones territoriales tanto en la dimensión productiva como en la sociopolítica, las cuales implican nuevas condiciones para operar los cambios necesarios en el ordenamiento del territorio. Por ello, ese abordaje ha ido influyendo sobre distintas disciplinas que tienen una finalidad proyectual –como lo es el ordenamiento territorial y, finalmente, al urbanismo.

El estudio del territorio a través del paisaje se justifica, entonces, en el cuadro de las herramientas disponibles para el ordenamiento espacial, como un abordaje que permite poner en relación a las percepciones de los grupos sociales sobre su territorio con las evaluaciones y elaboraciones técnicas especializadas.<sup>1</sup>

Aquí, se ha partido de considerar que el paisaje, en cuanto producto de la complejidad del pasado y el presente de la organización territorial, constituye en sí mismo un valor para la sociedad. Este valor está asentado, como proponen diversos autores, en los contenidos identitarios del territorio al cual ese paisaje representa (Nogué, 2010).<sup>2</sup> Esto implica que, más allá de los datos productivos, son los contenidos intangibles, o de composición compleja entre lo material y lo

1 En el caso del Convenio Europeo del Paisaje este marco conceptual es evidente.

2 Sin embargo, la relación del paisaje con la identidad se da en forma diferenciada para el residente y para el visitante. Para el residente, como es usual con otras manifestaciones culturales, el paisaje es parte constitutiva de su identidad por la carga vivencial que contiene. Así, todo residente es capaz de reconocer y valorar aspectos de su entorno de vida que ante ojos extraños no presentan ninguna particularidad digna de nota. Por el contrario, para el visitante, un paisaje adquiere identidad en función de su singularidad, lo cual se establece por el contraste de sus características distintivas frente a las de otros paisajes. En la medida en que esas características se mantengan similares dentro de una región, será más difícil para el visitante establecer o reconocer las singularidades de cada paisaje y, por consiguiente, las diferencias identitarias.

simbólico los que condensan en el paisaje el valor del territorio para las sociedades que los construyen y habitan.

Por ello, se considera que es a través del paisaje que se nos presentan, de un modo resumido, los cambios territoriales, ya que aquel expresa de modo continuo las diferentes operaciones de adaptación que los actores imprimen al espacio. Esto cobra especial importancia en el estudio de territorios sujetos a cambios acelerados, como es el caso de las localidades del interior de la Provincia de Santa Fe en relación con el modelo de producción agrícola consolidado desde principios de siglo.

El presente texto se basa en reflexiones surgidas del estudio sobre la situación actual del paisaje y del territorio de las localidades de San Agustín, Llambi Campbell y Esperanza.

## PAISAJE Y TERRITORIO

Para identificar a través del paisaje qué cambios territoriales son producto del nuevo modelo de producción agrícola, se tornó necesario establecer las articulaciones conceptuales y metodológicas entre los conceptos de territorio y de paisaje.

El territorio, en el sentido que nos ocupa, puede ser concebido como una porción de la superficie terrestre organizada y dominada por la acción de determinados grupos humanos, que la tienen como sustento de su vida social. Esta definición inicial permite establecer diversas características que consideramos útiles para el presente estudio.

En primer lugar, la noción de territorio se establece como ligada a la acción de grupos humanos, es decir, no definida por la escala de la porción terrestre considerada para el análisis sino por la escala de la acción colectiva que opera como referencia. En este caso, esa acción colectiva es en sí misma el proceso de “agriculturización”.

En segundo lugar, se comprende a la noción de territorio como vinculada a la dominación por parte de los grupos humanos, esto es, como circunscripción de un área que es objeto de apropiación. La apropiación espacial puede ser aquí definida como la realización del espacio como objeto de la actividad de un grupo humano, lo cual, evidentemente, implica a la acción.

En tercer lugar, y como consecuencia de lo anterior, la noción de territorio se entiende como sujeta a la vida social, por lo tanto, al conflicto, al devenir y, en último término, a la historia.

Finalmente, e íntimamente relacionado con lo anterior, la noción de territorio se relaciona con la noción de identidad, en consonancia con los enfoques sobre el paisaje.

Pero los territorios no son construidos, vividos y percibidos en procesos homogéneos, sino que están atravesados por territorialidades, a las que pode-

mos definir como los modos en que los territorios son apropiados, organizados y dotados de significado. Las territorialidades, entendidas como los diversos modos de realización de la acción social en el espacio, atraviesan a los espacios de la sociedad en diferentes escalas y se manifiestan como superposiciones de flujos de actividad y adaptaciones espaciales en una misma área de la superficie terrestre. El resultado final se ofrece a la percepción bajo la forma del paisaje que, a menudo, oculta sus procesos de definición.

Si consideramos al paisaje como la dimensión perceptible de la estructura territorial y, a la vez, como la percepción que de la misma tenemos (Landim, 2004), la percepción del territorio hecha desde el paisaje tendrá contenidos correspondientes a las diversas escalas, así como a las distintas territorialidades y espacialidades en él existentes (Bozzano, 2009).

Es por ello que el territorio puede ser considerado en múltiples escalas. Así, es posible leer las diversas escalas territoriales en los elementos que componen los espacios de intervención, de ordenamiento, prestando atención al modo en que estos participan de estructuraciones territoriales diferentes dentro de los paisajes. Esas escalas de organización del territorio se corresponden con las escalas de organización de las actividades humanas en el espacio. Cada una de ellas tendrá atributos específicos y grupos humanos particulares que le dan sentido, los cuales, a su vez, pueden participar de diversas escalas.<sup>3</sup>

Esta mirada interpreta al paisaje como dimensión perceptible del territorio, procurando reconocer su proceso de organización, sus componentes y relaciones. Así considerado, el paisaje, contiene las diversas escalas en las que este está organizado, así como las distintas territorialidades que lo atraviesan.

El análisis del paisaje, entonces, deberá adentrarse en la discriminación de esas escalas territoriales presentes en los diferentes niveles reconocibles de la imagen que constituye el paisaje percibido.

## LA ESTRUCTURA DEL ESTUDIO: NIVELES DEL PAISAJE Y ESCALAS DEL TERRITORIO

Siendo, entonces, que el concepto de paisaje permite operar a diversas escalas con diversos componentes, se organiza la lectura-análisis del paisaje a partir de establecer niveles de paisaje y escalas territoriales.

Los niveles de paisaje abarcan a un conjunto de elementos y percepciones que configuran la imagen principal de ese paisaje. Estos tres niveles son: la totalidad del paisaje, la unidad del paisaje y el componente del paisaje. Por su parte, las escalas territoriales refieren a los modos en que son organizados los territorios que componen a los espacios de la sociedad.

3 Así concebido, en sí mismo cada recorte territorial correspondería a una diferenciación en los modos de organización social y de ocupación y organización del espacio.

Cada uno de los niveles del paisaje incluye a un conjunto de elementos y percepciones que configuran la imagen principal de ese paisaje y que resumen sus caracteres singulares.

La *totalidad* del paisaje representa la mayor porción de superficie terrestre que puede ser comprendida como un solo paisaje; contiene "... una determinada disposición y articulación de las partes que componen la faz del territorio y le otorgan su peculiar carácter" (Mata Olmo y Galiana Martín, 2008). Por esto, la totalidad del paisaje tiene la mayor complejidad territorial condensada en su configuración y, al mismo tiempo, su representación solo es posible a partir de la síntesis de esos componentes complejos. El mayor valor y la característica principal de esta escala del paisaje es la identidad, que se puede definir como el sistema de relaciones entre componentes físicos, sociales y culturales que hacen posible el reconocimiento del paisaje por parte de sus habitantes y visitantes como diferente con respecto a otros paisajes.

Las *unidades* de paisaje refieren a lo que, al decir de Nogué, "porciones del territorio con un mismo carácter... El carácter de la unidad dependerá, pues, de la combinación de formas del relieve, cubiertas del suelo, organización del espacio, dimensión histórica, percepción y sentimiento de pertenencia" (Nogué y Sala, 2008). Por su parte, Mata Olmo y Galiana Martín caracterizan a la unidad de paisaje como la "combinación de elementos que genera una fisonomía particular, una organización morfológica diferenciada y diferenciable que hace a una parte del territorio distinta de otra" (Mata Olmo y Galiana Martín, 2008). Esto implica que dichas unidades están incluidas en un paisaje de mayor escala, como componentes del mismo, como partes analizables en sí mismas que, sin embargo, toman sentido en relación con la totalidad en la que se inscriben. En consecuencia, dichas unidades son sistemas diversos de componentes territoriales que pueden ser reconocidos como tales tanto por la singularidad de sus características como por su inserción en la totalidad del paisaje.

Como último nivel, se considera *componentes* del paisaje a aquellos elementos construidos o naturales que, sin constituir una unidad en sí mismos, tienen un valor particular y determinante para la caracterización de una unidad de paisaje o de un paisaje completo en la medida en que su presencia sea determinante tanto para la estructura del paisaje percibido como para la definición de su identidad. La atención sobre los componentes del paisaje, derivada de conceptos de percepción originados en los estudios urbanos (Lynch, 1976), contribuye a establecer las relaciones sistémicas entre los elementos presentes en un territorio que organizan su percepción por parte de los actores sociales.

Como vimos, se entiende a las territorialidades como los modos en que los territorios son apropiados, organizados, dotados de significado. Esto se expresa en la presencia de diversos elementos que componen distintas escalas territoriales dentro de los paisajes. Lo que significa que las territorialidades atraviesan a los espacios de la sociedad en diferentes escalas.

Así como organizamos el análisis del paisaje en función de niveles del paisaje, hemos basado el estudio de la relación del paisaje con el territorio la identificación de las escalas del territorio presentes en cada uno de los niveles del paisaje. A efectos de nuestro estudio, hemos elegido las escalas continental, nacional, regional y local.

La escala local comprende las territorialidades que definen una experiencia cotidiana para un grupo humano concreto. En el estudio que origina este escrito, se ha tomado como escala local a las aglomeraciones (comunas y ciudades) y a las áreas rurales vinculadas a ellas por las actividades terciarias o residenciales que las aglomeraciones prestan.

En síntesis, el estudio de esas transformaciones territoriales parte de la identificación y del análisis, en espacios concretos, de las articulaciones entre tres niveles del paisaje –la totalidad, las unidades y los componentes– y las diversas escalas del territorio presentes en cada uno de esos espacios, que abarcan desde lo puramente local hasta lo regional-internacional.

## ASPECTOS Y REFLEXIONES SOBRE EL MÉTODO

El problema de estudio plantea la cuestión de la correlación entre transformaciones en la estructura productiva y transformaciones en el paisaje. Su resolución supone, en parte, un estudio comparativo. A este fin, inicialmente se planteó la necesidad de identificar una situación de paisaje “estabilizado” que se correspondiera con un momento de configuración del territorio considerado como referencia, aquel que sería “transformado” por los cambios del modelo productivo y resultaría en el paisaje (el territorio) actual. Dado que se apuntó a detectar transformaciones operadas a partir de la inserción desde inicios de este siglo en el mercado global en función del modelo productivo agroexportador, se decidió considerar como paisaje “estabilizado” al de las localidades hacia fines de la década de 1970, esto es, del período de industrialización por sustitución de importaciones.

Sin embargo, recuperar aspectos de la formación y transformación del paisaje y del territorio en localidades como Llambi Campbell y San Agustín plantea una difícil reconstrucción ya que se trata de localidades con un precario seguimiento estadístico, con dispersa o escasa documentación gráfica disponible y que, normalmente, no son objeto de investigaciones académicas.<sup>4</sup>

4 El estudio partió de una caracterización general, operada sobre toda el área y que es especialmente válida para lo que se considere finalmente la totalidad del paisaje. Esta caracterización preliminar se basa casi completamente en datos secundarios -entre los cuales se destacan los relativos a la economía, la organización de la infraestructura y del sistema de ciudades en el área- así como en registros gráficos secundarios -la mayor parte de ellos existentes en organismos públicos: fotos satelitales, fotos aéreas, planos catastrales, planos de localidades, entre los principales-. Esa misma documentación es la base para las caracterizaciones posteriores, tanto del medio urbano como rural. A partir de ahí, se operó una delimitación y caracterización preliminar de las áreas de estudio orientada a cubrir los aspectos de base del espacio natural, así como a establecer, a modo de resumen, una caracterización socioeconómica que preste atención a los procesos recientes de

Así, la memoria de las personas que tienen o han tenido protagonismo en la vida local adquiere, a pesar de los rasgos subjetivos –y también por ello mismo–, un peso fundamental para reconstruir el paisaje local previo a la agriculturización. Por esta razón, para el avance del estudio, junto con la información secundaria y los relevamientos de campo, han cobrado importancia las entrevistas con informantes clave.<sup>5</sup>

La identificación de las escalas territoriales se organizó sobre información tanto secundaria como primaria, originada en el trabajo de campo. En este punto fue relevante la tarea de recuperación de la voz de los actores locales, ya que enuncian su visión sobre los procesos de organización del territorio a partir de su experiencia en particular –testimonios que, aunque deberán contrastarse con las evidencias comprobables, al mismo tiempo, guían esta búsqueda–. Los datos a recuperar, tanto de la información secundaria como del trabajo de campo y los testimonios, comprendieron la producción, la infraestructura y el proceso de urbanización.

Sobre esta base, como parte de la identificación de la relación funcional entre ámbito rural y aglomeración urbana, también tratamos de determinar las escalas presentes en la relación entre ruralidad y urbanidad, referidas a las escalas de aglomeración urbana en relación con las escalas de las unidades productivas rurales. Esto es relevante para la identificación de las territorialidades, ya que las modificaciones en los modelos productivos rurales aparejan cambios en el rol de las aglomeraciones y en el tamaño de su área rural de influencia.

Hemos organizado el registro de los niveles de paisaje y de las escalas territoriales sobre la base de diversas herramientas y técnicas, entre las cuales, como es de esperarse, tienen relevancia los modos de registro gráfico, en especial el registro fotográfico y en planos. En este proceso, surgieron algunos problemas que ha sido necesario resolver.

Uno de estos problemas consiste en establecer las variaciones del paisaje producidas por las transformaciones cualitativas detectadas dentro de una misma función principal. En el caso de las pequeñas localidades del interior santafesino de menos de cinco mil habitantes, esto se traduce en detectar las

---

ocupación y organización territorial. Esto se fue ajustando sobre la base del trabajo de campo, en función del establecimiento de los niveles de paisaje que correspondieran. El desarrollo del estudio se basó, por un lado, en fuentes secundarias para las caracterizaciones generales de las localidades y para la documentación gráfica de base, en su mayoría procedente de organismos oficiales y por otro lado, en información primaria procedente del trabajo de campo -que consistió en registros fotográficos, relevamientos y entrevistas a informantes clave-. El uso de la fotografía en el estudio del paisaje busca establecer distintos tipos de registros que permitan dar cuenta tanto de la totalidad del paisaje como de las unidades y elementos; esto se logra por la captura de imágenes únicas o por secuencias de recorrido. Al mismo tiempo, permite determinar, entre otros aspectos, las variables del campo visual, las escalas territoriales en que cada elemento o conjunto se inscribe, o la legibilidad de la imagen, entre otros.

<sup>5</sup> Además, a modo de contextualización del proceso en las micro y pequeñas localidades, también se realizaron entrevistas y registros de campo en la localidad de Videla, situada sobre la RN 11, próxima a Llambi Campbell y similar, por tamaño, a San Agustín.

diferencias del paisaje a partir de las transformaciones en el modelo de explotación agraria en regiones cuya función ha estado siempre basada en la producción agropecuaria. Otra dificultad está definida por uno de los elementos característicos del paisaje interior agrario santafesino: la llanura. En las pequeñas localidades, la llanura establece una homogeneidad aparente en función de la morfología de las explotaciones rurales. En las localidades mayores, provoca la pérdida de profundidad del campo visual en el espacio urbano. Esto implica la imposibilidad de establecer imágenes panorámicas representativas y la necesidad de recorridos como único modo de organizar la percepción y crear una imagen de totalidad. En ambos casos, los trazos particulares del paisaje parecen solo perceptibles para los ojos entrenados de productores y expertos rurales.

Por las mismas razones, el establecimiento de límites que operen como un recorte del paisaje no se vuelve tan obvio o evidente como en los casos en que el relieve o los cursos de agua definen un marco de referencia y exponen, a la simple contemplación, las diversas modalidades de ocupación y uso del suelo y los distintos componentes del paisaje.

Por lo tanto, la definición del paisaje y su delimitación comienzan a estar basadas en la percepción y el registro de elementos sutiles con respecto a la escala de las áreas en las que se verifican. Eso ha conducido a la investigación a enfatizar la atención sobre las unidades de paisaje antes que redundar sobre caracterizaciones de las totalidades.

## LAS LOCALIDADES

El estudio de las localidades de Llambi Campbell y San Agustín, pequeños núcleos de población ubicados en el área de producción agropecuaria cercana a la ciudad de Santa Fe, ha mostrado impactos diferentes como consecuencia de la extensión de los cultivos de oleaginosas en las últimas décadas. Ambas localidades se encuentran en la zona central de la Provincia de Santa Fe, aunque lejos de las principales ciudades de la región (que se ubican sobre la Ruta Nacional N° 70), y fueron fundadas en el proceso de colonización agrícola de la región pampeana en el siglo XIX. Su evolución, basada en su rol de centros comerciales y de servicios de su “hinterland” centrados en la producción tambera y en la comercialización de productos lácteos, ha tenido puntos de quiebre a partir de la década de 1970, cuando los productores locales comenzaron a abandonar la actividad láctea para volcarse a la agrícola.

Aproximadamente desde la década de 1990, mientras Llambi Campbell (2.071 habitantes en 2001, según datos censales)<sup>6</sup> cobró importancia, San Agustín (452 habitantes en 2001, según datos censales)<sup>7</sup> perdió funciones que constituyeron el rol y la inserción territorial que la consolidaron desde su funda-

6 No está disponible aún la información detallada del Censo 2010.

7 Según una nota periodística, en 2012 la localidad tiene 1.100 habitantes. No se dan referencias del origen del dato (*El Litoral*, 2012)

ción. En Llambi Campbell, la desaparición progresiva de la producción láctea dio paso a la agricultura y fue concentrando población hacia el centro urbano. Como afirma Delfino, “la localidad es hoy fundamentalmente agrícola y es posible visualizar un importante proceso de desaparición de tambos en la zona” (Delfino *et al.*, 2010). La mayor parte de las construcciones rurales fueron demolidas para dar paso a la agricultura extensiva. Pero la pérdida de funciones urbanas ligadas a la producción láctea fue acompañada por la aparición de servicios orientados a la producción agraria (talleres mecánicos, venta de insumos) y por la aparición de comercios minoristas impulsados por la prosperidad económica.<sup>8</sup>

El perfil urbano de Llambi Campbell se recorta con claridad a medida que nos acercamos a la localidad: en el recorrido, se torna evidente la planta urbana en forma de cuadrilátero, que separa con tres calles y la ruta la tierra de uso rural y la de uso urbano. El ámbito urbano muestra transformaciones graduales recientes que expresan aumentos de usos residenciales del suelo y, en menor grado, de servicios y comercios. Pero ninguno de estos procesos modifica en gran escala el paisaje urbano más allá de la densificación del tejido.<sup>9</sup> Por otro lado, el plano del parcelario rural expresa la subdivisión de la tierra entre las familias locales, que ha determinado que algunas propiedades se encuentren por debajo de la superficie mínima necesaria para una unidad productiva local. Sin embargo, esa fragmentación de la propiedad de la tierra no se evidencia en la homogeneidad del paisaje de las explotaciones rurales, que muestra campos sembrados y muy pocos establecimientos rurales. La razón es que esas parcelas son arrendadas a productores que organizan su actividad en gran escala.<sup>10</sup>

Por su parte, el perfil de la comuna de San Agustín no se distingue a la distancia del paisaje rural que lo circunda. Solo a menos de dos kilómetros es posible distinguir el conjunto arbolado como perteneciente a un núcleo urbano, pero no se ven las construcciones, de las cuales solo aparece una parte de la torre de la iglesia entre las copas de los árboles.<sup>11</sup> El paisaje de la localidad se presen-

8 Al mismo tiempo, desde la década de 1980, y fundamentalmente desde la de 1990, la localidad comenzó a incorporar mejoras en asfalto, iluminación pública y servicios urbanos. También se han ido construyendo, en las últimas dos décadas, pequeños conjuntos habitacionales destinados a la nueva población urbana. Por otro lado, la creación de una escuela de nivel medio en la década de 1970 ha sido mencionada en las entrevistas como uno de los factores que propician la retención de parte de la población adolescente en la localidad.

9 Según funcionarios comunales, el problema a resolver en la localidad en los próximos años es la falta de tierras para los usos urbanos en expansión, especialmente para uso residencial, en un medio en que el valor de la tierra rural es alto y en el que los propietarios son renuentes a vender sus parcelas total o parcialmente. Existe un proyecto de urbanización hacia el este de la RN 11, el cual será la primera expansión de la localidad, desde su fundación, por fuera de los límites fundacionales.

10 Por eso mismo, el valor de la tierra en la localidad es alto, y varios entrevistados coinciden en que prácticamente no se registran ventas de campos en tiempos recientes. Otro dato relevante es que prácticamente no hay en la localidad productores importantes que provengan de otras localidades. Los productores más relevantes residen en Llambi Campbell.

11 En la región casi no hay vegetación autóctona de gran porte. Un pequeño monte de vegetación nativa es mantenido por uno de los entrevistados, y utilizado como reserva de semillas por distintas instituciones locales.

ta como una llanura continua de explotación agraria cuyas características solo resultan comprensibles, y tienen significado, para la mirada del productor o del especialista.

En San Agustín ha habido una pérdida continua de las actividades de provisión de servicios y comercios a su entorno rural desde, aproximadamente, la década de 1970. El entramado de establecimientos productivos, especialmente tambos y cremerías, fue deshaciéndose y dando lugar a las explotaciones agrarias. Pero ese proceso, según los entrevistados, a la inversa de lo ocurrido en Llambi Campbell, fue seguido del éxodo poblacional hacia localidades cercanas: Franck, Santo Tomé, San Carlos. La población local prácticamente no ha crecido entre períodos censales, y alrededor de la plaza aparecen edificios, sedes de antiguas instituciones o establecimientos industriales abandonados o con señales visibles de deterioro.<sup>12</sup> A su vez, en el ámbito rural ahora quedan solo ruinas de la mayor parte de aquellas construcciones rurales –pequeños cascos de explotaciones rurales, tambos– o han desaparecido.

En la actualidad, a partir de la duplicación de la Ruta Nacional N° 19, los funcionarios comunales han expresado la aspiración de convertir a San Agustín en una alternativa para la localización residencial de habitantes de la Ciudad de Santa Fe, dada la reducción del tiempo de acceso al área central de ésta.

Tanto en Llambi Campbell como en San Agustín, los relatos de los entrevistados confluyen en situar a partir de la última década del siglo pasado el abandono progresivo de las economías locales de base agropecuaria y de producción láctea, organizadas desde la época fundacional.

Al mismo tiempo, hay coincidencia en la descripción del fenómeno como un proceso de pérdidas y sustituciones que abarca desde elementos que componen el ambiente hasta las relaciones de sociabilidad. Al mismo tiempo, y como dato de tiempos recientes, a casi diez años de iniciada la expansión acelerada del nuevo modo de producción agrícola después de la crisis de la convertibilidad monetaria, se expresa la preocupación por la pérdida del patrimonio y de la historia locales, con su consecuente carga de pérdida identitaria.

Las similitudes entre el entorno rural de Llambi Campbell y el de San Agustín hacen que, en cierto sentido, el paisaje agrícola que las circundante no exprese marcas identitarias diferentes a las que se pueden encontrar en otros puntos de la región. Tanto en un caso como en otro, el paisaje rural comienza a volverse homogéneo, indiferenciado, con particularidades solo perceptibles para la mirada del especialista en la producción agraria o del residente, pero casi sin elementos que puedan capitalizarse socialmente como patrimonio identitario o cultural, atributos clave del paisaje.

12 También se observan algunas pocas nuevas construcciones, especialmente viviendas sociales construidas en años recientes.

En el caso de San Agustín, la pérdida de referencias de pequeña escala es, en parte, sustituida en la organización del paisaje a partir de la mencionada presencia de la nueva autovía de la Ruta Nacional N° 19; pero, a la vez, este nuevo elemento introduce una mayor velocidad en el recorrido territorial que hace más dificultosa la percepción de las localidades y de las particularidades paisajísticas de pequeña escala.

En síntesis, es posible afirmar que la invariabilidad del paisaje interior debida al nuevo modelo agrícola es una combinación de paisaje urbano poco construido, a partir de la inutilización de lo existente y del estancamiento del crecimiento local, con paisaje rural reorganizado, homogeneizado, en función de cultivos extensivos.

Por su lado, en Esperanza (aproximadamente 30 mil habitantes), en especial en el corredor del tramo urbano de la Ruta Provincial N° 70 que atraviesa a la ciudad, se da una complejidad particular: la coexistencia de territorialidades diversas. La ruta es parte del corredor que une a Buenos Aires con Bolivia a través de Santa Fe, por lo que su importancia territorial es, al menos, subcontinental. Al mismo tiempo, el trazado de la ruta se remonta al siglo XIX, época de la colonización agrícola del interior santafesino, y hasta hoy es la vinculación terrestre de la capital provincial con la próspera región situada en la región central de la provincia, lo cual expresa también su importancia en esa escala.

Por estas razones, en gran parte, la ciudad ha crecido tensionada por esta vía de comunicación, lo cual puede verse en la evolución de la planta urbana tanto en las industrias y comercios localizados sobre la ruta, como en la presencia de la sede universitaria y, finalmente, en la expansión suburbana residencial de sectores sociales medios y acomodados que se extiende hacia Santa Fe. Allí, confluyendo en el mismo espacio de la ruta, se organizan circuitos de actividad territorial que operan en la escala local –por ejemplo, las residencias suburbanas rodeadas de parques de las familias acomodadas– y en la escala regional y nacional –como las fábricas de muebles, la curtiembre o la sede universitaria.

Residencias, industrias, comercios de grandes superficies, una sede universitaria, circulaciones de relevancia regional o nacional y actividades fabriles, entre otras, aparecen distanciadas por unos pocos metros en un espacio que no las articula de forma ordenada: el trayecto de la ruta por la trama urbana más densamente consolidada. Con todo, estas yuxtaposiciones y los conflictos que generan –que son conflictos entre usos y apropiaciones del espacio– son percibidos con cierta naturalidad en el cotidiano de la ciudad.

Se trata de un espacio que evidencia distintas y dispersas lógicas organizativas de actividades y necesidades establecidas a diversas escalas. Por lo tanto, los elementos que pueden verificarse en el paisaje urbano, potencialmente también pueden responder a lógicas diversas: las industrias, a la producción industrial; el comercio, a las ventajas de localización; los emprendimientos inmobiliarios, a la especulación inmobiliaria o financiera; los usos del suelo, a la planificación local. Del mismo modo, las obras de infraestructura responden

también a acciones estatales.<sup>13</sup> Pero esta coexistencia de usos y elementos urbanos diversos, incluso conflictivos entre sí, como resultado de las diferentes lógicas que operan en el territorio y que se expresan en el paisaje, solo puede identificarse en forma mediata con el impacto de la producción agrícola local.<sup>14</sup>

## CONCLUSIONES

Existe una dificultad para relacionar directamente la totalidad de las transformaciones detectadas en las localidades con la emergencia del nuevo modelo productivo rural, y, por lo tanto, para que puedan interpretarse como sus marcas físicas. Es posible que las transformaciones más importantes, en especial en las pequeñas localidades –tal como lo señalan algunos entrevistados–, se hayan producido en los largos años de crisis de finales del siglo XX.

Así, la modificación más relevante imputable al nuevo modelo productivo sería el cambio de escala territorial en la que operan tanto las lógicas de explotación rural como las operaciones de infraestructura que se van incorporando.

La contrastación entre niveles de paisaje y escalas territoriales muestra que los paisajes locales pierden rasgos particulares en relación con la mayor presencia de elementos que corresponden a las grandes escalas de producción agrícola y de organización territorial. Esta nueva configuración territorial también plantea dificultades en el trabajo de campo para el establecimiento de unidades de observación del paisaje.

En las entrevistas realizadas, sobre todo en las pequeñas localidades, se muestran contradicciones en el interior de los grupos sociales en cuanto a la valoración de los cambios por los actores locales: si para el común de los productores de las localidades pequeñas, beneficiarios directos de las transformaciones, las sustituciones operadas en el territorio y en el paisaje no son objeto de reflexión sino de cálculo, otros actores resienten los cambios como pérdidas patrimoniales y, en definitiva, identitarias. Esto evidencia las razones por las cuales la consideración del paisaje se ha vuelto tan relevante en los procesos de ordenación territorial.

En el caso de Esperanza, dada su complejidad y escala como asentamiento urbano de porte intermedio, las transformaciones se advierten en los conflictos en el uso y apropiación de algunos espacios: es el caso del corredor de la Ruta Nacional N° 70, en el que confluyen diversas territorialidades. En esos conflictos se evidencian las escalas territoriales que tensionan a espacios locales y los ponen en crisis. El desorden perceptivo, morfológico y funcional es la expresión de la

13 Así, pueden ir sumándose diferentes lógicas que explican la aparición y la permanencia de diversos elementos espaciales; entre muchas otras, se pueden señalar: la historia del lugar, algunas modas (¿los nuevos suburbios residenciales de sectores socioeconómicos medios?), oportunidades puntuales de localización.

14 Lo cual plantea temas de investigación específicos alrededor del impacto de la economía agraria en otros sectores y su expresión espacial.

presencia de diversos órdenes de organización de las actividades que trascienden al espacio local, al mismo tiempo que pugnan por su apropiación.

Se debe considerar que, en el marco del proyecto de investigación, se parte del estudio del territorio en tanto que producto de la reorganización económica, lo que lo convierte en gran parte asimilable al concepto de espacio regional de base económica. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que los procesos de estructuración, de configuración del territorio –incluso si se lo considera en cuanto espacio regional– no pueden ser reducidos solamente a las causas económicas relacionadas con la organización espacial de los sistemas productivos, ni derivados linealmente de ellas. Se hace necesario tener en cuenta que, en la configuración del espacio, se acumulan causas culturales e históricas, pues la persistencia de las relaciones sociales no se constituye por fuera de lo material sino, justamente, a través de la relación entre las personas y las cosas.

A pesar de la diferencia en los núcleos urbanos de San Agustín y Llambi Campbell, algunos de los impactos de la agriculturización sobre el paisaje rural son similares en ambas localidades, como la pérdida de diversidad en la configuración de su entorno rural y la de parte del patrimonio construido de las localidades. A nivel perceptivo, en las localidades pequeñas y en el territorio rural que las circunda, opera una progresiva indiferenciación de los paisajes registrados, dominados por grandes extensiones de cultivos, en medio de los cuales cada vez menos se distinguen elementos que den pautas de referencia y singularidad para la organización mental de lo percibido.

Por otro lado, la intención de convertir a San Agustín en una localización residencial satelital de la ciudad de Santa Fe expresa, más que un renunciamiento a la adquisición de nuevos roles en relación con su entorno rural, la separación impuesta por el nuevo sistema productivo entre la escala global en que se organiza la producción agraria y la escala local en la que quedan sumergidas algunas de las menores aglomeraciones rurales. En cierto sentido, se trata de una ruptura de la articulación histórica local entre el espacio rural y el espacio urbano, una ruptura de un modo de construir el territorio.

Al mostrar las consecuencias de la transformación productiva en elementos y contextos espaciales concretos, el estudio de estas articulaciones entre escalas territoriales y niveles paisajísticos revela tanto inserciones específicas de cada espacio local en el sistema productivo, como tensiones entre transformación territorial y configuración de los espacios locales.

La relación local-global a partir de la aparición de nuevos elementos de escala territorial continental o global en el ámbito del paisaje local implica pérdidas y sustituciones que marcan una transición desde paisajes que expresaban territorios densos, organizados por relaciones socioeconómicas de base local, con contenidos culturales e históricos, hacia nuevos territorios de grandes escalas cuya percepción como paisaje interpela a las herramientas con las cuales se aborda su comprensión.

## BIBLIOGRAFÍA

ARRILLAGA, H. y G. BUSO (2010), “Dinámica poblacional y urbana en la pampa monoagrariada de principios del milenio”, ponencia presentada en las 1<sup>as</sup> Jornadas Nacionales sobre Estudios Regionales y Mercado de Trabajo, La Plata, SIMEL.

ARRILLAGA, H., G. BUSO y C. HERZFELD (2010), “El proceso de microorganización periférica pampeana en el contexto del nuevo modelo de producción agrícola”, ponencia presentada en las IV Jornadas Nacionales de Investigadores de las Economías Regionales, Paraná, Universidad Nacional de Entre Ríos.

ARRILLAGA H., A. DELFINO e I. TRUCCO (2010), “Los mercados de trabajo en los diferentes tipos urbanos de la región central santafesina”, ponencia presentada en la 8<sup>o</sup> Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales de la AUGM, Buenos Aires, CADR/AUGM; FCE/UBA.

AA. VV. (1996), *De L'Environnement Wallon. Paysage*, Région Wallonne (Bélgica), Direction Générale des Ressources Naturelles et de l'Environnement (DGRNE).

BERNARDI, M. G. *et al.* (1993), *Llambi Campbell: 100 años caminando, 1893-1993*, Llambi Campbell (Santa FE), Comuna de Llambi Campbell.

BERTRAND, G. (2008), *Un paisaje más profundo. De la epistemología al método*, Bogotá, Cuadernos Geográficos n° 43.

BOZZANO, H. (2009), *Territorios posibles: procesos, lugares y actores*, Buenos Aires: Lumière.

CULLEN, G. (1974), *El paisaje urbano. Tratado de estética urbanística*, Barcelona, Blume.

DELFINO, A. *et al.* (2010), “Transformaciones productivas e impactos en el entorno social próximo. Una lectura comparada en pequeñas y medias localidades del centro y del borde pampeano”, ponencia presentada en las IV Jornadas Nacionales de Investigadores de las Economías Regionales, Paraná (Entre Ríos), Universidad Nacional de Entre Ríos.

DIARIO *EL LITORAL* (2012), “Somos la localidad mejor preparada en el rubro inmobiliario”, Santa Fe, *El Litoral*, edición electrónica. Disponible en: <<http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2012/01/13/regionales/REGI-01.html>>.

DONADIEU, P. (2006), *La Sociedad Paisajista*, La Plata, Editorial de la Universidad de la Plata.

LANDIM, P. (2004), *Desenho de Paisagem urbana: As cidades do interior paulista*, San Pablo (Brasil), UNESP.

LYNCH, K. (1976), *La imagen de la Ciudad*, Buenos Aires, Infinito.

----- (1985), *La Buena Forma de la Ciudad*. Barcelona, G. Gilli.

MATA OLMO, R. y L. GALIANA MARTÍN (2008), “Ordenación y gestión del patrimonio cultural y el paisaje. La experiencia del plan especial de la Sierra de los Molinos en Campo de Criptana”, en *Cuadernos Geográficos*, n° 43 (2008-2), Granada (España), Universidad de Granada, pp.199-225.

NARDELLI, M. y D. A. VALIENTE (2011), “El paisaje como clave de lectura de las transformaciones urbanas. Entre la geografía y el urbanismo”, ponencia presentada en el III Congreso de Geografía de las Universidades Públicas, Santa Fe, Facultad de Humanidades y Ciencias (FHUC-UNL).

----- (2012), “La lectura de las transformaciones territoriales a través del paisaje: El caso del corredor de la Ruta Provincial N° 70 en Esperanza, Santa Fe”, ponencia presentada en la 9° Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales de la AUGM, Tucumán, Universidad Nacional de Tucumán-Asociación de Universidades del Grupo Montevideo.

NOGUÉ, J. (2007), *La construcción social del paisaje*. Madrid (España), Biblioteca Nueva, S.L.

----- (2010), “El retorno al paisaje”, en *Enrahonar: Quaderns de Filosofia*, n° 45, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, pp. 123-136.

NOGUÉ, J. y P. SALA (2008), “El paisaje en la ordenación del territorio. Los catálogos de paisaje de Cataluña”, en *Cuadernos Geográficos*, n° 43 (2008-2), Granada (España), Universidad de Granada, pp. 69-98.

RIESCO CHUECA, P., J. GÓMEZ ZOTANO y D. ÁLVAREZ SALA (2008), “Región, Comarca, Lugar: escalas de referencia en la metodología del paisaje”, en *Cuadernos Geográficos*, n° 43 (2008-2), Granada (España), Universidad de Granada, pp. 227-255.

VALIENTE, D. A, J. TALIN y A. LÓPEZ VAN OYEN (2011), “Paisaje y transformaciones territoriales: el interior santafesino en el nuevo modelo agrícola”, ponencia presentada en el III Congreso de Geografía de las Universidades Públicas, Santa Fe, Facultad de Humanidades y Ciencias (FHUC-UNL).

VALIENTE, D. A, J. TALIN y J. A. PORETTI (2012), “El paisaje de la agricultura exportadora en las localidades del interior santafesino”, ponencia presentada en la 9ffi Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales de la AUGM, Tucumán, Universidad Nacional de Tucumán-Asociación de Universidades del Grupo Montevideo.

## RESUMEN

En este escrito se presentan reflexiones sobre los avances en la identificación de los cambios verificados en el paisaje de algunas localidades del interior de la Provincia de Santa Fe que puedan ser atribuidos a la modificación en la matriz productiva agrícola. Se parte del paisaje entendido como la dimensión perceptible de un territorio y las transformaciones en él operadas. El análisis de la articulación entre paisaje y territorio ha sido organizado a partir de los conceptos de niveles del paisaje y de escalas territoriales. Los niveles de paisaje refieren a un conjunto de elementos y percepciones que configuran las imágenes principales de cada paisaje. Las escalas territoriales refieren a los modos en que son organizados los territorios que componen los espacios de la sociedad. Las transformaciones en el proceso de inserción productiva han implicado contradicciones, como la pérdida de funciones regionales de algunas localidades y la dilución de la identidad en el marco de la adecuación territorial al nuevo sistema agrícola. El estudio de esas articulaciones entre escalas territoriales y niveles paisajísticos revela tanto inserciones específicas de cada espacio local en el sistema productivo, como tensiones entre transformación territorial y configuración de los espacios locales.

## ABSTRACT

We present reflections on progress in identifying the changes, which would be attributed to recent changes in agricultural production system, in the landscape of some inland towns and villages in the Province of Santa Fe, Argentina. Along the study, landscape is understood as the visible dimension of a territory and its transformations. The analysis of the link between landscape and territory has been organized around the concepts of landscape levels and territorial scales. Landscape levels refer to a number of factors and perceptions that shape the main images of any landscape. Territorial scales refer to the ways in which the territories are organized as spaces of society. In the context of adaptation to the new agricultural production, the changes in the production process have involved contradictions for some places, such as the loss of regional functions and the dilution of its identities. The study of these joints between territorial scales and landscape levels reveals both insertions specific local space in the production system, as well as tensions between territorial transformation and configuration of local areas.

## PALABRAS CLAVE

PAISAJE  
TERRITORIO  
AGRICULTURIZACIÓN  
SANTA FE

## KEY WORDS

LANDSCAPE  
TERRITORY  
AGRICULTURIZATION  
SANTA FE

# NUEVOS SABERES EN INGENIERÍAS: LAS DEMANDAS DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS

*Marta Panaia*

## INTRODUCCIÓN

El ingeniero está tradicionalmente ligado al mundo exigente de las matemáticas, a la concepción de herramientas y de armas, a la construcción de puentes y puertos, a la explotación de minas, al desarrollo del país signado por el poder económico y político. Sin embargo, los relevamientos recientes sobre sectores productivos que demandan ingenieros en la Argentina demuestran que nos encontramos en una etapa de redefinición de la calificación laboral, de rediseño de sus saberes y de las exigencias de contratación inducidas por las nuevas formas de producción, la aplicación de las nuevas tecnologías informatizadas, el trabajo en red y el desarrollo de las comunicaciones. Además, ciertas áreas muy específicas de la producción requieren conocimientos que muchas veces no se incluyen debidamente en los programas de formación básica de las instituciones educativas. En síntesis, en la actualidad y en tanto agente fundamental del desarrollo industrial y técnico, se le exige al ingeniero una formación científica, tecnológica y económico-administrativa (gestión), con una actualización permanente formal e informal, sobre todo en su especialidad.

En el presente estudio, se sintetizan algunos aportes de los relevamientos realizados durante más de 15 años en distintas regiones del país referidos a graduados en ingeniería de diversas especialidades y a sus trayectorias en el mercado de trabajo –observando, además, los obstáculos que deben enfrentar y los motivos de su deserción y abandono de los estudios–. Los Laboratorios de Monitoreo de Inserción de Graduados (MIG) instalados en las Facultades de Ingeniería de cinco regiones del país y los laboratorios en formación, cuyos datos todavía están en procesamiento, integran la Red de Laboratorios de Monitoreo del país. Esta Red de Laboratorios MIG se caracteriza, entre otros aspectos, por emplear los mismos métodos de estudio, combinando técnicas longitudinales con estudios en profundidad y análisis de demandas empresarias. Esto permite, por un lado, captar la heterogeneidad de las diferentes regiones del país, las

diversas modalidades institucionales y sus resultados y, por otro, reconstruir trayectorias de las distintas cohortes de graduados en el tiempo, diferenciadas por especialidad, por institución, por región y por sectores que demandan sus conocimientos. Por otra parte, estos laboratorios realizan sus relevamientos con los mismos criterios metodológicos, de modo que proporcionan resultados comparables, cuestión muy importante a la hora de lograr algunas generalizaciones de datos para el país. Todos esos datos y resultados se encuentran publicados en libros, documentos de trabajo, boletines y páginas web. Dada su extensión, el detalle estadístico de los mismos queda fuera de los límites de este artículo.<sup>1</sup>

## CARACTERÍSTICAS DEL DESARROLLO ARGENTINO

La situación actual de nuestro país se caracteriza por la globalización y la recuperación nacional del sistema productivo, en un marco de crecimiento y expansión, aunque con frecuentes crisis externas de impacto variado en la economía y cambios en los marcos regulatorios. Esta situación le confiere al territorio un rol diferenciado en la organización productiva, porque los sistemas regionales adquieren cada vez más características locales propias. Hay que tener presente que los estilos de desarrollo adoptados durante décadas, su carácter federal y las estrategias de cada provincia imprimieron a la Argentina una configuración fragmentada y desigual, con alta concentración espacial de la producción y con una descentralización inequitativa de los servicios públicos básicos, especialmente en rubros como salud y educación (Steinberg, Cetrángolo y Gatto, 2011).

Si se toman en cuenta las décadas desde 1970 hasta 2000, de acuerdo con los datos de los censos económicos, salimos de una prolongada etapa de predominio de la valorización financiera y de ajuste estructural como dominantes del régimen económico argentino que llevó a la industria a enfrentarse a una fuerte y heterogénea reestructuración tecnoproductiva, organizativa y de mecanismos de articulación y eslabonamiento (Azpiazu y Schorr, 2011). Estos tres decenios del fin del siglo marcaron un redimensionamiento regresivo del tejido industrial, bajo la forma de achicamiento y reducción de la cantidad de plantas fabriles (-23% en el período 1973/2003), de descenso del valor de producción, del valor agregado y del empleo manufacturero y de predominio de algunos sectores sobre otros (Azpiazu y Schorr, 2011). Este proceso regresivo se vio acompañado por una acelerada vuelta a la producción primaria de la economía y por el retraso de la industria de bienes de capital, con la consecuente falta de desarrollo de la estructura industrial y dependencia tecnológica del país. La gran presencia de capitales extranjeros en la compra y en la privatización de empresas produjo una fuerte concentración industrial y una consolidación del mercado predominio del Corredor Central, debido tanto a los regímenes de promoción industrial como a la participación agroindustrial de la zona pampeana.

1 En tal sentido, puede verse: Panaia, 2006; Panaia (coord.) 2009 y 2011; <www.unrc.edu.ar>; <www.fra. utn.edu.ar>; <www.frgp.utn.edu.ar>; <www.frre.utn.edu.ar>.

Durante estas décadas, el comportamiento de las ingenierías tiene una tendencia declinante, con pocos períodos de recuperación, no solo en su matrícula y en la cantidad de graduados, sino también en sus nuevos inscriptos; ello responde al poco interés que suscitan en los jóvenes carreras largas y difíciles que no tienen una demanda certera en el mediano plazo.

A partir de 2003, los cambios de la política cambiaria inician una etapa aparentemente expansiva y de crecimiento, pero esto no alcanza –por lo menos en una década– para modificar los fuertes signos de retraso y de restricción de la estructura industrial. Serán claves los datos económicos que reflejen a mediados de esta década lo que pasó con los últimos diez años en el país, pero hay que tener en cuenta que estas estructuras no se modifican fácilmente; y, hasta el presente, los procesos en marcha no demuestran grandes cambios estructurales; por el contrario, se observan fuertes resistencias a estos cambios. Hasta donde muestran las cifras de los censos, varios son los indicadores de que no hay transformaciones estructurales: no hay modificaciones importantes en el patrón de especialización productiva; no se registra un avance importante del sector de maquinaria y equipamientos; se observa un desaliento a la producción local condicionada por regulaciones que no favorecen a la industria –como el arancel, el bono fiscal y el régimen de importaciones–; se constata un aumento de la participación de grandes empresas internacionales en sectores clave como petróleo, agroquímica, química y siderurgia. Otros indicadores son: el régimen de promoción a la inversión, el reforzamiento de la concentración industrial y territorial y el mantenimiento de la explotación de los principales recursos naturales en manos de capitales muy concentrados (Azpiazu y Schorr, 2011).

En esta última etapa, las ingenierías siguen manteniendo un escaso crecimiento. Es claro que todas estas transformaciones llevan décadas antes de ser captadas por el interés de los jóvenes; pero lo cierto es que, todavía, las nuevas generaciones –que buscan salidas rápidas al mercado de trabajo y salarios altos– siguen percibiendo a estas carreras como largas y difíciles. Hay un interés marcado por la informática, que no siempre tiene nivel de ingeniería, pero se advierten pocos cambios respecto de las ingenierías tradicionales (Secretaría de Políticas Universitarias, 2008).

A los efectos de nuestro trabajo, queremos destacar la heterogeneidad productiva y territorial que afecta particularmente el acceso a la educación. Generalmente, las universidades están ubicadas en las ciudades más populosas, con poblaciones de una calificación más elevada que el promedio del país y con mejores condiciones estructurales de acceso; pero los escenarios productivos son muy heterogéneos y no se los conoce lo suficiente como para diseñar cambios de programas y adecuadas políticas universitarias.

### **Algunas precisiones metodológicas**

Resulta necesario, entonces, analizar la relación que se establece entre la demanda y sus recursos y la oferta de servicios y la riqueza poblacional, educa-

tiva y cultural propias de cada región. En este marco, cobran importancia los relevamientos de los Laboratorios MIG sobre la demanda de ingenieros en diversas zonas del país, realizados entre 2002 y 2010, porque captan esta transición entre los mecanismos montados por los procesos de retraso industrial –y reafirmados por varias décadas en las que no se verificaron modificaciones estructurales– y las reacciones del propio sector frente al cambio posterior a 2003, así como las ofertas institucionales universitarias de estas regiones para la formación de los ingenieros y sus dificultades de adaptación a las nuevas demandas. Para mantener una comparabilidad razonable, las características de las demandas relevadas en las distintas regiones donde funcionan los laboratorios se recogieron en formularios similares, con observaciones realizadas en forma directa en las plantas y con entrevistas a los jefes de plantas, directores de Recursos Humanos o jefes de personal.

Las zonas donde se realizaron relevamientos fueron: Gral. Pacheco (123 empresas), Avellaneda (45 empresas), Resistencia (40 empresas), Río Cuarto (43 empresas) y Río Gallegos (28 empresas). Es necesario destacar que, salvo en el caso de Río Cuarto, en todas esas zonas las universidades son regionales de la Universidad Tecnológica Nacional. Todas ellas, por sus características, están muy relacionadas con la producción del medio espacial al que pertenecen. Las variables relevadas en las empresas muestran las formas productivas, los modelos de organización del proceso de trabajo, las técnicas de control estadístico de proceso y de error, la existencia de procedimientos contables y administrativos, el cumplimiento de plazos y de normas de calidad, los sistemas de subcontratación y de proveedores, las demandas de capacitación y de conocimientos presentes y futuros, los perfiles más demandados y los procesos de innovación tecnológica y de calidad utilizados.

Se diseñaron muestras representativas en función de la cantidad de establecimientos en cada sector industrial predominante en cada región; es decir, el número de empresas por sector varía de acuerdo con la cantidad de establecimientos y su importancia en la zona. Al mismo tiempo, el análisis de las entrevistas institucionales en las unidades universitarias y de las trayectorias biográficas de los graduados y estudiantes de ingeniería permite abordar los temas propuestos y las expectativas de interés en nuevos tópicos de la ingeniería.

## Los cambios en la demanda

El fuerte dinamismo entre las grandes empresas internacionales y el crecimiento del comercio internacional produce dos procesos clave: la modernización de las empresas globales y la de las instituciones gubernamentales –en el sentido de una descentralización de funciones sin abandonar la toma de decisiones– (World Bank, 2000). Esto permite comprender la dificultad de las ciudades y regiones para enfrentar los retos de una especialización económica que plantea la necesidad de recursos de infraestructura y de fuerza de trabajo muy calificada y flexible.

En la Argentina, la situación de transición que caracterizamos anteriormente produjo distintas conductas en los grupos industriales de cada región. En este sentido, en el presente estudio diferenciamos básicamente dos grupos de empresarios: los que continuaron con conductas tradicionales y mantuvieron los criterios dominantes durante las tres décadas de retraso industrial y los que plantearon rupturas con las estrategias de ese período recesivo, con o sin éxito en la mejora de sus situaciones estructurales.

En el caso del primer grupo, las variables de ajuste estructural utilizadas frente a las crisis y el retraso industrial fueron la reducción del personal, la subcontratación del personal técnico y profesional calificado y la disminución de los costos de producción. Las tareas básicas que realizan los ingenieros en estas empresas se limitan a actualizaciones tecnológicas –en muchos casos inducidas desde las casas matrices o desde el exterior–, trabajos en infraestructura y reparaciones y actividades de mejoramiento de la calidad y de marketing. En estas empresas, son escasos los Departamentos de Investigación y Desarrollo (I & D).

En el segundo grupo, se tiende a consolidar una conducta de producción o de servicios de base tecnológica; es decir, la variable de ajuste del proceso productivo es la tecnología. En este caso, los ingenieros intervienen en el diseño de productos o servicios de alto valor agregado, en procesos de reequipamiento tecnológico, en cuestiones de cuidado ambiental y en la detección de nichos de mercado. En muchos casos, se actúa por imitación de la competencia, aun en el caso de pequeñas y medianas empresas que logran superar sus niveles de productividad con bases tecnológicas cuando se incluyen en cadenas de valor y salen del aislamiento productivo. Sin embargo, son escasos los aportes de los Departamentos de Investigación y Desarrollo (I & D), acerca de la escala y la dimensión espacial y temporal de las tecnologías de producto y de proceso que se incorporan en la empresa. Hay un alto nivel de improvisación y de imitación en estos procesos y no se valora el papel que pueden jugar los ingenieros en su instalación programada.

Al mismo tiempo, y más allá de que se opte por implementar o no estrategias de ruptura respecto de la etapa recesiva, observamos algunas prácticas de mercado que adoptan, en general, todas las empresas, y que van más allá de las características de los sectores. Tales prácticas pueden resumirse en un alza generalizada del nivel de exigencia en cuanto al título –incluso para los puestos de menor nivel–, a las posibilidades de movilidad territorial y a la capacidad de desarrollo potencial, de resolver problemas, de tomar decisiones y de actuar efectivamente en situaciones imprevistas (Zarifian, 1991).

Por otra parte, la fuerte fragmentación territorial, la segmentación de los mercados de trabajo profesionales y la rápida obsolescencia de destrezas y calificaciones ponen cada vez más en cuestión las formaciones de larga duración. De allí que es interesante propiciar la participación reglada y amplia en alguna instancia del diálogo universitario de los sectores empresariales de distintos niveles y de las diversas jurisdicciones de gobierno.

## Los retos de las instituciones formadoras

El proceso de creciente globalización obliga a la ingeniería a enfrentar importantes retos, fundamentalmente por el avance de la movilidad intra-industrial por sobre la inter-industrial y por el aumento de la subcontratación, pero también por la necesidad de conciliar estas demandas globales con las necesidades locales. Por otra parte, la formación superior es particularmente lenta en el caso de las ingenierías; no existe muy buena información sobre las demandas que se le van a plantear al ingeniero, y, cuando existe, a lo sumo puede resultar útil algunos años, pero difícilmente en el mediano y largo plazo que implican estas formaciones muy calificadas.

Por otra parte, las unidades académicas se han centrado especialmente en la calidad de su enseñanza y han desarrollado poco sus áreas de investigación, por lo que no se hallan en condiciones de proponer planes alternativos a los predominantes en las décadas anteriores –que comienzan a mostrar sus limitaciones y caducidad–. Una práctica sistemática de investigación permitiría hoy propuestas concretas para pasar de la tecnología de productos y procesos a la investigación del diseño de redes y circuitos y para implementar formas de evaluación diferentes a las tradicionales, que no parecen ajustarse a las necesidades actuales en la ingeniería.

La inversión en la educación universitaria se continúa con la incorporación productiva de los graduados al mercado de trabajo. En este mercado se puede observar que, en la actualidad, la actividad que desempeña el ingeniero ya no se asocia al rol solitario y poderoso del conductor de hombres y máquinas; por el contrario, cada vez más, dicha actividad lo obliga a una integración en equipos de trabajo, para la cual la educación individualista prepara poco. Nuestro país ignora conceptual y estadísticamente estos procesos que hoy son fundamentales para comprender el rol de las profesiones estratégicas en el futuro y la transformación de la que son responsables. En ese sentido, los aportes de los Laboratorios MIG son significativos porque, precisamente, muestran las trayectorias de los ingenieros en el mercado laboral en el contexto de las demandas regionales de calificaciones –aun careciendo de marcos de referencia estadísticos– anteriores a esta última década.

La absorción deficiente o distorsionada de esta formación calificada se observa en las trayectorias de baja o ninguna movilidad y en las trayectorias truncas, en las cuales no se da una historia de aprovechamiento de las calificaciones logradas y tampoco una mayor especialización de las mismas. En cambio, las trayectorias exitosas –en términos de acceso a los niveles más altos de mando o de innovación y producción– se capitalizan en un mejor aprovechamiento de los recursos del país. Esto demuestra, en muchos casos, un fuerte esfuerzo de la institución educativa para adecuarse a las necesidades de su entorno y no solo para perfeccionarse al margen de las demandas del medio.

Dentro de las unidades académicas, es poco lo que reflexiona sobre la organización económica e industrial en que se insertan las especialidades de

ingeniería que en ellas se dictan y, menos aún, lo que se elabora sobre los actores de los distintos segmentos del mercado de trabajo que participan en la inserción de sus egresados y sobre la capacidad de retención de sus graduados que tiene la zona. Independientemente de la movilidad territorial que significa un país grande como el nuestro, en las instituciones educativas superiores prácticamente no se considera el desarraigo que les plantea a los graduados la imposibilidad de ejercer en sus regiones de origen y el alejamiento de sus familias.

Aceptar alguna forma de participación de los sectores empresariales y gubernamentales de distinto nivel, así como de los colegios profesionales, en el diálogo universitario facilitaría las instancias de intermediación que debe cumplir la institución universitaria.

Por otra parte, es evidente que en algunas especialidades no se está produciendo la cantidad de graduados que el país necesita. Es claro que no se trata de proponer una planificación rígida de formación en determinadas calificaciones en desmedro de otras, ni de coartar la libertad de elección de los individuos; pero resulta evidente que es necesario incentivar el desarrollo de algunas calificaciones que son fundamentales para el desarrollo y la integración que el país intenta lograr en el mediano y largo plazo.

## NOTAS SOBRE LA DEMANDA DE SABERES Y CALIFICACIONES PARA LAS INGENIERÍAS

Todos los relevamientos sobre las últimas etapas de la industria demuestran que las actuales formas de producción, la aplicación de las tecnologías informatizadas, las nuevas regulaciones y el desarrollo de las comunicaciones imponen una redefinición de la calificación laboral y de las exigencias de contratación de los ingenieros. Además, la cuestión territorial aparece como eje ordenador de las demandas educativas y de calificación. En este marco, no solo se espera del ingeniero que haga elecciones razonables y conozca las reglas de la profesión a nivel técnico; se le exige precisión, regularidad, pragmatismo, condiciones de mando, rapidez, iniciativa, actualización permanente sobre las tecnologías que se renuevan con gran rapidez y sobre los procedimientos innovadores, capacidad de innovar, de dirigir gente, de aplicar a nuevos conocimientos, etc. En síntesis, el ingeniero, en tanto agente fundamental del desarrollo industrial y técnico, tiene que tener una estricta formación científica, tecnológica y económico-administrativa (gestión), actualizarse de modo permanente –sobre todo en su especialidad– y mostrar una fuerte capacidad de innovación.

Los conocimientos básicos que se le exigen incluyen cuatro idiomas –es decir, el dominio de cuatro niveles diferentes de codificación–: lengua materna, lenguaje profesional –sobre todo, mantenimiento de códigos éticos y de buenas prácticas profesionales–, códigos informáticos y dos idiomas extranjeros (Fernández de Castro y Gumpert, 1994). Dentro de las competencias básicas y sociales se subraya, por un lado, una formación para el diseño –no solo del producto, sino también del proceso–, así como la incorporación de la transmisión

de datos al proceso de trabajo –y no solamente transmisión de información– y, por otro lado, aprender a problematizar –no necesariamente hacer investigación, sino adquirir una permanente postura crítica frente al conocimiento y frente a la realidad–; para esto último es importante la vinculación con las interdisciplinas y con las metodologías de investigación. Es decir, lo que se le requiere es que pueda problematizar la producción y el proceso de producción para rediseñarlo en forma más eficiente. En este sentido, aparece muy claramente un cambio radical en el objeto de sus estudios: se pasa de pensar la producción y la innovación del producto o proceso tecnológico al diseño y evaluación del funcionamiento de redes y circuitos, con las tramas internas de comunicación que ellos significan, con lo cual debe repensar sus métodos y técnicas de investigación y evaluación diagnóstica y, sobre todo, las normas de procedimientos. Por último, se insiste en la conformación de orientaciones o especialidades terminales para acercarnos a las nuevas fronteras del conocimiento.

A continuación, se enumeran una serie de tópicos que surgen de la evaluación de los temas en los que se requieren aportes para el caso argentino. Pero debe subrayarse que la cuestión temática es solo uno de los aspectos a tratar y que posiblemente resulte de mayor importancia el replanteo de la labor de la ingeniería a nivel territorial, regional e interdisciplinar y de sus prácticas de investigación (Cromer, 1997).

### **Especialidades de la luz**

La especialidad más destacada por la demanda es la *Ingeniería de la luz*, que incluye la óptica y tecnología del láser en sus aplicaciones industriales para el marcado, taladrado, corte y soldadura; además, incluye el área de las comunicaciones ópticas, las cuales configuran un gran campo industrial que depende fuertemente de la respectiva tecnología disponible en cada momento –actualmente se trabaja en sistemas de fibras ópticas más compactas, de altas velocidades de transmisión y de menores pérdidas–. Otra área de interés es la utilización de las tecnologías ópticas en distintos campos de la metrología y de la mecánica experimental, lo que abarca los aspectos de la descripción de flujos, la metrología dimensional en sólidos y la detección de defectos mediante ensayos no destructivos a través de novedosas técnicas de interferometría holográfica.

Tienen importante desarrollo en óptica y tecnologías láser: 1) el procesamiento de materiales por láser; 2) los tratamientos superficiales mediante láser; 3) la detección de defectos y evaluación de propiedades mecánicas con técnicas láser; 4) el diseño de instrumentos ópticos, la metrología óptica y los sistemas holográficos; 5) los amplificadores y láseres de fibra óptica o guía óptica integrada y la caracterización de fibras ópticas.

### **Ingeniería ambiental**

Una especialidad que genera importantes expectativas para la demanda es la *Ingeniería de procesos al servicio del medioambiente*. El desarrollo de pro-

cesos industriales sostenibles es uno de los desafíos más grandes que enfrenta la investigación en ingeniería hoy, y esto genera su participación en equipos interdisciplinarios y con metodologías no siempre derivadas de la ingeniería. Y el aprendizaje del trabajo interdisciplinario es, precisamente, una de las dificultades que enfrenta nuestra ingeniería.

Las demandas más inmediatas relativas a esta área de la ingeniería provienen de la evaluación medioambiental y de la *Ingeniería de residuos* vista desde el punto de vista integral y de la seguridad alimentaria. En el primer caso, es reconocida, a nivel mundial, la importancia de la investigación en el campo de la catálisis y de la implementación de nuevos procesos para la producción de hidrógeno por diversas vías y para su almacenamiento mediante distintas rutas. El Centro Experimental de Hidrógeno, que se encuentra en el sur de nuestro país, es un ejemplo de los avances en esa dirección. En cuanto al tratamiento de residuos, se trabaja en el desarrollo de plantas comerciales de aprovechamiento termoquímico de residuos de tipo agrícola y forestal para la producción de energía eléctrica.

Por otra parte, en materia de industria agroalimentaria, en distintas regiones se señalan logros muy importantes, en el desarrollo de nuevos envases activos y de nuevos materiales reciclables para envasar alimentos. Estos desarrollos incorporan controles químicos y microambientales a fin de preservar las mejores características de los alimentos envasados, técnicas de identificación genética y química fina y aromas. Respecto de esto último, cabe señalar que la industrialización de esencias es una rama muy avanzada en el país.

En relación con esto, en el área de la *Seguridad alimentaria*, se trabaja en envases alimentarios, en métodos analíticos para la identificación de olores y sabores en alimentos y vinos, en técnicas de separación de esencias mediante líquidos supercríticos y en la trazabilidad de alimentos mediante técnicas genéticas.

Una de las líneas de investigación más importantes es la de la *Ingeniería de reactores catalíticos* centrada en la simulación y optimización de reactores catalíticos y en el modelado de cinéticas de sistemas de reacciones complejos. También se trabaja en el desarrollo de estrategias de desactivación y regeneración de catalizadores y en el estudio de óxidos metálicos. En materia de desarrollo y aplicaciones de membranas, se buscan diferentes composiciones con diversos fines.

Por último, en el área de producción y almacenamiento de hidrógeno, se busca generar  $H_2$  a partir de la biomasa, así como separar el hidrógeno del resto de gases mediante nuevos procesos; y, en cuanto al almacenamiento, la actividad se orienta al desarrollo de nano-tubos de carbono.

Tanto la *Ingeniería medioambiental* como la *Ingeniería de residuos* trabajan en la reducción de contaminantes, en el análisis medioambiental, en la valoración energética de la biomasa y en la eliminación y reciclaje de residuos

industriales. En este aspecto, son especialmente importantes los estudios relacionados con el petróleo, dado que es un poderoso contaminante del suelo, del agua y del aire y requiere muchos especialistas en medioambiente vinculados con la actividad petrolera.

## Las bioingenierías

En *Ingeniería biomédica* se trabaja en muchos centros interdisciplinarios: especialistas en biología, medicina, física, matemáticas e ingeniería investigan en conjunto para lograr avances en medicina y en la calidad de vida. En nuestro país, este campo es muy reciente, pero se han incorporado los logros alcanzados en otros países. Así la telemedicina, el diagnóstico por imágenes, la planificación preoperatoria, la cirugía robótica, los biomateriales, el diseño de prótesis e implantes son los principales aportes de esta área de la ingeniería. Las líneas más importantes de investigación en biomedicina abarcan: visualización avanzada y creación de entornos médicos virtuales; análisis y procesamiento de señales e imágenes médicas; tele-medicina, que permite construir comunicaciones para entornos médicos y la fabricación de instrumentos médicos; la simulación en biomecánica y mecano-biología que formula modelos de comportamiento de tejidos biológicos. También se trabaja en bio-materiales para prótesis y ortesis y su comportamiento en el largo plazo por desgaste, fatiga, efecto de irradiaciones, etc. Por último, es importante el avance en óptica médica, en técnicas quirúrgicas de corrección y en mecanismos de calibración.

Uno de los aspectos más significativos de la bioingeniería son sus aportes en materia de apoyo a la discapacidad, tanto en robótica móvil como en sistemas de percepción y reconocimiento de entorno y en métodos para la evaluación en ergonomía –con vista a implementar sistemas de adaptación en puestos de trabajo para tareas rutinarias y para personas discapacitadas–. En todos estos desarrollos, se utilizan sistemas de información muy avanzados que permiten la evaluación de posiciones y movimientos desde el punto de vista ergonómico con procedimientos de análisis del movimiento y de la actividad muscular, que posibilitan la racionalización del puesto de trabajo, el diseño de prototipos de ayuda y un mejor diseño global de los elementos de apoyo a la discapacidad.

Por último, se trabaja también en sistemas de señales electromiográficas para la evaluación de la evolución de enfermedades neurodegenerativas.

## Ingeniería de la producción e Ingeniería del transporte y logística

En esta área se desarrollan tres grandes temas, que se revelan como las áreas de mayor potencial de crecimiento, asociados respectivamente con la ingeniería de producto y con sistemas de fabricación y producción, con el transporte y la logística y con los riesgos derivados del transporte y de la industria. En la primera de ellas, son de relevancia los aspectos de *diseño y evaluación del producto*, incluyendo técnicas de diseño y diseño y evaluación de prototipos visuales, tanto con elementos mecánicos como de electrónica industrial (simulación mecánico-estructural).

Otra especialidad con fuertes perspectivas de crecimiento es la *Ingeniería de fabricación y de calidad*, la primera especialmente en lo que hace al estudio integral, modelado y optimización de procesos de fabricación de productos metálicos, polímeros, cerámicos y compuestos. Además, se estudian aspectos vinculados a la mejora de la gestión de calidad de todos los procesos productivos (caracterizar y seleccionar materiales y componentes y metrología dimensional).

También se destacan los desarrollos en materia de *planificación, programación, automatización y gestión de la producción*, tanto desde el punto de vista de las herramientas y metodologías de diseño como desde la perspectiva de los dispositivos físicos que en ellos se utilizan.

Es importante señalar que un área de escaso desarrollo en nuestro país –que deberá ser motivo de preocupación futura– es la de la *Ingeniería del transporte y logística*, donde las actividades de investigación y desarrollo más relevantes son los sistemas de transporte industrial, la gestión de stocks y almacenes, el flujo de materiales y gestión de tareas, el control de flotas y *path-planning* y la logística. También es importante todo lo relacionado con los riesgos de estos transportes. En este caso, se señalan expectativas surgidas del sector empresarial para avanzar en la gestión y control de flotas y rutas, en la planificación logística y en la seguridad, sobre todo en el traslado de sustancias peligrosas.

## **Ingenierías de la información y de las comunicaciones**

En nuestro país, hay pocas carreras de grado en telecomunicaciones y algunas de ellas son tan recientes que carecen de egresados. Sin embargo, constituyen la base fundamental de la sociedad del conocimiento, en el sentido de la aplicación de las TIC, básicamente de los sistemas de información y a los sistemas de seguridad: sistemas de acceso a la información multimedia en ruta; redes; planificación y organización de redes; interfaces orales y portales de voz; sistemas de información geográfica; infraestructura de datos espaciales; generación de imágenes sintéticas y visualización científica entornos de red virtual; y todo lo referido a ingeniería de software y sistemas distribuidos.

En los sistemas de seguridad es importante desarrollar el monitoreo y la videovigilancia –el monitoreo y vigilancia del tráfico, el reconocimiento basado en parámetros biométricos y la seguridad de redes y sistemas distribuidos.

## **ALGUNAS REFLEXIONES FINALES**

A los efectos de nuestro trabajo, queremos destacar tres aspectos fundamentales de la realidad actual de nuestro país: la heterogeneidad productiva y territorial –aspecto crucial en cualquier redefinición de carácter educativo para los próximos decenios–; el carácter de transición de la etapa que estamos transitando; y la redefinición de calificaciones en el sector universitario, particularmente en las ingenierías –que es el ámbito que nos compete en este estudio–.

En este sentido, los relevamientos muestran que el comportamiento de cada región es distinto y requiere de análisis propios sobre las políticas a implementar.

La heterogeneidad estructural del sistema productivo argentino, la fuerte fragmentación territorial, la segmentación de los mercados de trabajo profesionales y la rápida obsolescencia de destrezas y calificaciones ponen cada vez más en cuestión las formaciones de larga duración. Por otro lado, se debe tener en cuenta que la inversión en educación universitaria va más allá de la graduación: incluye la incorporación productiva de los graduados al mercado de trabajo. Además, en la actualidad, esa incorporación es, cada vez más, una incorporación en equipos de trabajo para la que, debido a una educación de sesgo individualista, el profesional está poco preparado. Nuestro país tiene escasas estadísticas que den cuenta de este proceso y del verdadero aprovechamiento de sus recursos más calificados.

La cuestión territorial y la de la heterogeneidad productiva aparecen como eje ordenador de las demandas educativas y de calificación y, en el caso del ingeniero, exigen una transformación de su rol en la sociedad en la que actúa. Por ello, como hemos observado, no solo se le demanda una consistente formación básica, sino muy diversas habilidades que tienen que ver con la posibilidad de resolver problemas, de tomar decisiones, de mantener una actitud permanente de aprendizaje, de desplegar iniciativas y de asumir liderazgo. Además, se le pide una formación humanista y conocimientos de finanzas, de administración, de economía, así como capacidad para trabajar en equipos interdisciplinarios. Como se señaló, no se requiere de él que sea un investigador, si bien puede serlo, sino que pueda problematizar la producción y el proceso de producción para rediseñarlo en forma más eficiente. Sobre todo, se torna evidente un cambio radical en el objeto de sus estudios: se pasa del producto tecnológico o proceso tecnológico al diseño y evaluación del funcionamiento de redes y circuitos, con lo cual debe repensar sus métodos y técnicas de investigación y de evaluación diagnóstica.

Por último, se debe insistir en la importancia de conformar orientaciones o especialidades terminales para acercarnos a las nuevas fronteras del conocimiento. En tal sentido, y en términos tópicos, hemos detallado las demandas en Ingeniería de la luz, Ingeniería ambiental, bioingenierías, Ingeniería de la producción y Logística e Ingeniería de la información y las comunicaciones.

Sin embargo, es necesario insistir en que los cambios más decisivos se encuentran en la integración del ingeniero a la investigación, en su incorporación a los equipos interdisciplinarios de trabajo con distintos marcos epistémicos y en su inclusión en la producción con criterios de desarrollo regional y con conocimiento de las características productivas locales, pudiendo dimensionar la escala temporal y espacial de sus aportes para contribuir al proceso de desarrollo y recuperación industrial y pasando de una tecnología centrada en productos y procesos al diseño de circuitos y redes, con evaluación de resultados y programas y análisis medioambientales.

## BIBLIOGRAFÍA

AZPIAZU, D. y M. SCHORR (2011), “La industria argentina en las últimas décadas: una mirada estructural a partir de los datos censales”, en *Revista Realidad Económica*, n° 259, Buenos Aires, Instituto Argentino del Desarrollo (IADE), abril/mayo, pp. 12-41.

CROMER, A. (1997), *Connected Knowledge*, Nueva York, Oxford University Press.

FERNÁNDEZ DE CASTRO, I. y L. GUMPERT (1994), “Formación y nuevas tecnologías”, en *Revista de Trabajo*, año 1, n° 1, Buenos Aires, MTSS, marzo-abril.

PANAIA, M. (2006), *Trayectorias de ingenieros tecnológicos*, Buenos Aires, Miño y Dávila/UTNFRGP.

PANAIA, M. (coord.) (2009), *Inserción de jóvenes en el mercado de trabajo*, Buenos Aires, La Colmena.

----- (2011), *Trayectorias de graduados y estudiantes de ingeniería*, Buenos Aires, Biblos.

SECRETARÍA DE POLÍTICAS UNIVERSITARIAS (2008), *Anuario Estadístico*, Buenos Aires.

STEINBERG, C., O. CETRÁNGOLO y F. GATTO (2011), “Desigualdades territoriales en la Argentina. Insumos para el planeamiento estratégico del sector educativo”, Santiago de Chile, CEPAL-UPEA LC/W 391, febrero.

WORLD BANK (2000), *Entering the 21st Century*, Washington, Oxford University Press, World Development Report 1999/2000.

ZARIFIAN, P. (1991), “La emergencia del modelo de gestión empresarial basado en competencias”, en F. Stankiewicz (dir), *Las estrategias de las empresas frente a los recursos humanos*, Buenos Aires, Humanitas.

### Otras fuentes

UNIVERSIDAD NACIONAL DE RÍO CUARTO, <[www.unrc.edu.ar](http://www.unrc.edu.ar)>.

UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA NACIONAL-REGIONAL AVELLANEDA, <[www.fra.utn.edu.ar](http://www.fra.utn.edu.ar)>.

UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA NACIONAL-REGIONAL GRAL. PACHECO, <[www.frgp.utn.edu.ar](http://www.frgp.utn.edu.ar)>.

UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA NACIONAL-REGIONAL RESISTENCIA, <[www.frre.utn.edu.ar](http://www.frre.utn.edu.ar)>.

## RESUMEN

Los relevamientos recientes sobre sectores productivos que demandan ingenieros en la Argentina demuestran que nos encontramos en una etapa de redefinición de la calificación laboral, de rediseño de sus saberes y de las exigencias de contratación inducidas por las nuevas formas de producción, la aplicación de las nuevas tecnologías informatizadas, el trabajo en red y el desarrollo de las comunicaciones. En este artículo, se sintetizan varios años de trabajos de los Laboratorios de Monitoreo de Inserción de Graduados. Se parte de las características del desarrollo industrial de las últimas décadas y de los cambios en las demandas de las empresas de cada región, clasificándolas en aquellas que mantuvieron conductas tradicionales y aquellas que plantean rupturas con las estrategias anteriores, con o sin éxito en la mejora de sus situaciones estructurales. Se analizan los retos de las instituciones formadoras de ingenieros y las demandas de saberes y calificaciones discriminando las distintas especialidades.

## ABSTRACT

The recent surveys on productive sectors demanding engineers in Argentina show that we are in a stage of redefinition of the qualification, to redesign their knowledge and the demands of recruiting engineers, induced by new forms of production, implementation of new computer technologies, the networking and communications development. Summarizes several years of work Monitoring Laboratories Graduate Insertion. We part of the characteristics of industrial development in recent decades and the changing demands of the companies in each region, classified into those who maintained traditional behavior and those that arise breaks with past strategies, successful or unsuccessful in improving their structural situations. It discusses the challenges of engineering training institutions and the demands of discriminating knowledge and skills across specialties.

## PALABRAS CLAVE

ARGENTINA  
INGENIERÍAS  
MERCADO DE TRABAJO  
DEMANDAS DE CALIFICACIONES  
ESPECIALIDADES

## KEY WORDS

ARGENTINA  
ENGINEERING  
LABOUR MARKET  
SKILL DEMAND  
SPECIALS

# LA INTERVENCIÓN DE LAS EMPRESAS EN LOS DISPOSITIVOS DE INCLUSIÓN SOCIOLABORAL DE JÓVENES EN LA CIUDAD DE RESISTENCIA

*Pablo Barbetti*  
*José A. Pozzer*  
*Catalina Rindel*

## INTRODUCCIÓN

Como es sabido, el acceso de los jóvenes al mundo del trabajo y la permanencia en el mismo constituye, desde hace poco más de dos décadas, una problemática que se manifiesta a nivel global y que ha sido objeto de numerosos estudios regionales e internacionales.<sup>1</sup> Los mismos señalan que estos fenómenos no afectan a todos los jóvenes de igual modo, sino que aquellos con menores niveles educativos y provenientes de hogares con menos recursos son los más perjudicados (Weller, 2003).<sup>2</sup>

Esta situación –en especial la de aquellos pertenecientes a sectores menos favorecidos– adquiere visibilidad en el campo de las políticas públicas, 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 y Hermo, 1995; Rodríguez, 2002). Así, en América Latina, a partir de la década de 1990, surgen intervenciones centradas en el desarrollo de acciones formativas destinadas a elevar la calificación de la oferta de trabajo y mejorar la empleabilidad de este grupo.

Pablo Barbetti es Licenciado en Relaciones Industriales y Magíster en Desarrollo Social (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

José Pozzer es Licenciado en Relaciones Laborales (UNNE), Becario de Investigación de la Secretaría General de Ciencia y Técnica de la UNNE. E-mail: japozer@yahoo.com.ar

Catalina Rindel es tesista de la Carrera de Relaciones Laborales de la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE). E-mail: Lemony\_99@hotmail.com

1 A pesar de los avances económicos y políticos que se dieron en gran parte de los países de América Latina, los diagnósticos muestran que no se produjo una mejoría en la situación laboral de los jóvenes (Weller, 2006; OIT, 2010; Vezza y Bertranoux, 2011).

2 En esta línea, este autor plantea que no existe un problema de inserción laboral común para todos los jóvenes, sino una variedad de problemas específicos. Los retos que enfrentan jóvenes de distintos género, nivel educativo, trasfondo socioeconómico, cultural, étnico, difieren marcadamente.

Con algunas variaciones, tanto en los modelos como en las metodologías utilizadas, los especialistas (Gallart, 2003; Amargós, 2004; Jacinto, 2004) distinguen, a partir de este período, la coexistencia de nuevas líneas programáticas comunes en diferentes países de esta región. A las tradicionales opciones de formación profesional con ofertas más prolongadas en el tiempo y con ejecutores institucionales fijos,<sup>3</sup> se incorporan otros dispositivos consistentes en cursos focalizados (destinados específicamente a los jóvenes de sectores vulnerables), de corta duración y orientados temáticamente en función de las demandas del sector productivo.<sup>4</sup> En términos generales, se señala que gran parte de estas intervenciones tuvieron un carácter compensatorio, fueron acotadas, con escasa coherencia global y partieron de problematizaciones parciales sobre las dificultades de los jóvenes en situación de pobreza (Jacinto, 2010; Salvia, 2008).

En este contexto, uno de los componentes que se incorporaron en varias intervenciones fueron las *prácticas laborales en empresas y pasantías* orientadas a mejorar el acceso a ocupaciones dentro del sector formal de la economía. Si bien las evaluaciones realizadas indican algunos efectos positivos de estas prácticas (vinculados sobre todo a la posibilidad de que los jóvenes desarrollen sus primeras experiencias laborales y conozcan los requerimientos del mercado de trabajo), también muestran sus restricciones, especialmente con respecto al alcance formativo de las mismas (Gallart, 2003; Lasida, 2004).

Actualmente, en la Argentina, se advierte una revisión del tratamiento de la problemática del empleo juvenil y, consecuentemente, también se reedita el debate sobre el alcance de estos programas. Algunos estudios (Jacinto, 2010) identifican en ciertas experiencias recientes un cambio de perspectiva en el diagnóstico de las causas del desempleo juvenil, la emergencia de una cosmovisión diferente sobre el papel del Estado en esta problemática y el intento de desarrollar una nueva institucionalidad dentro del sistema de formación profesional, que busca promover una mayor cooperación de los diferentes agentes implicados en el mundo del trabajo. No obstante, los autores también sostienen que las distancias entre el sistema educativo y el productivo continúa siendo un punto crítico (Jacinto, 2010). Además de la complejidad que supone construir acciones conjuntas entre actores y sectores diversos, la falta de empleos formales así como la persistencia de procesos de segmentación y reproducción social (tanto en las instituciones educativas como en el mercado de trabajo) configuran límites que necesariamente deben ser atendidos (Riquelme, 2006).

En el marco de estas ideas, a partir del estudio de un programa nacional (“Jóvenes con más y mejor trabajo”) que actualmente se está implementado en la Ciudad de Resistencia (Chaco), en el presente trabajo nos propusimos ana-

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 Los mismos fueron financiados por organismos multilaterales de crédito e implementados por entidades en su mayoría privadas, inicialmente empresas y luego organizaciones de la sociedad civil.

lizar la participación del sector empresarial local en el mismo. Además de identificar los ejes teóricos-conceptuales que orientan la propuesta y sus principales componentes, intentamos caracterizar el perfil de aquellas organizaciones que se sumaron a la propuesta, los motivos que orientaron esta decisión y algunas de sus prácticas, como uno de los actores centrales del programa.

Partimos de una perspectiva que comprende a las políticas públicas como una construcción social y que, consecuentemente, enfatiza la relevancia de los actores en la instancia de implementación (Aguilar Villanueva, 1993; Tamayo Sáenz, 1997; Majone, 1997). Desde este enfoque, entendemos que los programas y/o proyectos que derivan de las políticas públicas constituyen el resultado de un juego de poder entre distintos actores o grupos que intervienen con diferentes recursos e intereses y que, en el proceso de implementación, no responden siempre, ni de modo lineal, a las expectativas planteadas en la etapa de formulación.

En cuanto a los aspectos metodológicos, elegimos como estrategia el estudio de caso,<sup>5</sup> en el marco de un diseño de tipo exploratorio. Para la construcción de la información, realizamos un análisis de los documentos de base del programa (resoluciones ministeriales, manuales de procedimiento y materiales de difusión), así como de datos secundarios provistos por el mismo para la caracterización de las empresas y las acciones de formación. Efectuamos también entrevistas semiestructuradas a los actores vinculados a la gestión de los programas a nivel local (funcionarios y técnicos de organismos estatales) y a una muestra teórica de 15 empresarios locales<sup>6</sup> participantes en una de las prestaciones denominada “prácticas calificantes en ambientes de trabajo”. La selección de las empresas se realizó considerando como criterios el tamaño (de acuerdo con la cantidad de personas que ocupan), el sector económico al que pertenecen y el rubro de actividad.<sup>7</sup> Todas las entrevistas se realizaron luego de dos años del inicio de la intervención entendiendo que era necesario recuperar las opiniones y valoraciones luego de algún trayecto mínimo de concreción.

La exposición del trabajo se divide en tres partes. En la primera, se realiza una revisión de algunos antecedentes, incluyendo los resultados de estudios previos a nivel local. En la segunda, se describe el diseño del programa que se

5 La elección de este programa como caso de estudio obedece a que el mismo –por su alcance y magnitud– constituye la principal intervención realizada desde el Estado Nacional, destinada específicamente a este grupo, en los últimos 5 años. En tal sentido, consideramos que configura un caso significativo, ya que permite establecer algunas comparaciones con otros programas también implementados en períodos históricos anteriores y que fueron analizados en estudios previos por este equipo.

6 La cantidad de casos quedó determinada en función del criterio de saturación teórica, es decir que el relevamiento concluyó una vez que las respuestas comenzaron a repetirse y no surgían datos adicionales significativos que aportaran a las categorías investigadas (Valles, 1997).

7 En la muestra quedaron seleccionadas empresas del sector comercios y servicios (pequeñas y medianas). Ambos sectores representan el 84% del total de empresas participantes.

tomó como caso de análisis. En la tercera, se avanza en el análisis de su implementación considerando algunos datos empíricos.

## PASANTÍAS LABORALES Y PRÁCTICAS EN EMPRESAS. ALGUNOS ANTECEDENTES

La vinculación entre educación y trabajo ha sido caracterizada como compleja, dinámica, multidimensional y atravesada por conflictos, ya que involucra diferentes actores, instituciones y subsistemas sociales (Riquelme, 2006). A pesar de que las lógicas de las esferas productivas y de las instituciones educativas parecen contraponerse,<sup>8</sup> se remarca la importancia que tienen estos vínculos en los procesos de reproducción social, así como su potencialidad de promover el desarrollo de prácticas capaces de generar transformaciones en la realidad social y productiva (Riquelme, 2006). En la misma línea, particularmente en el campo de la formación profesional, se reconoce que estos vínculos puede contribuir no solo al desarrollo socioproductivo sino también a la igualdad de oportunidades para los jóvenes (Jacinto y Millenaar, 2007).

Si bien los esfuerzos por vincular a los estudiantes con el mundo del trabajo no son nuevos e incluyen diversas estrategias, las pasantías laborales o prácticas profesionalizantes constituyen, actualmente, una de las formas más habituales y desarrolladas (Álvarez, 2003). En relación con las experiencias de este tipo destinadas a los jóvenes, Lasida (2004) distingue que, en América Latina, se registró un primer avance en la década de los 80 (primero se dio como una continuación de las ofertas dentro del Sistema Formal de Formación Profesional, y luego se extendió a los programas focalizados mencionados en la introducción). El mismo autor señala que, actualmente en la Región, coexisten prácticas con distintas fuente de financiamiento –desde algunas totalmente financiadas por los Estados hasta otras que son cubiertas enteramente por las empresas– y diversas en cuanto a sus modalidades –desde las que se concretan luego de capacitaciones cortas hasta sistemas de pasantías con nuevos enfoques y metodologías en la relación educación y trabajo, acercándose progresivamente al sistema de formación en alternancia o dual.<sup>9</sup>

8 Riquelme (2006) plantea que, mientras que en el mundo productivo priman conceptos como selectividad, demanda de la estructura ocupacional, particularismo, competitividad, en el mundo de la educación los conceptos que estructuran muchas políticas y prácticas son equidad, homogeneidad, universalidad y calidad.

9 El autor se refiere a dos metodologías de articulación entre instituciones educativas y empresas, cada una de las cuales cuenta con una fuerte tradición europea: la formación dual, de origen alemán, y las escuelas rurales de alternancia, de origen francés. También Bertrand (Bertrand, Durand Drouhin y Romani, 1998), en una revisión histórica de este tipo de prácticas en países europeos, señala que las mismas pueden tener alcances diferentes: a) pasantías ofrecidas como una alternativa a la formación tradicional de tipo escolar a jóvenes de bajo nivel para permitirles conocer mejor sus capacidades, sus motivaciones y descubrir el mundo del trabajo; b) pasantías de familiarización con la empresa y puesta en aplicación de los conocimientos adquiridos en la escuela profesional así como pasantías que inclúan un porcentaje más elevado del tiempo de escolarización; c) pasantías en los que la empresa aparece como lugar principal de adquisición de las competencias.

Cabe señalar que estas prácticas adquieren un mayor desarrollo con la aparición del concepto de competencias laborales y su difusión e impulso como enfoque desde las políticas públicas en materia de empleo y formación profesional intentando dar respuesta a los nuevos perfiles requeridos desde el sector empresarial, derivados de las transformaciones en los mercados de trabajo, la innovación tecnológica y la existencia de un nuevo paradigma de especialización flexible en los procesos de trabajo (Neffa, 2003). Por lo mismo, la formación en contextos de trabajo es valorada, por un lado, porque resulta una oportunidad para que los alumnos integren saberes teóricos y experiencias prácticas –el saber y el hacer– en el marco de un sistema de permanente retroalimentación, y, además, porque las nuevas competencias exigidas a los trabajadores incluyen las competencias actitudinales y aprendizajes que solo pueden ofrecerse en un marco de socialización laboral (Gallart, 2004).<sup>10</sup>

Específicamente en relación con la incorporación de pasantías en los dispositivos destinados a jóvenes, varios estudios realizados en Latinoamérica (Gallart, 2003, Abdala, 2004; Hernández, 2007; Villar, 2006; Lasida y Rodríguez, 2006, Weller, 2006) coinciden en que la implementación de estas experiencias, cuando son de calidad, tienen potencialidades y beneficios para los diferentes actores que participan en ellas.<sup>11</sup>

Aunque se reconoce claramente que la capacitación (como componente aislado) no puede corregir los defectos de una educación insuficiente y que estas experiencias no en todos los casos aseguran una ocupación posterior, los autores antes mencionados destacan que el paso por las empresas puede ayudar a que los jóvenes: a) desarrollen ciertos saberes y competencias transversales y sociolaborales; b) accedan a ámbitos laborales en el sector formal y generen contactos y relaciones –que, de otro modo, por el asilamiento en el que muchos se encuentran, les resultaría complejo lograr–; y c) desarrollen una experiencia concreta que les permita, además de explorar las características del mundo del trabajo y de revisar sus expectativas y motivaciones para un futuro proyecto ocupacional, certificar y acreditar antecedentes para posteriores búsquedas en el mercado de trabajo.

Para los empleadores, la participación en estas experiencias, no solo constituye un espacio desde donde pueden ejercitar la responsabilidad social; supone también la posibilidad de obtener beneficios económicos mediante el acceso, en algunos casos, a recursos humanos calificados así como por la disminución de tiempos y costos en los procesos de selección, inducción y capacitación.

10 Álvarez (2003) coincide con esta apreciación señalando que, si bien las instituciones educativas técnicas y de formación profesional cuentan con instalaciones y equipamientos propios de la modalidad, no en todos los casos pueden incorporar las actualizaciones y avances tecnológicos y productivos al ritmo con que lo hacen las empresas, y en ningún caso pueden replicar exactamente las condiciones reales del desempeño profesional, ni por el nivel de equipamiento, ni por la creación de las condiciones organizacionales

11 En los siguientes párrafos, retomamos hallazgos comunes de los autores antes mencionados.

Finalmente otros dos actores, las agencias ejecutoras estatales y las instituciones educativas, pueden verse beneficiadas con estas prácticas: las primeras, porque puede ser un modo de “entrar” a las empresas, desarrollar y/o fortalecer redes de apoyos al proyecto, y aumentar su visibilidad, credibilidad y eficacia; las escuelas, porque, además de complementar la formación brindada, la experiencia les ayuda a visibilizar las interpelaciones del mundo del trabajo y a enriquecer la formación y las prácticas docentes (Jacinto y Millenaar, 2007).

Ahora bien, a pesar de los señalamientos positivos de muchas de estas experiencias, también existe consenso en que persisten limitaciones para que en las prácticas se respeten y efectivicen la naturaleza técnico-pedagógica y la finalidad esencialmente educativa y formativa desde las que fueron concebidas.<sup>12</sup> Las principales dificultades que los investigadores señalan (Gallart, 2003; Jacinto y Millenaar, 2007) se vinculan, justamente, con la complejidad que supone la gestión institucional de dichas experiencias y los tipos de prácticas que derivan de estas articulaciones. Así, el escaso número de pasantes que las empresas están dispuestas a recibir frente al elevado número de estudiantes que están en condiciones de ser aceptados aparece como uno de los principales obstáculos en muchos programas. El otro nudo problemático, además de la necesidad de revisar los marcos normativos que regulan las funciones y responsabilidades de cada uno de los sectores que participan, se vincula con el desarrollo de estrategias que garanticen procesos de aprendizaje relevantes para los estudiantes en su estadía en las empresas<sup>13</sup> y que tales estadías no se conviertan solo en mecanismos de eludir transitoriamente leyes sociales.

### **La intervención de las empresas en programas implementados a nivel local**

En la Provincia del Chaco identificamos dos programas nacionales destinados a mejorar la situación laboral de los jóvenes (“Proyecto Joven” e “Incluir”), que preceden al que tomamos como caso de análisis. En los siguientes párrafos, realizamos una breve descripción de los mismos, identificando sus principales ejes teórico-conceptuales y sus componentes así como el tipo de relación promovida y establecida entre los distintos actores sociales intervinientes,

12 La pasantía es definida por Álvarez (2003) como una actividad curricular, con objetivos educacionales, que debe brindar al estudiante un aprendizaje en los campos social, profesional y cultural; por su parte, las instituciones deben procurar que, al concluir la actividad, los pasantes hayan adquirido de manera efectiva competencias útiles para el mundo del trabajo.

13 Gallart (2003) plantea que esto únicamente puede lograrse con una colaboración voluntaria entre empresas e instituciones de capacitación, que incluya no solo la práctica, sino también el aporte empresarial en los demás componentes de la capacitación, tales como la elaboración del currículum y la elección y formación de los docentes.

especialmente el rol asignado al sector empresarial. Adjuntamos un Anexo con una matriz comparativa, que incluye los aspectos analizados (Cuadro 1).<sup>14</sup>

### “Proyecto Joven”

Entre los años 1993 y 2001, desde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, se implementó en todo el país el programa denominado “Proyecto Joven”, con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La estrategia de intervención en cada una de las provincias consistió en la oferta de cursos cortos de capacitación en oficios, gratuitos, de naturaleza eminentemente práctica, cuyos contenidos debían ser diseñados por instituciones de capacitación (ICAP) en respuesta a los requerimientos que les plantearan las empresas de la zona. Finalizada la instancia de capacitación, los participantes debían realizar pasantías en empresas, bajo la supervisión directa de la ICAP

A partir del análisis del diseño de este programa y de los tipos de acciones que se desarrollaron, observamos que el problema de la inserción laboral fue definido, principalmente, como una carencia formativa (Barbetti, 2006). Este argumento, que une causalmente el desempleo con la falta de formación y que fue sumamente cuestionado, se sostenía en el renovado auge de la teoría del capital humano que planteaba la existencia de una relación lineal entre educación y empleo<sup>15</sup> y omitía en los análisis la inclusión de aspectos estructurales que intervienen en los procesos de movilidad social.

Por otra parte, el programa se inscribió en un modelo de intervención estatal que, como respuesta a la crisis y con el objeto de contrarrestar los efectos adversos del plan de ajuste estructural, derivó en el diseño de programas compensatorios que institucionalizaron tres ideas fuerza de raíz neoliberal: la focalización, la privatización y la descentralización (Fleury, 1997). En el plano laboral, estas intervenciones tuvieron como marco la Ley Nacional de Empleo (N° 24.013/91) –instrumento jurídico que promovió el establecimiento de medidas tendientes a favorecer la desregulación y la flexibilidad laboral–. En forma paralela a este proceso, desde el sistema educativo, específicamente en relación con la formación profesional, se produjo un corrimiento del Estado y el traspaso

14 Para su construcción, recurrimos a datos empíricos relevados en estudios previos de este equipo que fueron complementados con el análisis de investigaciones nacionales y regionales sobre esos programas y con los lineamientos y las orientaciones más recientes de los organismos internacionales de juventud y trabajo, tales como la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

15 Pérez Rubio (2002), en una discusión sobre los modelos teóricos que explican esta relación, menciona que, desde la Teoría del Capital Humano, se sostiene que la formación es un acervo de conocimientos y habilidades que se convierte, gracias al apoyo del Estado, en una fuente de recursos de la que pueden disponer los ciudadanos. El principal cuestionamiento que se le realizó a esta teoría fue que el análisis de la relación entre educación y empleo propuesto se apoya, a su vez, en los presupuestos de la teoría neoclásica sobre el funcionamiento de los mercados de trabajo, los cuales explican la situación de los individuos en dichos mercados en función de sus diferencias en las capacidades cognitivas, sobre la base de una concepción de la sociedad como un mercado (de trabajo) homogéneo y sin barreras.

de algunas funciones al sector privado,<sup>16</sup> enfatizando la orientación de los contenidos de las instancias de aprendizaje en función de las demandas del sector empresarial.

En la Provincia del Chaco este programa fue ejecutado desde la Gerencia de Empleo Local. A la fecha, en este organismo no se dispone de datos estadísticos sobre el mismo; no obstante, la información obtenida a partir de un estudio a nivel nacional (Devia, 2003) permite observar el relativamente bajo alcance que tuvo en dicha jurisdicción en comparación con otras provincias del NEA y con el total de beneficiarios a nivel nacional.<sup>17</sup> Específicamente, en relación con la implementación de las pasantías, dicha investigación refleja, a nivel nacional, un mayor grado de participación de empresas micro o pequeñas (70%) y del sector servicios (60%). Si bien las opiniones de los empresarios sobre la intervención son positivas,<sup>18</sup> el estudio da cuenta de algunas debilidades en este componente relacionadas con: la gestión por parte de las ICAP (por ejemplo, demoras en las firmas de los convenios con las empresas que, en ocasiones, desalentaban su participación; o la inexistencia de estudios previos de necesidades de capacitación de las empresas), el inadecuado seguimiento y cumplimiento de la función tutorial; y, en algunos casos, la visualización –y utilización– del beneficio por parte de los empresarios como un mecanismo de contratación a bajo costo.

### El programa “Incluir”

“Incluir” fue la denominación del programa perteneciente al Proyecto Nacional de Inclusión Juvenil<sup>19</sup> que, a partir del año 2004 y a través de un financiamiento del BID, constituyó la estrategia propuesta por el Estado Nacional para la atención del colectivo juvenil en situación de vulnerabilidad y exclusión social como consecuencia de la gran crisis socioeconómica que estalló en diciembre de 2001 luego de una década de implementación de las políticas neoliberales antes mencionadas.<sup>20</sup> El programa funcionó a partir de tres líneas básicas de in-

16 Señala Jacinto (1997) que, a diferencia de su rol central de “ejecutor” de las políticas, el Estado pasa a asumir un rol de financiador, regulador y supervisor de las actividades.

17 Durante el período 1993-2000, el total de vacantes adjudicadas en la Provincia del Chaco se elevó a 1471 jóvenes, de los cuales casi el 80% fueron varones. En Corrientes la cifra fue de 1.942 y en Misiones llegó a 3.515.

18 El 90% de los empresarios encuestados tuvo una opinión favorable sobre la experiencia, destacando, especialmente, el hecho de que posibilitó el incremento de competencias técnicas operativas y de habilidades laborales en los jóvenes participantes.

19 Dependiente de la Dirección Nacional de Juventud de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

20 Entre los objetivos de la propuesta se señalaban: a) el desarrollo de capacidades productivas de los jóvenes excluidos y la generación de emprendimientos productivos; b) la generación de procesos sociocomunitarios que permitieran el desarrollo de capacidades y destrezas de los jóvenes, promoviendo la responsabilidad social y las prácticas solidarias; c) el fortalecimiento de la capacidad institucional de las áreas de juventud nacionales, provinciales y municipales y de organizaciones no gubernamentales para responder a la problemática de los jóvenes.

tervención: desarrollo de capacidades productivas, participación sociocomunitaria y fortalecimiento institucional. En cada una de ellas se financiaron acciones específicas de capacitación y se brindó apoyo financiero para la concreción de proyectos específicos.

En la Provincia del Chaco, el equipo técnico nacional aprobó para su ejecución dos Planes de Actividades de un millón de pesos cada uno que fueron desarrollados en diferentes municipios y localidades entre los años 2004 y 2007. Para su implementación, se elaboró, como modelo de intervención, un complejo esquema de articulación de varios actores con funciones diferenciadas en el que, además de los organismos estatales, participaban organizaciones de la sociedad civil con un alto grado de responsabilidad en la ejecución de los Planes de Actividades.

El rasgo distintivo que advertimos en esta propuesta, tanto en su diseño como en la implementación, fue la ausencia del sector empresarial privado. Si bien la normativa incluía la incorporación de estos actores en el momento del Diagnóstico Local (antes de la elaboración del plan de cada localidad) y dejaba abierta la posibilidad de que los mismos establecieran alianzas con las organizaciones sociales para la concreción de algunas acciones, en realidad, los documentos y procedimientos diseñados muestran que esto no constituía un eje central de la propuesta. En consecuencia, al menos en el caso de la Provincia del Chaco, la intervención de este actor fue prácticamente nula (Barbetti, 2007). La falta de interés (el programa no resultaba atractivo porque no otorgaba beneficios directos para los actores) y la insuficiente difusión (por el escaso tiempo disponible entre el momento del lanzamiento y su implementación en la provincia que impidieron establecer contactos con los mismos) constituyen algunos de los factores que, según los técnicos intervinientes en la propuesta, operaron como las principales limitaciones para que el sector privado mercantil se sumara y aportara (Barbetti, 2007).

A diferencia del programa “Proyecto Joven”, esta propuesta se orientó, fundamentalmente, a la búsqueda de una integración de tipo social y cultural. Siguiendo a Ruiz Viñals (2004), la misma podría definirse como una “política sociolaboral” en tanto que se encuentra en el punto de intersección entre las políticas sociales y las laborales y, a su vez, forma parte de las políticas de empleo porque afecta (directa o indirectamente) a las relaciones entre los sujetos que intervienen en el mercado de trabajo. En su diseño advertimos también cómo el proceso de asistencialización del tratamiento del empleo, que tuvo sus inicios en la década pasada, aparece con un mayor grado de institucionalización.<sup>21</sup>

21 En el mismo sentido, otro dato significativo es cómo la acción estatal destinada a este sector, que antes configuraba una política de empleo específica (diseñada desde el Ministerio de Trabajo), aquí forma parte del campo de las políticas sociales (gestionada políticamente desde el Ministerio de Desarrollo Social).

Al igual que en las experiencias de políticas públicas de la década de 1990, el diagnóstico del problema del acceso de los jóvenes al trabajo aparece asociado, en primer lugar, a un problema de empleabilidad de los jóvenes (y, en consecuencia, a la necesidad de incrementar la formación). No obstante, además de la formación para la obtención de un empleo asalariado, otro de los ejes centrales de la propuesta fue brindar a los jóvenes la posibilidad de que, finalizada la capacitación, generaran un emprendimiento propio, sustentable, orientado a las demandas locales y con un carácter asociativo, no necesariamente dentro del sector formal de la economía.

El enfoque del emprendimiento, construido principalmente desde la perspectiva de la teoría económica y ligado al mundo de los negocios, también se traslada, como lo señalan Dávila León y Honores (2003) a la esfera de lo social y se presenta como otra herramienta para la inserción laboral en el terreno de las políticas destinadas a los jóvenes que se asocian, como en el caso analizado, con la perspectiva del Capital Social.<sup>22</sup> Por su parte, las principales críticas de que fue objeto este programa, se vinculan con la imposibilidad de gestionar y resolver a nivel local, a nivel micro territorial, determinadas tendencias estructurales del funcionamiento del mercado de trabajo así como al hecho de que las prácticas autogestivas, en muchos casos, se redujeron a reproducir la informalidad en los sectores juveniles marginales (Salvia, 2004). Coinciden con estas críticas, los resultados obtenidos en un estudio previo a nivel local (Barbetti y Caviglia, 2009) en el que analizamos, justamente, el desarrollo de algunos microemprendimientos generados a partir de este programa.

## EL CASO DE ANÁLISIS: EL PROGRAMA “JÓVENES CON MÁS Y MEJOR TRABAJO”

Como producto de la persistencia de la problemática del empleo juvenil por más de dos décadas en la preocupación de las agencias internacionales, en los últimos años surgen nuevos lineamientos para su atención. El concepto de *trabajo decente*<sup>23</sup> de la OIT (2007) constituye el marco desde donde, actualmente, se proponen alternativas de inclusión social para los jóvenes. El concepto mencionado añade a la dimensión económica nuevas dimensiones de carácter nor-

22 Si bien existen numerosas definiciones de Capital Social, aquí hacemos referencia a aquella propuesta por la CEPAL (2001), en tanto que constituye un concepto clave en el paradigma vigente desde este momento en nuestro país en materia de políticas sociales, a través del cual se revaloriza el lugar ocupado por la sociedad civil en los procesos de desarrollo local. La tesis central de este enfoque es que, la perspectiva del Capital Social como base de los proyectos económicos que se generen en los espacios locales, permitiría ampliar la visión de las acciones emprendidas desde un sentido colectivo y solidario (Dávila León y Honores, 2003).

23 La idea de *trabajo decente* alude a un trabajo productivo con remuneración justa, seguridad en el lugar de trabajo, protección social para el trabajador y su familia, mejores perspectivas para el desarrollo personal y social, libertad para que los involucrados manifiesten sus preocupaciones y se organicen y participen en la toma de decisiones que afectan sus vidas, así como a la igualdad de oportunidades y de trato para mujeres y hombres.

mativo, de seguridad y de participación. De esa forma, promueve la búsqueda de una diferente articulación de las políticas públicas en materia laboral y una mayor integración entre estas y la política económica y social en sus diferentes niveles (CEPAL-OIT, 2007). Siguiendo estas orientaciones, en la Argentina, en el año 2008, se realiza el lanzamiento oficial del programa “Jóvenes con más y mejor trabajo”, diseñado desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, como parte de una política mayor de formación y empleo para los jóvenes de entre 18 y 24 años. A diferencia de las otras intervenciones, esta se inicia en el marco de un proceso de reactivación económica y mejoramiento relativo de la situación del mercado de trabajo.

Financiado con recursos del tesoro nacional y con el apoyo económico del Banco Mundial, el programa postula como objetivo:

Generar oportunidades de inclusión social y laboral de las y los jóvenes a través de acciones integradas que les permitan identificar el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y/o prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo (Art. 1º, Resolución 497/2008, MTEySS).

La gestión se realiza de manera conjunta por los Gobiernos Provinciales y las Redes Municipales de Empleo<sup>24</sup> dependientes del mencionado Ministerio y mediante la articulación, en diferentes instancias, con instituciones de formación profesional, organizaciones empresariales, sindicales y representativas de los jóvenes y de la sociedad civil con experiencia en el trabajo con esta población.

En la lectura del diseño inicial es posible distinguir algunos de los cambios y un re-direccionamiento de la intervención del Estado en el abordaje de la problemática del acceso los jóvenes al trabajo, a los que se refiere Jacinto (2010) en su análisis sobre algunas experiencias recientes.

Las modalidades de intervención propuestas incluyen una serie de componentes que, comparadas con las propuestas de los programas antes descriptos, revelan de un diagnóstico más amplio de la problemática (véase el Cuadro 1 del Anexo). Los ámbitos desde donde se pretende promover la inclusión de los jóvenes abarcan tanto la esfera educativa como laboral: además del apoyo para la generación de emprendimientos independientes y los cursos específicos de formación profesional, se pretende estimular la terminalidad y certificación de los estudios primarios y secundarios así como las prácticas formativas específicas en los espacios del trabajo. Aparece, en tal sentido, un intento de replantear algunos de los problemas más tradicionales en el ámbito de la educación y trabajo a los que hace alusión Gallart (2001): la necesidad de superar la tradicional separación

24 Estas redes, de base municipal en la Argentina, surgen a mediados del año 2004 con la puesta en marcha de las primeras Oficinas de Empleo (OE) en los municipios más importantes del país. A inicios de 2009, contaban con 300 oficinas en todo el territorio nacional (Deibe, 2008).

entre el sistema de formación y capacitación técnica profesional y la educación formal y de propiciar la combinación entre la educación general (educación formal), la educación técnica o formación profesional y un aprendizaje en el trabajo.

A diferencia de programas anteriores, la variedad de estrategias de intervención también indica un reconocimiento de la heterogeneidad de situaciones educativas y laborales en la que se pueden encontrar los jóvenes que se acercan a la propuesta. Se evidencia, al menos en un sentido propositivo, la intención de un mayor acompañamiento de los mismos en la construcción de un proyecto formativo y ocupacional en diferentes ámbitos, de manera flexible y ajustada a los diferentes tipos de trayectorias previas y expectativas futuras, desde la lógica de la *orientación* (Jacinto, 2010).<sup>25</sup> En esta línea, el desarrollo de módulos iniciales para todos los participantes sobre inducción al mundo del trabajo, la realización de entrevistas iniciales para el registro de la historia laboral y la oferta de un servicio de apoyo a la búsqueda de empleo e intermediación laboral son las restantes prestaciones que completan el dispositivo.

Observamos también que la propuesta se inscribe en el marco de otras políticas más amplias en la esfera laboral desde las que se busca reforzar el *rol clave del Estado* en el diseño estratégico de las políticas y en la construcción de lineamientos para asegurar crecimiento económico con empleo de calidad<sup>26</sup> (Novick, 2004; Tomada, 2004). Vinculado a esto, otro aspecto que se distingue en esta intervención, es el intento de estimular la incorporación de diferentes actores que configuran las relaciones del trabajo; al mismo tiempo que se “colectiviza” el problema entre los agentes implicados (sindicatos, empresas, organizaciones de la sociedad civil), se promueve e instala en la agenda de este tipo de instituciones el debate sobre posibles alternativas de solución.<sup>27</sup>

Específicamente en relación con las empresas, en la normativa advertimos que el programa prevé su intervención al menos de tres modos: a) mediante acciones formativas, a través de la apertura de espacios para que los jóvenes realicen entrenamientos en el trabajo así como mediante el diseño y ofertas de cursos de formación profesional (previo registro y evaluación de su calidad por parte de la Secretaría de Empleo); b) a través del financiamiento total o parcial

25 La autora explica que la orientación sociolaboral aparece como uno de los ejes clave de muchas de las actuales intervenciones. Reconoce, sin embargo, que las concepciones que las sustentan son diversas. Las más restringidas tienen el riesgo de implicar una nueva versión de responsabilización individual del problema, ya que operan bajo el supuesto de que son los mismos jóvenes quienes deben hacerse cargo de la construcción de sus trayectorias.

26 El plan nacional de Regularización del Trabajo no Registrado, la dinamización de la negociación colectiva, el sistema nacional de formación continua, las redes de servicios públicos de empleo y de formación profesional constituyen algunas de las demás estrategias diseñadas por el organismo, que se complementan con otras, como la modificación de la Ley de pasantías y la sanción de la Ley de Educación Técnico Profesional (en la esfera educativa).

27 El hecho de que la gestión institucional vuelva a manos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, constituye un aspecto que, entendemos, refuerza esta intencionalidad política y su tratamiento a nivel territorial.

(junto al Estado Nacional y/o Provincial) de la suma remunerativa mensual asignada a los jóvenes durante el desarrollo de estas prácticas en las empresas; y c) a partir de la oferta de vacantes para cubrir, vía los servicios de las oficinas de empleo, los puestos de trabajo requeridos favoreciendo la inserción y contratación de los jóvenes.

Además de la idea de trabajo decente, otro de los conceptos clave mencionados en los documentos como orientadores de la estrategia en los que se hace referencia al sector empresarial es el de *responsabilidad social empresarial*. Si bien este enfoque es relativamente nuevo y presenta múltiples definiciones (y variaciones en función del sector que lo enuncia) que complejizan su limitación conceptual, en términos generales alude al hecho de que es la sociedad la que le proporciona a la empresa la posibilidad de operar y que, por lo tanto, la empresa tiene la obligación de rendir cuentas a las personas, a las instituciones, a los grupos y las comunidades y de satisfacer las necesidades de la sociedad y de sus miembros (Fuertes, Goyburu y Kosacoff, 2006).

La Provincia del Chaco, a través del Ministerio de Economía, fue una de las primeras jurisdicciones en firmar el convenio de adhesión para la implementación del programa. Desde su inicio, este programa tuvo un total de 33.455 jóvenes inscriptos a nivel local. No disponemos de datos totales sobre la participación efectiva en las prestaciones, pero las cifras del año 2012<sup>28</sup> mostraban que la mayoría de los jóvenes estaba incorporados en el componente “formación para la certificación de estudios primarios y/o secundarios” (terminalidad educativa) y que eran muchos menos los incluidos en prácticas calificantes en ambientes de trabajo. El lugar subsidiario que, en términos cuantitativo, ocupa este último componente dentro del total de prestaciones del programa, como veremos seguidamente, obedece a la complejidad que supone la gestión.

## LOS DATOS EMPÍRICOS: LA PARTICIPACIÓN EN EL PROGRAMA DE LAS ORGANIZACIONES EMPRESARIALES EN EL GRAN RESISTENCIA

De acuerdo con los datos del Censo Nacional del año 2010, Gran Resistencia<sup>29</sup> tenía una población de 390.874 habitantes, de los cuales 19,6% eran personas jóvenes de entre 14 y 24 años de edad.<sup>30</sup>

28 Según los datos provistos por la Agencia de Empleo Chaco, en mayo de 2012, el programa contaba con un total de 10.071 jóvenes realizando terminalidad educativa, 138 jóvenes participando en Cursos de Formación Profesional, 136 incluidos en la generación de emprendimientos independientes y solo 19 llevando a cabo “Acciones de entrenamiento para el trabajo”. El total de jóvenes en este último componente, desde su inicio, asciende a 249.

29 Gran Resistencia es la denominación con que se distingue al mayor aglomerado urbano de la Provincia del Chaco, integrado por la ciudad capital, Resistencia, y las poblaciones cercanas: Barranqueras, Puerto Vilelas y Fontana.

30 El grupo de jóvenes comprendidos en la franja etaria de 18 a 24 representa un mayor porcentaje, equivalente al 61,2%, en comparación con el grupo de 14 a 17 años, que comprende un 38,8 por ciento.

En cuanto al nivel educativo, los datos disponibles<sup>31</sup> indican que la población juvenil de entre 14 y 17 años se encuentra mayoritariamente realizando estudios de nivel secundario. No obstante, se evidencia que un 7,9% no ha completado el nivel primario. En relación con el grupo que posee entre 18 y 24 años, se destaca que solo 3 de cada 10 continúa estudios de nivel superior y que el 34,9% no ha finalizado el ciclo secundario de escolaridad obligatoria.

Con respecto a los principales indicadores del mercado laboral del Gran Resistencia, se observan bajas tasas de actividad (35,1) y de empleo (33,8) del conjunto de la Población Económicamente Activa (PEA) (según datos de la EPH Gran Resistencia, 4<sup>to</sup> trimestre de 2011). Además, este aglomerado presenta también índices bajos de desempleo general (3,7%), en particular, de la población juvenil (2,1%); es esta una situación paradójica que pone de manifiesto una problemática que caracteriza al mercado de trabajo regional: tales indicadores no estarían mostrando un mejoramiento real de la situación ocupacional, sino que se asocian al reducido porcentaje de la población que trabaja y que busca trabajo.<sup>32</sup> Al respecto, Golovanevsky (2012) lo describe como “una suerte de mercado de trabajo que implota en lugar de explotar”, reflejando las características de una economía deprimida, con poca capacidad de absorber la mano de obra que año a año se puede incorporar al mercado laboral. Al igual que en el conjunto de la PEA, los elevados porcentajes de inactividad<sup>33</sup> de este colectivo explican sus bajos índices de desocupación.

## El perfil de las organizaciones empresariales participantes

Desde el lanzamiento del programa hasta el momento en que finalizamos este relevamiento,<sup>34</sup> participan/ron del mismo un total de 50 organizaciones empresariales<sup>35</sup> pertenecientes, fundamentalmente, a la actividad económica terciaria (el 84% del total): un 64% del sector comercio y un 20% del sector servicios;

31 En esta caracterización utilizamos datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del 4° trimestre de 2011 para el aglomerado urbano Gran Resistencia. Respecto de esta fuente de información, no desconocemos las actuales polémicas en torno a la intervención y manipulación de ciertos datos que construye el indec; pero, dado que las mismas parecen haberse centrado en los índices de precios (y su incidencia en la estimación de las líneas de pobreza e indigencia) antes que en otras variables, seguimos las cifras provistas por dicha institución. Además, dado que este trabajo se propone abordar la problemática de los jóvenes con una mirada local, no se cuentan con otras posibles fuentes de datos a partir de las cuales poder particularizar a este colectivo.

32 Los datos de la EPH del 4to trimestre de los últimos 4 años para Gran Resistencia muestran una reducción progresiva de la tasa de actividad (2008=47,1%; 2009=43,4%; 2010=41,6 y 2011=35,1%).

33 El porcentaje de jóvenes inactivos en la franja etaria de 18 a 24 se elevaba al 65,1 por ciento.

34 El lanzamiento del programa en la Provincia del Chaco se realizó en el mes de enero de 2008, y el momento de cierre del relevamiento fue el mes de mayo de 2012.

35 Para la estimación de estos porcentajes de participación de las empresas en el programa, así como para otros datos que permiten su caracterización, utilizamos como fuente los registros existentes en la base de datos proporcionada por la Agencia de Empleo de la Provincia del Chaco (véase en el Anexo el Cuadro 2, con datos que aportan a esta caracterización).

el 16% restante corresponde a empresas del sector secundario (el 14% de la industria manufacturera y el 2% de la construcción) (véase el Cuadro 2 del Anexo).

Dentro del alto porcentaje de empresas vinculadas a la actividad comercial, se incluyen organizaciones dedicadas a los rubros de ventas minoristas de artículos de supermercado, vestimenta, hogar, librería, informática y medicamentos. Por otra parte, las prestadoras de servicios se vinculan a actividades de telemarketing, publicidad, hotelería y gastronomía; en tanto, las empresas pertenecientes al sector industrial transforman productos vinculados a la carne, tejido, agua envasada y plástico, señalándose que en la mayoría de los casos junto con la industrialización se desarrolla su comercialización.

En cuanto al *origen del capital* observamos que la totalidad son de carácter privado y, que, fundamentalmente, son organizaciones locales/regionales (Chaco-Corrientes), excepto en uno de los casos, que procede de la Provincia de Córdoba. Si bien la normativa del programa contempla la incorporación de empresas del sector público, desde la Unidad a cargo de la implementación se priorizó y decidió promover una mayor inserción de los jóvenes especialmente en espacios vinculados al sector privado.

En relación con el *tamaño de estas organizaciones* según la cantidad de personas que emplean,<sup>36</sup> se observa que, fundamentalmente son pequeñas empresas que no ocupan a más de 40 personas; sin embargo, dentro de este grupo se presenta una variedad de situaciones, dado que encontramos microempresas con menos de 5 personas empleadas (en su mayoría comercios) y otras que poseen entre 20 y 40 trabajadores.

Las particularidades en el tamaño y el sector de actividad ayudan también a comprender los límites en cuanto a las plazas ofrecidas por las empresas para estas prácticas. La mayoría (el 80%) convocó entre 1 y 3 jóvenes; en el extremo opuesto, con un porcentaje minoritario (6%), se encuentran aquellas que incluyeron a más de 10 personas en el marco del programa. Se trata en dos casos de empresas que prestaban servicios de Call Center y dos industrias (de los rubros textil y alimenticio). A su vez, al vincular la cantidad de participantes y el tamaño de los establecimientos en que desarrollaron sus actividades, notamos que 6 de cada 10 son pequeñas empresas, lo que nos permite inferir que una de las razones para la inclusión de estas empresas en el programa se vincularía con la necesidad de contar con mayor cantidad personal. Retomaremos este análisis en el próximo apartado.

36 En el monitoreo aplicado a Pequeñas y Medianas Empresas (Mapa pyme) por la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional del Ministerio de la Producción de la Nación, se considera el tamaño de las mismas de acuerdo con la cantidad de ocupados, resultando así las siguientes categorías: Microempresas, hasta 4 personas; Pequeñas y Medianas, con más de 4 y hasta 250 ocupados; y Grandes Empresas, con más de 250 agentes. Al mismo tiempo, el Régimen para Pequeñas y Medianas Empresas Ley N° 24.467, en su artículo 83 define como Pequeña Empresa a aquellas cuyo plantel no supere los cuarenta (40) trabajadores.

Hasta aquí observamos que los datos de las empresas participantes tienen un correlato con la estructura general del mercado de trabajo local. Gran Resistencia, además de las características antes mencionadas, se destaca por el elevado porcentaje de empleo en el sector público, en la actividad cuentapropista y en el trabajo doméstico (predominando ocupaciones informales y de baja calificación). A pesar del mejoramiento de algunos indicadores laborales en los últimos años, el análisis según rama de actividad muestra que, como consecuencia del escaso desarrollo y dinamismo del sector moderno de la economía, persiste la baja participación del sector industrial y se mantiene el predominio de empresas de servicios sociales, de comercios y de la construcción como generadoras de trabajo y empleo (Sobol, 2007).

El interrogante que surge en esta instancia gira en torno a *por qué no se incorporaron al programa otros sectores*, es decir aquellas empresas de mayores dimensiones que, por sus estructuras, procesos, tecnología así como por su disponibilidad de recursos financieros y humanos (aunque minoritarios en el aglomerado urbano analizado) podrían haberse sumado a la intervención. Creemos que esto constituye uno de los puntos que debemos profundizar a partir de un relevamiento específico. Desde la mirada de los referentes locales del programa,<sup>37</sup> dicho comportamiento podría estar asociado a algunas de las siguientes cuestiones: a) la oferta programática no resulta atractiva porque deben asumir la totalidad de los costos de la ayuda no remunerativa –y esto, pese en la evaluación costo-beneficio–; b) a diferencia de las PyMES, estas empresas, demandan menos trabajadores o, en los momentos de hacerlo, utilizan otras fuentes de reclutamiento; c) esas empresas buscan otro perfil, diferente al que poseen los trabajadores o desocupados que comúnmente acercan a la Agencia de Empleo; o bien existen prejuicios al respecto; y d) la estrategia de información, comunicación y/o sensibilización de estos interlocutores propuesta desde la agencia fue limitada o inadecuada y no logró captar y acercar a los empresarios de este sector.<sup>38</sup>

No obstante, según lo señalan los mismos entrevistados, las dificultades para lograr acuerdos y sostener los vínculos con empresarios locales constituyen un punto de tensión generalizado, independientemente del tamaño de las organizaciones:

[...] a pesar de que hay un beneficio concreto para las empresas más chicas, porque en el caso de las prácticas calificantes les ofrecemos una reducción de cuatrocientos pesos, igual el trabajo es mucho; son caminatas conti-

37 Como parte del relevamiento, se realizaron entrevistas con el Coordinador General de la Agencia Provincial de Empleo y miembros del equipo técnico del programa (Relacionista de Empresas, Coordinadora del Programa y Coordinadora de Tutores).

38 Una de las limitaciones que mencionaron los técnicos locales de la Agencia de Empleo es la insuficiencia de personal para cumplir con todas las actividades previstas y/o ir haciendo ajustes para mejorar determinadas instancias del proceso.

nuas, llamados telefónicos frecuentes, hay que insistir mucho... (Técnico Local del Programa).

[...] acá hay que entender que el empleo no estaba en la agenda del Gobierno Provincial. La creación de una agencia genera la necesidad de iniciar un articulación con otras áreas del mismo Estado Provincial; en esto se ha avanzado, no existía; y hay un diálogo, por ejemplo, con las Escuelas de Formación Profesional. No existía intermediación laboral; no había relaciones directas con las empresas... muchas empresas tienen prejuicios para trabajar con el Estado en este tipo de planes, o miedo, a los controles, a las supervisiones... (Funcionario Local del Programa).

Coincidiendo con lo observado en otros estudios (Neffa, 2008), en este caso, además, el escaso vínculo previo entre la esfera estatal y el empresariado local se explica –entre otros factores– por la persistencia de cierta actitud reticente y de desconfianza de los empresarios en establecer convenios asociados a propuestas de este tipo y por la falta de una institucionalidad sostenida en materia de intermediación laboral.

### **Los que sí se sumaron, ¿cómo y por qué decidieron acercarse a la propuesta?**

En concordancia con lo señalado en el comentario anterior, una característica de los empresarios participantes es la falta de experiencia de trabajo con algún programa del Estado, tanto sea en general como en el caso particular de propuestas vinculadas con la formación para el trabajo de jóvenes. Solo en tres de los quince casos analizados registramos algún antecedente en acciones similares;<sup>39</sup> para el resto, esta constituyó la primera articulación con algún programa del Estado.

El inicio de la implementación del programa en la localidad fue a pocos meses de la apertura de la Agencia de Empleo Provincial y del comienzo de la gestión del nuevo gobernador de la provincia (Cr. Jorge Capitanich); de modo que la difusión a través de los medios masivos de publicidad (diarios, TV, radio e Internet), además de promocionar la acción política, sirvió para dar a conocer otras líneas de la Agencia.

Respecto al modo en que estos empresarios *tomaron conocimiento de la oferta y se vincularon con el programa*, identificamos situaciones diversas. Un primer grupo, conformado en su totalidad por *empresas pequeñas*,<sup>40</sup> relató que tenía información mínima sobre la propuesta (obtenida básicamente a partir

39 Uno de estos casos corresponde a una empresa de servicios de reparación de artículos para el hogar (refrigeración), donde el dueño y gerente es, además, docente con trayectoria en instituciones de formación profesional. Otra de las empresas, perteneciente al rubro de comercialización de libros -así como una tercera que ofrece servicios informáticos- tiene experiencia en trabajo con jóvenes pero siempre en forma privada.

40 Para esta clasificación seguimos la antes expuesta, considerando la cantidad de personal que ocupan.

de los medios de difusión o por algún contacto informal –empleados o familiares–) y que, luego, por iniciativa propia, se acercó a la oficina de la Agencia de Empleo para ampliar su información sobre las condiciones. Para otro grupo, en cambio, el acceso a la información se dio a partir de contactados iniciados desde la Agencia de Empleo mediante convocatorias a reuniones en la Cámara de Comercio de la Ciudad o a través de la visita directa de alguno de los referentes de la Agencia de Empleo. En los casos de las empresas más grandes, que además incluyeron a una mayor cantidad de jóvenes (Call Center y empresa del rubro textil), la estrategia fue otra ya que, tanto en los contactos iniciales así como en las negociaciones posteriores, intervinieron más activamente, además de los técnicos de la Agencia, otros funcionarios del Ministerio, lo que refleja el particular interés en lograr estas vinculaciones.<sup>41</sup>

En cuanto a los *motivos* o razones que orientaron la decisión de estos empresarios de participar en el programa, de los relatos surgen dos categorías de respuestas –no excluyentes sino complementarias–:

- *Centradas en las oportunidades para jóvenes*: en primer término, en casi todos los casos, los entrevistados manifestaban que la experiencia podía servir para acercar a aquellos jóvenes en situaciones de desventajas educativas y laborales a ciertas oportunidades que ellos podían ofrecer desde el ámbito empresarial –tales como formación, experiencia trabajo y un mejor posicionamiento de sus trayectorias futuras en un eventual contexto de crisis ocupacional:

“[...] es muy valioso de parte de la Agencia acercarlos de esta manera a las empresas chaqueñas. Nos sumamos también para darles un crecimiento laboral, ya que son jóvenes sin muchas oportunidades en la vida, y vimos que acá se pueden capacitar, adquirir experiencia... (Entrevistada N° 3, mujer, Sector comercial).

En este, como en otros relatos que siguen la misma línea argumentativa, entendemos que las respuestas deben ser interpretadas considerando que ya existió una mediación institucional desde la Agencia. Desde este organismo, además de las instancias de difusión y sensibilización, se produjeron documentos (actas de compromiso celebradas entre las partes) en los que se establecían pautas específicas sobre los proyectos formativos a desarrollarse desde las organizaciones. En tal sentido, reconocemos en el discurso de los empresarios una apropiación de los fundamentos sostenidos desde la letra del programa.

- *Centradas en las oportunidades para las empresas (con intereses diferenciados)*: en el desarrollo de las entrevistas surgían, además, motivaciones vinculadas con el reconocimiento de los beneficios de la propuesta y el intento de capitalizarlos a favor de las empresas. Aunque en todos los casos la adhesión y el

41 Cabe señalar que se trata, justamente, de dos rubros que han mostrado cierto dinamismo en los últimos años dentro de la actividad económica local y que, desde diferentes programas y organismos del Estado Provincial, están siendo promocionados.

ofrecimiento de las plazas se sostienen en la necesidad (y posibilidad) de incorporar más fuerza de trabajo, los intereses y las proyecciones en relación con el alcance de estas experiencias no son homogéneos. En el caso de las empresas del sector comercial minorista (especialmente en el rubro de supermercados pero también en otros),<sup>42</sup> debido al incremento de la carga de trabajo de tipo estacional, los principales móviles fueron *la cobertura rápida de cargos vacantes, la reducción de gastos derivados de un proceso de selección y el abaratamiento de los costos de la mano de obra durante un período*. Algo similar ocurre en algunas empresas del sector servicios que poseen un alto grado de rotación de personal, como es el caso de las empresas que realizan telemercadeo (Call Center):<sup>43</sup>

[...] Tomé conocimiento por medios periodísticos, y directamente yo me fui a la Agencia de Empleo para ver qué personal tenía a disposición como para lo que se espera en un supermercado; justo necesitaba personal de manera urgente (Entrevista N° 7, hombre, Sector comercial).

[...] el programa es espectacular y fantástico porque te provee de mano de obra económica y se zafa en un montón de aportes, sobre todo para las PYMES como nosotros, que son pesadísimos... (Entrevista N° 2, hombre, Sector comercial).

Si bien los intereses antes mencionados aparecen de manera más explícita en los relatos de los referentes de empresas pequeñas, no son exclusivos de este sector, sino que incluyen a las medianas.<sup>44</sup>

Hay otro grupo de empresas en las que, aunque también se manifiestan las motivaciones antes descriptas, la incorporación de estas prácticas se inscribe en el marco de un proyecto de desarrollo del negocio. Aquí lo que parece priorizarse es, asimismo, el abaratamiento pero del *proceso de inducción y capacitación* como parte de una posible incorporación. Incluimos dentro de este tipo algunas unidades productivas que se encuentran en un proceso de crecimiento, de ampliación de sus mercados, incorporando tecnología o en la búsqueda de mejoramiento de su atención al público, de su producción y/o de aspectos administrativos. Estas empresas pertenecen a rubros tales como: hotelería, comercialización y servicios de informática y tecnología, diseño de impresiones y publicidad, elaboración y comercialización de muebles de madera o herrajes.

42 Orientados a la venta artículos del hogar, materiales de construcción, vestimenta y librerías.

43 En un estudio reciente, Moench (2011) muestra justamente el crecimiento exponencial que tuvo este sector en la Provincia del Chaco, a partir de amplios incentivos otorgados mediante leyes que tuvieron el acompañamiento casi total de los agentes políticos y económicos de la provincia. Las pocas voces disidentes con respecto a este tipo de emprendimientos marcaban como aspectos críticos justamente aquellos con los que el autor coincide, referidos a las condiciones de trabajo de estas experiencias, la reducida estabilidad y la baja calificación de las tareas.

44 En ambos tipos de empresas, los entrevistados manifestaban –entre otros problemas para su sostenimiento– el hecho de que las cargas patronales e impositivas son elevadas.

## Puestos de trabajo en los que realizan/realizaron las prácticas y tipos de saberes requeridos<sup>45</sup>

Aunque en los formularios aparece la denominación formal de “puestos”, en el sentido tradicional del término, en algunos casos es más difícil precisar sus contenidos (por ejemplo, en los supermercados o librerías) porque los mismos son polivalentes. Se trata, en general, de puestos que se ubican en los niveles jerárquicos más bajos y que están bajo la supervisión directa de los dueños de los locales o de alguien de mando medio dentro de la estructura.<sup>46</sup> Respecto de su calificación,<sup>47</sup> considerando los elementos constitutivos del proceso de trabajo, podemos distinguir dos grupos de ocupaciones:

- *Ocupaciones de calificación operativa*: aquellas en las que se realizan tareas de cierta secuencia y variedad que suponen atención, rapidez y habilidades manipulativas así como ciertos conocimientos especiales acerca de las propiedades de los objetos e instrumentos utilizados. Estas ocupaciones requieren de los jóvenes conocimientos y habilidades específicas adquiridas por capacitación previa y/o experiencia laboral. Tal es el caso de *telemarketer*, auxiliar reparador de equipos informáticos o de refrigeración, control de calidad, cocinero, panadero, ayudante armador de muebles, atención directa y ventas al público.

- *Ocupaciones no calificadas*: son aquellas en las que se realizan tareas de escasa diversidad, utilizando objetos e instrumentos simples o, en muchos casos, el propio cuerpo del trabajador. En estos puestos no se requieren de habilidades o conocimientos previos, salvo algunas breves instrucciones de inicio. Es el caso de Auxiliar de depósito (carga, descarga, mantenimiento de *stocks*, limpieza/maestranza).

Las tareas que demandan ciertos conocimientos, habilidades y actitudes en los jóvenes participantes se ubican casi en su totalidad en el sector servicios. En consecuencia, se podría suponer que el tránsito por la experiencia constituiría, de algún modo, el *inicio de trayecto calificante* para futuras actividades laborales. En cambio, las ocupaciones *no calificadas* se ubican en las empresas del sector comercial. Este dato resulta significativo ya que es elevado el porcentaje (64%) de los participantes en dicho rubro. En ninguno de los casos las prácticas remiten a ocupaciones técnicas o científico-profesionales.

La selección de los jóvenes que ingresaron a realizar las prácticas se realizó mediante entrevistas a cargo de los empresarios, a partir de un listado de postulantes que aportó la Agencia de Empleo Local. A su vez, para la elaboración

45 Para el análisis de estos aspectos recurrimos a los proyectos de entrenamientos que fueron presentados y aprobados previos al inicio, así como a los relatos de los empresarios.

46 La mayoría de estas empresas posee estructuras planas, con pocos niveles de mando.

47 Seguimos el agrupamiento de las calificaciones ocupacionales propuesto por el INDEC. Desde el ámbito laboral, el interés analítico en esta dimensión es describir la complejidad del trabajo. Se trata de una característica objetiva del proceso de trabajo que determina los requerimientos de conocimientos y habilidades de las personas que desempeñan esas ocupaciones.

de este listado los referentes técnicos recurrían a la base de datos de los beneficiarios y realizaban una preselección tomando como base el proyecto formativo y ocupacional<sup>48</sup> definido por cada joven en la instancia previa de inducción y orientación al mundo del trabajo así como los perfiles requeridos desde las empresas.

Justamente por las particularidades de los puestos ofrecidos, pero, además, por el conocimiento de las características de los jóvenes que participaban en el programa, en los perfiles de ingresos requeridos previos al ingreso, en términos generales, las condiciones planteadas por los empleadores no eran elevadas.

Así, en los formularios analizados, la certificación de los estudios medios completos aparece como requisito solamente en algunos proyectos. En la mayoría, los empresarios explicitaban demandas vinculadas a las denominadas *competencias básicas*,<sup>49</sup> tales como habilidades de expresión oral y escrita (lecto-escritura) y conocimientos básicos de matemática aplicada para efectuar cálculos. Solo para aquellas prácticas en puestos de calificación operativa describían otros requerimientos, tales como conocimientos básicos de informática para luego operar con algunos *software* específicos (*competencias técnicas generales*) o *competencias específicas del oficio* (por ejemplo, conocimientos generales y/ o experiencia en el trabajo en algunas actividades como carpintería, electricidad, etc.).

Finalmente, en todos los casos identificamos un fuerte énfasis en las demandas de aspectos actitudinales y comportamentales de los jóvenes –puntualidad, responsabilidad, dinamismo, proactividad, predisposición para capacitarse, deseos de superarse–, vinculados, a su vez, con *competencias sociales* que actualmente requieren las empresas y que se visibilizan en las relaciones interpersonales (con los clientes, con los superiores, con los pares de un equipo de trabajo y/o con otras áreas).

Con todo, conviene señalar que también advertimos variaciones en los modos en los que los empleadores valoran y/o jerarquizan estos saberes previos de los jóvenes en el momento de la selección, y que esas variaciones guardan relación directa con las motivaciones e intereses que los acercaron a la experiencia. Así, mientras que en aquellas empresas que buscaban principalmente la cobertura rápida de cargos vacantes aparecen mayores exigencias de experiencia y/o de capacitaciones previas vinculadas al puesto, en las otras se priorizaba fundamentalmente lo actitudinal.

Por último, un aspecto de tensión que se puso en evidencia en los relatos de muchos empresarios deriva del desajuste entre los perfiles requeridos

48 Además de los datos personales y de la historia laboral de cada uno de los jóvenes, estos proyectos formativos y ocupacionales, de algún modo, debían reflejar sus expectativas e intereses futuros y, a su vez, contener información básica sobre su perfil, de modo que sirviera para que desde la Agencia los derivaran a algunas de las otras prestaciones ofrecidas.

49 En esta clasificación de competencias, seguimos las propuestas en Gallart (2001).

y los perfiles de los jóvenes propuestos para las prácticas. Algunos empleadores partían del supuesto de que los jóvenes contaban con algunas competencias previas (ya sea por haber realizado cursos de formación profesional o por las experiencias declaradas en sus CV),<sup>50</sup> y, al no verificarlas en la práctica, planteaban cuestionamientos a los agentes estatales. Como se advierte en los siguientes relatos, al parecer, la estrategia de comunicación y la negociación con los empresarios en algunos puntos no resultó efectiva, dado que se evidencia cierta confusión sobre el sentido de las prácticas de los jóvenes:<sup>51</sup>

Por ahí, ellos [refiriéndose a la Agencia de Empleo] deberían darles más cursos antes de mandarlos a las empresas, ellos deberían preparar a toda esta gente para que tengan más conocimientos antes de empezar en una empresa a trabajar, porque, por ahí, eso a las empresas, no solo a nosotros, nos ocasiona problemas. Supuestamente nos mandaban gente preparada y nadie sabía nada [...] porque te digo que hay gente que ni hablaba, pero porque jamás trabajó en un supermercado, y en la ficha me decía que sí tenían experiencia [...] o, si no, que averigüen bien, si saben o no saben, si hicieron algo o no hicieron nada [se refiere a referencias personales], porque hay gente que por ahí puso algo que nunca fue y eso a nosotros nos ocasionaba una pérdida de tiempo. Yo creo que toda empresa si pide con necesidad rápida o urgente es porque necesita en el momento tener cubierta todas las áreas (Entrevista N° 4, mujer, Sector comercial).

## Características de las prácticas formativas en los ambientes de trabajo

Como ya señalamos, para poder incorporarse al programa, las empresas debieron formular un *proyecto formativo*. Desde su implementación, se aprobaron y realizaron en Gran Resistencia un total de 64 proyectos de entrenamiento,<sup>52</sup> en los que participan/ron 249 jóvenes. Además del contenido formal de dichos proyectos, los relatos de los empresarios sobre las experiencias nos permiten distinguir situaciones diversas.

En algunas organizaciones, en realidad, estas prácticas directamente no se efectivizaron. Son algunos pocos casos,<sup>53</sup> de puestos no calificados (Maestranza y Cadete), en los que los jóvenes, luego de una charla informativa a cargo de los referentes de la empresa, directamente iniciaron las actividades

50 Este fue el motivo por el que muchos empresarios eligieron a este programa entre otros, ya que entendían que la oferta incluía capacitación, y esto configuraba un aspecto diferencial.

51 Nos referimos concretamente a su valoración, más que como una experiencia de formación, como un mecanismo de selección.

52 En los formularios de presentación aparecen con esta denominación. Si bien fueron 50 empresas las que se sumaron al programa desde el año 2008, a la fecha del relevamiento (mayo de 2012), varias de ellas presentaron en años sucesivos diferentes proyectos de este tipo; de allí el total de 64.

53 Lo mismo fue planteado de manera expresa por los entrevistados en dos casos: una empresa de servicios y una comercial.

habituales. Desde la mirada de los empleadores, se trata de tareas para las que consideraban que no era necesario más que estas instrucciones iniciales, ya que el aprendizaje se daría en el mismo ejercicio de la tarea.

En los casos restantes, si bien todos implementaron algún tipo de dispositivo, existen variaciones en relación con los tipos de estrategias de enseñanza-aprendizaje, su grado de estructuración y los perfiles de los responsables de su conducción.

Así, identificamos un primer grupo, que incluye a la mayoría de las empresas analizadas<sup>54</sup> (especialmente los comercios minoristas), en los que la práctica de los jóvenes se iniciaba con una breve etapa de *inducción* –en la que se brindaba información referente a la empresa y al puesto–<sup>55</sup> y luego, de modo inmediato, se pasaba a una instancia de aprendizaje directo en el trabajo diario. Esta técnica, que en el ámbito de la gestión de Recursos Humanos se conoce como técnica de *entrenamiento en el cargo* (Chiavenato, 1994; Doldán, Schuler y Valle, 2003), se orienta, justamente, a intentar optimizar aprendizajes en un menor tiempo y costo ya que es menor la inversión que debe realizarse en la estrategia de capacitación y, además, posibilita en forma paralela la disponibilidad de la fuerza de trabajo. Es una práctica que aparece como denominador común en aquellos puestos no calificados. Los responsables de realizar la orientación y el acompañamiento varían de acuerdo con las dimensiones de las empresas, pero en todos los casos son internos: en las pequeñas empresas, a veces es directamente el propietario o el gerente quien asume estas funciones; en las empresas medianas, se delega a los supervisores y/o compañeros de trabajo de la misma jerarquía.

Finalmente, distinguimos otro grupo de empresas<sup>56</sup> en las que, aunque también la estrategia estuvo centrada en la inducción y el entrenamiento en el puesto, incluyeron, además, en algunas instancias del proceso, otras técnicas complementarias: clases y/o charlas breves sobre temas específicos, representación de papeles (*role-playing*), salidas a terreno y simulaciones en la que se recurre a agentes externos (capacitadores contratados a tal efecto o proveedores de las firmas que ofrecen gratuitamente estas acciones). Tales experiencias se observan particularmente en empresas de servicios y en puestos con calificación operativa –tanto en el rubro de ventas (*telemarketer*, venta directa) como en algunos oficios (auxiliar de refrigeración, auxiliar de reparación de equipos informáticos)–. Otro aspecto distintivo es el del perfil de los propietarios y tutores del rubro de servicios informáticos y de reparación de artefactos eléctricos; en ambos casos, los responsables de la capacitación, además de ser profesionales

54 Revisten tales características 9 empresas de los 15 casos seleccionados en la muestra.

55 Sobre la historia y organización de la empresa, las características del producto o del servicio, los deberes y derechos de los trabajadores, las normas y reglamentos internos, los horarios, entre otros aspectos.

56 Incluimos en este grupo a 4 empresas de las 15 analizadas en la muestra.

con titulación en el rubro, poseen experiencia docente en instituciones de formación profesional.

Con respecto a los *contenidos temáticos*, si bien en la normativa se contemplaba la posibilidad de incluir alternativamente prácticas concretas en el puesto de trabajo y capacitación *teórica* y se mencionan (de modo no taxativo) ciertos contenidos a ser incorporados en las mismas,<sup>57</sup> en la mayoría de los casos, esto solo quedó en los documentos formales. Aunque en todos los casos identificamos la inclusión de conceptos técnicos básicos de cada una de las actividades u oficios (y, en algunos de ellos, de aspectos de seguridad, higiene y salud), por los tipos de estrategias metodológicas utilizadas, su mayor desarrollo fue en la práctica. Consecuentemente, los temas priorizados en todas las experiencias fueron aquellos estrictamente vinculados con los puestos (centrados en el cargo), omitiendo el desarrollo de otros que podrían aportar una formación más integral de los jóvenes –por ejemplo, aquellos saberes que favorezcan el desarrollo de competencias sociales y relacionales en los espacios de trabajo.

Un aspecto que quizá pudo haber desalentado la realización de acciones de capacitación más integrales (y que fue señalado también por los agentes estatales locales) es el hecho de que la normativa establece la capacitación “teórica” solo con carácter obligatorio para aquellas organizaciones que declaran ser medianas o grandes empresas (quienes, además, deben incluir datos y referencias del capacitador a cargo de esta instancia). Si bien se comprende que esta diferenciación se sostiene en la idea de que las empresas más grandes son las que pueden asumir en mayor medida este requerimiento, también conviene señalar que esta separación entre teoría y práctica (y, a su vez, el claro privilegio por lo “práctico”) está actualmente en discusión en el campo de la formación profesional. Para Spinosa (2006), la dicotomización entre ambas esferas (teoría y práctica) parte de un supuesto deductivista de la construcción del saber que jerarquiza la teoría y considera a la práctica solo como una aplicación y no como un espacio de creación. Este posicionamiento, desde la visión del autor, obtura la posibilidad de avanzar en la consideración de otras formas de autoaprendizaje sumamente útiles en las políticas socioeducativo-laborales que conjuguen la práctica con las experiencias de vida y trabajo adquiridas en las trayectorias educativas y laborales de los sujetos.

Lo cierto es que una estrategia pedagógica más integral, que asuma las características antes señaladas, requiere, además, de una propuesta pedagógico-didáctica planificada. En este sentido, una cuestión básica –que representa otro de los puntos de tensión del programa– es el *tiempo* necesario para poder transitar por la experiencia. La normativa establece una extensión máxima de seis meses, que luego, en gran parte de las propuestas presentadas, se redujeron a

57 Se esperaba que fueran incluidos el desarrollo de conceptos técnicos básicos de la actividad, aspectos de seguridad, higiene y salud que se aplican en el ejercicio de la ocupación, temas de calidad y mejora continua y otros que resultaran pertinentes.

menos de cuatro. La urgencia por la cobertura rápida de algunos puestos de trabajo, en algunos casos, y el desconocimiento y la desconfianza en el dispositivo<sup>58</sup> por parte de las empresas, en otros, son las razones que explican dicha reducción en la duración de las experiencias.

Por último, un aspecto que no puede obviarse en este análisis es el que se refiere a ciertas características contextuales más amplias que entendemos que operaran como límites de estas experiencias. Gran parte de las empresas analizadas muestran comportamientos comunes a los identificados en estudios previos nacionales (Novick, 2010)<sup>59</sup> y en la región NEA (Barbetti, 2002): un desempeño relativamente pobre y un escaso esfuerzo del sector productivo hacia la capacitación y formación de sus empleados en general (más allá de las acciones específicas desarrolladas para los jóvenes en el marco de este programa). Debido a la falta de experiencia previa y a la inexistencia de recursos humanos calificados para acompañar estos procesos en la mayoría de los casos, las prácticas de formación y capacitación que se realizan son aisladas, sin planificación y sistemáticas; además, en pocas ocasiones, se incluyen estrategias consistentes de seguimiento y evaluación de los aprendizajes.

### **Seguimiento, evaluación y contratación**

Para el seguimiento y evaluación del tránsito de cada uno jóvenes en la experiencia, el programa prevé, desde sus marcos normativos,<sup>60</sup> dos figuras: un tutor personal provisto por el programa y un referente de la empresa como tutor del proyecto de aprendizaje en el espacio de trabajo.

Los tutores de la Agencia de Empleo conformaban –en el momento del trabajo de campo– un equipo con experiencia en este tipo de trabajo, que fue seleccionado por su perfil y que recibió capacitación previa para el desempeño de sus funciones; sin embargo, era reducido: estaba integrado por 6 personas que debían atender en ese momento a un volumen cercano a 4000 jóvenes beneficiarios. Para el monitoreo, además de las entrevistas a los jóvenes en la agencia, los tutores realizaron reuniones con los empresarios y visitas a los espacios de trabajo.

En general, las valoraciones de los empresarios sobre el desempeño de esos tutores son positivas. Destacan la cordial atención desde el primer contacto, su presencia personal o vía telefónica y el acompañamiento al momento de tener que resolver algunas situaciones críticas. Por su parte, quienes tienen aprecia-

58 En dos oportunidades, los entrevistados plantearon que prefirieron experiencias acotadas para poder evaluar a los jóvenes y establecer si efectivamente la propuesta les interesaba y les resultaba útil.

59 Entre los años 2004 y 2005, menos de un tercio del total de empresas analizadas habían realizado alguna acción de capacitación para sus empleados, proporción que se reduce aún más si se excluyen los cursos de higiene y seguridad industrial (que son los mínimos exigidos).

60 Establecidos en el Reglamento Operativo del Programa “Jóvenes con más y mejor trabajo” del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República Argentina.

ciones críticas se refieren, especialmente, a dificultades vinculadas con la gestión administrativa (entre otras, demoras en la realización de los convenios, en la aprobación de los proyectos y en la concreción de las firmas de autoridades) y a las tareas de control de algunos procedimientos establecidos en la normativa (reclamos en la presentación de informes o situaciones en la que no se habilitó la renovación de alguna práctica).<sup>61</sup>

Por su parte, en las empresas, el seguimiento de las experiencias de cada uno de los pasantes estuvo a cargo de los supervisores y/o dueños. En la mayoría de los casos, dicho proceso no tuvo una planificación previa, ni un carácter sistemático que siguiera criterios específicos para evaluar aprendizajes. Probablemente por los roles ocupados dentro de las empresas (encargados, supervisores, etc.), los relatos de los entrevistados refieren a prácticas vinculadas a una evaluación de desempeño (por ejemplo, según el rendimiento) como trabajadores en los puestos antes que como aprendices de una tarea.

Hubo una especialista para la capacitación, pero no hubo una evaluación de la misma; la evaluación era el rendimiento que cada uno tenía en su trabajo; cada una tiene su ficha de trabajo. La evaluación fue en la “zona de fuego”, como se dice: cantidad de ventas... (Entrevista N° 6, hombre, Sector servicios).

Las capacitaciones era en la cotidianeidad, porque no había tiempo para darles clases. Los evaluaban en el día a día, los mismos encargados. De ahí que se dieron las referencias para su continuidad, porque, por la falta de tiempo, la única forma de evaluarlos era así [...] uno no tuvo buenas referencias porque los encargados comentaron que tenía desgano, llegaba tarde. Igual sus tareas eran hombrar, limpiar los pisos, una especie de derecho de piso que le hacían pagar; son códigos de ellos (Entrevistado N° 14, mujer, Sector comercio).

Además de la falta de formación de los tutores, el apremio de tiempo y el ritmo de trabajo cotidiano constituyen otros aspectos que limitan la posibilidad de hacer evaluaciones que aporten una retroalimentación significativa sobre proceso de aprendizaje y una revisión de los dispositivos propuestos. Así, en algunas ocasiones, las estrategias desplegadas (tanto en sus objetivos como en su metodología) omiten el reconocimiento de *ciertas particularidades culturales de los jóvenes*, generando una contradicción directa con el carácter de inclusión social planteado en los objetivos del programa. El siguiente fragmento de una entrevista, referido a un joven aborigen que pasó por la experiencia de entrenamiento en un Call Center, es bastante significativo al respecto:

61 Un entrevistado mencionó sentirse “castigado” desde la Agencia ya que, por no haber contratado a ninguno de los jóvenes que participaron en una experiencia anterior, no habilitaban la presentación de proyectos para la inclusión de algunos nuevos.

A los que quedaron seleccionados se los mandó a capacitar: se les hizo una semana de capacitación [que] consistía en enseñarles cómo tienen que hablar, qué tienen que decir, la presentación, el *speech*, la voz, las palabras en las que tienen que poner énfasis, técnicas de *telemarketing* [...] También le dimos la oportunidad a un aborigen que estaba en el programa. Él no sabía cómo agradecerlos, porque estaba acostumbrado a que lo excluyamos. El problema era que él mismo se sentía condicionado; nosotros lo tratábamos como a cualquier otro; pero, como él ya venía con todo su entorno, que los dejan de lado y les dan los peores trabajos, no funcionó. Yo le decía: “Acá sos uno más, acá se te va a enseñar como a todos, y después depende de vos cómo te desarrolles”. Anduvo un tiempo, se le dio todo, pero no rindió, hasta que él mismo se dio cuenta [...] agradeció la oportunidad que se le daba y se fue. Se dio cuenta que no podía... (Entrevista N° 6, hombre, Sector servicios).

El abandono de la experiencia, desde la mirada de entrevistado, es interpretado como el resultado de una falta de adaptación del joven (en este caso aborigen), y no hay ningún tipo de reflexión, ni vinculación entre dicha situación y las características de formación ofrecida o el tipo de trabajo propuesto.

Aunque las apreciaciones no son homogéneas, en las evaluaciones finales que los empresarios realizan sobre la experiencia, surgen valoraciones que son, en términos generales, positivas. En las mismas destacan, fundamentalmente, que las prácticas promovieron aprendizajes de conocimientos y habilidades vinculados a los oficios y/o tareas desarrolladas (independientemente de la profundidad de los mismos, señalan que el paso por la empresa “algo les dejó”) y rescatan la experiencia de haber transitado por un espacio que no conocían y al que quizá, de otro modo, no hubieran accedido.

Las valoraciones negativas, en cambio, casi de manera unánime y generalizada, se refieren a situaciones de disconformidad en relación con aspectos actitudinales y comportamentales de algunos jóvenes. La falta de apego a las normas y a los códigos de la empresa (cumplimiento de los horarios, inasistencias, abandono de la experiencia) y el no cumplimiento de ciertos requerimientos formulados en el perfil inicial (desánimo, falta de interés, etc.) aparecen en los relatos de los entrevistados, ejemplificando situaciones que fueron vividas también con frustración. Muchos de estos mismos señalamientos fueron explicitados también por los técnicos de la Agencia, quienes, además, reconocían la complejidad del trabajo con aspectos motivacionales.

Finalmente en relación con la contratación, si bien todas las empresas en los formularios iniciales explicitaron su voluntad y compromiso de evaluar la experiencia de los jóvenes durante este proceso y decidir sobre su contratación, esa disposición se hizo efectiva solo en el caso de 30 jóvenes (que representan un 12% de todos los que participaron en esta prestación). Los registros muestran un bajo número de abandonos voluntarios (15 bajas y 3 despidos) y algunos

pocos jóvenes que manifestaron deseos de no continuar finalizada la prácticas, por lo que es posible inferir que la no continuación del resto tuvo que ver con la decisión de las empresas de no contratar.

## REFLEXIONES FINALES

El diseño del programa analizado, a diferencia de algunas propuestas anteriores, refleja un abordaje más amplio e integral de los diversos factores que configuran la problemática del acceso al mundo del trabajo de los jóvenes en situación de vulnerabilidad social. Quizá unas de sus mayores potencialidades sean la intencionalidad de ampliar la mirada sobre las contribuciones que podrían realizarse desde los diferentes actores que intervienen en la relación educación-trabajo y el esfuerzo por estimular un mayor acercamiento e involucramiento de las empresas.

Los hallazgos empíricos referidos a la instancia de su implementación a nivel local muestran que, si bien para las organizaciones la incorporación a este tipo de programas supone un beneficio económico (de hecho, como lo señalan los mismos empresarios, este es uno de los motivos centrales de su adhesión), la participación del sector es aún reducida (son escasas las plazas ofrecidas), y se requiere un trabajo de acompañamiento sistemático y continuo de los agentes estatales para hacer efectivo el cumplimiento de algunas condiciones mínimas en las que, según lo previsto, se deben desarrollar las experiencias de aprendizaje de los jóvenes.

Tanto los empresarios participantes como los funcionarios y técnicos del programa manifiestan una valoración positiva de la experiencia. Como señalan, uno de los aspectos más significativos de estas acciones es la posibilidad concreta que se les ofrece a los jóvenes de vivenciar la experiencia de estar en un ámbito real de trabajo, de tener un primer acercamiento a ciertas normas, usos y costumbres propias de espacios laborales, a los que les resultaría difícil de acceder por sus propios medios, dado sus capitales sociales y culturales.

Sin embargo, identificamos también algunos aspectos críticos (comunes a los señalados en varias investigaciones realizadas en otros contextos) que ponen en tensión el cumplimiento de los objetivos originales de la propuesta y que, a su vez, evidencian la necesidad de que estas experiencias sean evaluadas con mayor profundidad.

Así, advertimos que la posibilidad de que los jóvenes construyan trayectorias formativas que favorezcan su inclusión aparecen condicionadas, en este caso, por ciertos rasgos estructurales del mercado de trabajo local y por las características que asumen las prácticas en las organizaciones participantes. En esta experiencia es minoritaria la participación de empresas pertenecientes a los sectores más dinámicos de la economía, cuya inclusión (por algunas condiciones de trabajo que ofrecen) podría aportar valor a la propuesta. Asimismo, para gran parte de las empresas estudiadas, el desarrollo de acciones formativas en

los espacios de trabajo es una práctica poco frecuente. Consecuentemente, las experiencias de formación destinadas a los jóvenes son también limitadas y acotadas (no solo en cuanto a su extensión, sino también respecto de sus contenidos y estrategias).

Consideramos que, para promover la construcción de itinerarios educativos y laborales calificantes dentro de las organizaciones empresariales, los proyectos formativos deberían revisar la posibilidad de desarrollar situaciones pedagógico-didácticas que favorezcan aprendizajes más integrales que, como lo señala Bertand (1998), consideren a los jóvenes como los protagonistas centrales de las intervenciones y atiendan las particularidades de sus perfiles. En tal sentido, la promoción de situaciones de aprendizaje de los diversos saberes del trabajo (Spinosa, 2006) –que no se limiten al “saber hacer”– se revela como uno de los principales desafíos, especialmente en este tipo de experiencias en las que las actividades desarrolladas por los jóvenes se vinculan a ocupaciones en puestos de baja calificación.

Finalmente, un aspecto que consideramos necesario abordar y que esperamos poder desarrollar en futuros análisis, se refiere a las percepciones, valoraciones y vivencias de los jóvenes respecto del programa y de las experiencias de entrenamiento.

## ANEXO

**Cuadro 1. Principales características de los programas para jóvenes implementados en la Argentina y en la Provincia del Chaco. Período 1993-2012**

	Programas “Proyecto Joven” y “Capacitar”	Programa “Incluir”	Programa “Jóvenes con más y mejor trabajo”
Período de aplicación	1993-2001	2004-2007	2008 (inicio)-2012 (previsto para su finalización)
Características centrales del mercado de trabajo	Crisis socioeconómica sucesivas. Crecimiento progresivo de las tasas de desocupación y precarización laboral	Período poscrisis socioeconómica nacional 2001/200 Mejoramiento progresivo de las tasas de desocupación Sostenimiento de la precarización laboral	Recuperación económica Disminución de las tasas de desocupación Sostenimiento de la precarización laboral
Organismo financiero	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Tesoro Nacional y Banco Mundial
Organismo responsable del diseño del programa	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación	Dirección Nacional de Juventud del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación
Organismos responsables de la ejecución	Ministerio de Trabajo y Formación de Recursos Humanos de la Nación, Gerencias Locales de Empleo Provinciales	Dirección Nacional de Juventud Organismos de Juventud en cada una de las Provincias Organizaciones Administradoras (OA) Organizaciones de la Sociedad con base en cada uno de los territorios	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación Red de Oficinas de Empleo en los Municipios (250 municipios)
Otros actores participantes en la implementación del programa	Instituciones de Capacitación Laboral (ICAP) Otras organizaciones de la sociedad civil (incluyendo a empresas)	Organizaciones de la sociedad civil con experiencia en el trabajo con jóvenes (OEs) Organizaciones sociales de base (OBS) Gobiernos Provinciales Municipios	Áreas de Juventud de los Gobiernos Provinciales Instituciones de formación profesional (Red de Instituciones de Formación Continua) Organizaciones empresariales Organizaciones sindicales Organizaciones representativas de los jóvenes y de la sociedad civil con experiencia en el abordaje de la temática juvenil
Características de los destinatarios	Jóvenes mayores de 16 años, con problemas de empleo (desocupados o subocupados) y procedentes de hogares de bajos ingresos, con niveles educativos bajos y escasa o nula experiencia laboral	Jóvenes de 18 a 25 años de edad, desocupados o subocupados, en situación de pobreza, con bajo nivel de escolaridad y/o baja calificación laboral	Jóvenes de 18 a 24 años de edad, con residencia permanente en el país, que no hayan completado el nivel primario y/o secundario de educación formal, desocupados o inactivos (que no estudian ni buscan trabajo) y que suscriban un convenio de adhesión en las oficinas de empleo municipales (de la Red de Servicios de Empleo)
Incentivos económicos para los beneficiarios	Durante el período de realización de los cursos y las pasantías Remoción de barreras	Apoyo económico a quienes desarrollan microemprendimientos. Remoción de barreras.	Ayudas económicas no remunerativas variables en los montos (de \$ 150 a \$ 550 mensuales) de acuerdo con las distintas actividades desarrolladas Apoyo económico a quienes desarrollan microemprendimientos Remoción de barreras generales (pasajes y refrigerios, becas de estudio) y específicas que dificultan la participación de las mujeres.

**Cuadro 1. Conclusión**

	Programas “Proyecto Joven” y “Capacitar”	Programa “Incluir”	Programa “Jóvenes con más y mejor trabajo”
Objetivo general del programa	Acrecentar la productividad de los jóvenes e infundirles valores y actitudes para mejorar sus posibilidades de conseguir un puesto de trabajo y conservarlo	Incrementar la participación de los jóvenes en procesos donde desarrollen competencias a partir de sus conocimientos y cualidades personales, apuntando tanto a su inserción y permanencia en el mercado laboral como al asociativismo, herramienta necesaria para generar redes sociales que contribuyan a una participación ciudadana activa en la comunidad	Generar oportunidades de inclusión social y laboral de las y los jóvenes a través de acciones integradas que les permitan identificar el perfil profesional en el cual desean desempeñarse; finalizar su escolaridad obligatoria; realizar experiencias de formación y/o de prácticas calificantes en ambientes de trabajo; iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo
Modalidades de intervención	a) Cursos de Capacitación Laboral, de carácter eminentemente práctico, en ocupaciones semi-calificadas. b) Pasantías laborales en empresas productivas y de servicios.	a) Cursos de capacitación en oficios y en formulación de proyectos productivos y fondos económicos para proyectos productivos b) Talleres de capacitación en temas relacionados con la problemática juvenil y financiamiento de proyectos comunitarios innovadores c) Fortalecimiento institucional de organizaciones gubernamentales y sociales que trabajan con jóvenes	a) Orientación e inducción al mundo del trabajo b) Formación para la certificación de estudios primarios y/o secundarios c) Cursos de formación profesional (en ocupaciones específicas definidas en la instancia a) d) Certificación de competencias laborales e) Asistencia técnica y financiera para la generación de emprendimientos independientes f) Prácticas calificantes en ambientes de trabajo en empresas del sector público o privado g) Apoyo a la búsqueda de empleo e intermediación laboral h) Apoyo a la inserción laboral (promoción de la contratación de jóvenes ofreciendo incentivos financieros a las micro y a las PyMES que los incorporen como trabajadores en relación de dependencia
Conceptos teóricos clave	1. Teoría del Capital Humano	1. Teoría del Capital Humano . 2. Enfoque del Capital Social y del Microemprendimiento 3. Enfoque del Desarrollo Local	1. Teoría del Capital Humano . 2. Enfoque del Capital Social y del Microemprendimiento 3. Intermediación laboral (información y contactos) 4. Responsabilidad empresarial y trabajo decente
Intervención del sector empresarial	Promoción y negociación de normas de flexibilización laboral/Demandas de nuevas competencias/Ofertras de cursos y de espacios para la realización de pasantías laborales.	Ausencia en la intervención	Oferta de formación en el trabajo Ofertras de puestos de trabajo Cofinanciamiento de ambas actividades con el Estado

Fuente: Elaboración propia a partir de documentos de base de cada uno de los programas.

## Cuadro 2. Empresas participantes en el Programa “Jóvenes con más y mejor trabajo” en Resistencia

Sector de actividad	Servicio	20 %
	Comercio	64 %
	Industria	14 %
	Construcción	2 %
Rubro	Informática y tecnología	4,8 %
	Artículos para el hogar	7,1 %
	Textil y confección de indumentaria	9,5 %
	Ventas minoristas comercios	42,9 %
	Automotor	4,8 %
	Salud	7,1 %
	Industria y elaboración comercial	7,2 %
	Diseño y publicidad	4,8 %
	Construcción	4,8 %
	Hotelería y gastronomía	2,4 %
	Servicios empresariales ( <i>call center</i> )	4,8 %
Tamaño de empresa	Pequeñas	79 %
	Medianas	21 %
	Grandes	-
Origen del capital empresarial	Local/ regional	98 %
	Nacional	2%
Cantidad de jóvenes del programa incluidos en empresas	1 a 3 jóvenes	80%
	4 a 10 jóvenes	14 %
	Más de 40 jóvenes	6 %

Fuente: Elaboración propia sobre datos proporcionados por la Agencia de Empleo de la Provincia del Chaco (junio 2008-mayo 2012).

**Cuadro 3. Caracterización de las acciones de entrenamiento para el trabajo del Programa “Jóvenes con más y mejor trabajo” en Resistencia**

Proyectos ejecutados por año	64 proyectos	2008: 9 proyectos
		2009: 20 proyectos
		2010: 20 proyectos
		2011: 6 proyectos
		2012: 9 proyectos
Duración de las prácticas	Máximo hasta 6 meses	2 meses: 2 proyectos
		3 meses: 31 proyectos
		4 meses: 13 proyectos
		5 meses: 4 proyectos
		6 meses: 14 proyectos
Jóvenes que desarrollaron acciones de entrenamiento	249 jóvenes	2008: 42 jóvenes
		2009: 100 jóvenes
		2010: 77 jóvenes
		2011: 11 jóvenes
		2012: 19 jóvenes
Compromiso de contratación de los jóvenes		64 proyectos
Contratación efectiva		30 jóvenes

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Agencia de Empleo de la Provincia del Chaco (noviembre 2008-mayo 2012).

## BIBLIOGRAFÍA

ABDALA, E. (2004), "Formación en alternancia. Un esbozo de la experiencia internacional", en E. Abdala y otros, *Formación de jóvenes en alternancia. Una propuesta pedagógica innovadora*, Montevideo, CINTERFOR-OIT/ CECAP/ El abrojo, pp. 11-28.

AGUILAR VILLANUEVA, L. (1993), *Problemas públicos y Agenda de gobierno*, México D.F., Porrúa.

ÁLVAREZ, A. (2003), "Manual de apoyo para la implementación de pasantías educativas". Buenos Aires, INET.

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, redÉtis (IIPE-IDES)/ MTCYT y MTEYSS/La Crujía.

BALARDINI, S. y J. HERMO (1995), *Políticas de juventud en América Latina: evaluación y diseño: Informe Argentina*, Buenos Aires, OIJ-FLACSO Sede Argentina.

BARBETTI, P. (2002): "Necesidades de Formación y Capacitación de Profesionales Universitarios en Empresas de Corrientes: la visión de los empresarios", en A.M. Pérez Rubio (coord.), *Los Universitarios y el Mercado de Trabajo. Crónica de una relación compleja*, Corrientes (Argentina), EUDENE, pp. 135-168.

----- (2003), "La inserción de los y las jóvenes en el Gran Resistencia", A. M. Pérez Rubio (coord.), *Rupturas y permanencias en los roles de género. Cuando las mujeres trabajan*, Corrientes (Argentina), EUDENE, pp. 67-96.

----- (2006), "Políticas socio-laborales juveniles: el caso del Programa INCLUIR en la Provincia del Chaco: ¿Una nueva política?", en *Revista Estudios del Trabajo*, n° 31, Buenos Aires, Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET), pp. 89-108.

----- (2007), "Programas socio-laborales juveniles y desarrollo local. Análisis de una intervención en el Gran Resistencia (Chaco) desde las opiniones y valoraciones de los actores locales", en *Revista IIED-AL*, n° 66, Buenos Aires, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, Serie Juventud y Trabajo, abril, pp. 77-112.

BARBETTI, P. y A. CAVIGLIA (2009), "Inserción ocupacional y prácticas laborales en micro-empresarios juveniles. Análisis de algunas experiencias promovidas por programas sociales en la Ciudad de Resistencia (Provincia del Chaco)", en *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo*, n° 5, Buenos Aires, Sistema de Información sobre Mercado Laboral (SIMEL) diciembre, pp. 281-304.

BERTRAND, O., M. DURAND DROUHIN y C. ROMANI (1998), "Aprendices, alternancia, sistema dual, ¿callejones sin salida o autopistas al futuro?", en *Calificaciones y Empleo*, n° 19, Francia, PIETTE- CEREQ, pp. 1-5.

CAMPOS RÍOS, G. (2003), "Implicaciones económicas del concepto de empleabilidad", *Revista Aportes*, año VIII, n° 23, México D.F., Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, mayo-agosto.

CASAL, J. (2002), "Transiciones a la Vida Activa y políticas públicas sobre juventud", en *Estudios de juventud*, n° 59. Madrid, INJUVE, pp. 35-59.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2001), "Capital Social y Pobreza", documento preparado en el contexto de la Conferencia Regional sobre Capital Social y Pobreza, Santiago de Chile, CEPAL y Universidad del Estado de Michigan, 24 al 26 de septiembre.

----- (2008), *Situación y Desafíos de la Juventud Iberoamericana*. San Salvador, Publicación de Sistema de Naciones Unidas.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) y ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE LA JUVENTUD (OIJ) (2007), *La juventud en Iberoamérica: tendencias y urgencias*, Buenos Aires/Santiago de Chile, CEPAL-OIJ, Segunda Edición Actualizada.

CHIAVENATO, I. (1994), *Administración de Recursos Humanos*, Santa Fe de Bogotá, Mc Graw Hill.

DÁVILA, L. 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.

DEIBE, E. (2008), "Políticas de Empleo para la Inclusión", en *Revista de Trabajo*, año 4, n° 6, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, agosto, pp. 201-211.

DEVIA, S. (2003), "¿Éxito o fracaso de las políticas públicas de capacitación laboral para los jóvenes? Evaluación del Programa Testigo: 'Proyecto Joven' de Argentina (1993-2000)", trabajo de tesis de Maestría en Administración Pública, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

DOLDÁN, S., R. SCHULER y R. VALLE (2003), *La Gestión de los Recursos Humanos*, Madrid, Mac Graw Hill.

FLEURY, S. (1997), *Estado sin ciudadanos. Seguridad social en América Latina*, Buenos Aires, Lugar Editorial.

FUERTES, F., M. L. GOYBURU y B. KOSACOFF (2006), *La responsabilidad social empresaria ¿solo un discurso?*, Santiago de Chile, CEPAL.

GALLART, M. A. (2001), "Los desafíos de la integración de los jóvenes pobres: la respuesta de los programa de formación de 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.

----- (2003), *La formación para el trabajo y los jóvenes en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL-GTZ.

----- (2004), *Reflexiones para la vinculación con empresas por parte de escuelas técnicas*, Buenos Aires, AEA, Programa de vinculación empresa-escuela, pp. 1-6.

GOLOVANEVSKY, L. (2012), "Inserción laboral de los jóvenes en la post-convertibilidad. Una visión regional", en M. Delfino, P. Barbetti y H. Arrillaga (comps.), *II Jornadas Nacionales sobre Estudios Regionales y Mercados de Trabajo*, Santa Fe (Argentina), Ediciones UNL. E-Book: ISBN978-987-657-781-6.

HERNÁNDEZ, J. (2007), "La pasantía laboral en los proyectos Entra 21. Estrategias, aciertos y retos", Washington, IYF, *Estudios y Reflexiones n° 4*. Disponible en: <<http://www.redetis.org.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, ASET.

----- (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, redEtis (IIPE-IDES), MTCyT y MTEySS, La Crujía.

----- (2008), "Los dispositivos recientes de empleo juvenil: institucionalidades, articulaciones con la educación formal y socialización laboral", en *Revista de Trabajo*, año 4, n° 6, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, agosto-diciembre.

----- (2010), *La construcción social de las trayectorias laborales de jóvenes. Políticas, instituciones, dispositivos y subjetividades*, Buenos Aires, Teseo.

JACINTO, C. y V. MILLENAAR (2007), "Las relaciones entre escuelas y empresas: un camino con nuevos desafíos en América Latina", en *Boletín redEtis*, n° 7, Buenos Aires, Red de Educación, Trabajo e Inserción Social, pp. 1-6.

LASIDA, J. (2004), "Estrategias para acercar a los jóvenes al trabajo", en *Tendencias y debates*, n° 3, Buenos Aires, redEtis (IIPE-IDES).

LASIDA, J. y E. RODRÍGUEZ (2006), *Entrando al mundo del trabajo: resultado de seis proyectos Entra 21*, International Youth Foundation, Serie Aprendizaje n° 2. Disponible en: <<http://www.redetis.org.ar>>.

MAJONE, G. (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de las políticas públicas*, México D.F., Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/F.C.E.

MOENCH, E. (2011), "Inversiones en servicios: nuevas territorialidades en la expansión de *call centers* en el interior de la Argentina, 2002-2010", en *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo*, n° 7, Buenos Aires, Centro de Investigación y Promoción para la Salud, la Educación y el Ambiente (CIPSA), diciembre, pp. 59-88.

NEFFA, J. C. (2003), *El trabajo humano, contribuciones al estudio de un valor que permanece*, Buenos Aires, Lumen.

----- (2008), "Oficinas de empleo municipales: el impacto del seguro de capacitación y empleo sobre las mismas. Análisis de casos y sistematización", en A. I. Herras y D. Burín (coords.), *Trabajo, Desarrollo y Diversidad*, Buenos Aires, Editorial CICCUS.

NOVICK, M. (2004), "Transformaciones recientes en el mercado de trabajo argentino y nuevas demandas de formación", en C. Jacinto (coord.), *¿Educar para qué trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina*, Buenos Aires, redEtis (IIPE-IDES), MTCyT y MTEySS, La Crujía.

----- (2010), "La compleja integración Educación y Trabajo. Entre la definición y la articulación de las políticas públicas" en M. R. Almandoz (coord.), *Educación y Trabajo: articulaciones y políticas*, Buenos Aires, Instituto Internacional de Planeamiento de la educación (IIPE)-UNESCO.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (2007), *Trabajo decente y juventud: Argentina*, Lima, OIT.

----- (2010), *Trabajo decente y juventud en América Latina 2010*, Lima, OIT/Proyecto Promoción del Empleo Juvenil en América Latina (PREJAL).

PÉREZ RUBIO, A. M. (coord.) (2002), *Los Universitarios y el Mercado de Trabajo. Crónica de una relación compleja*, Corrientes (Argentina), EUDENE, pp. 135-168.

RUIZ VIÑALS, C. (2004), *Políticas sociolaborales. Un enfoque pluridisciplinar*, Madrid, Editorial UOC.

RIQUELME, G. (2006), "La relación entre educación y trabajo: continuidad, rupturas y desafíos", en *Anales de la Educación Común*, año 2, n° 5, Provincia de Buenos Aires (Argentina), Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Dirección Provincial de Planeamiento, pp. 68 a 75.

RODRÍGUEZ, E. (2002), *Políticas de juventud para el siglo XXI. Actores estratégicos para el desarrollo*, México D.F., CIEJUV-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, octubre, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. [En línea]. Disponible en: <<http://www.argumentos.fsoc.uba.ar/no4>>.

----- (2008), “La cuestión juvenil bajo sospecha”, en A. Salvia (coord.), *Jóvenes promesas. Trabajo, educación y exclusión social de jóvenes pobres en Argentina*, Buenos Aires, Miño y Dávila.

SALVIA, A. y F. MALLIMACI (2005), *Los nuevos rostros de la marginalidad*, Buenos Aires, Editorial Biblos.

SPINOSA, M. (2005), “Del empleo a la empleabilidad. De la educación a la educabilidad. Mutaciones individuales e individualización de los conflictos sociales”, ponencia presentada en el VII Congreso Nacional de Especialistas en Estudios del Trabajo, Buenos Aires, ASET, 10 al 12 de agosto.

----- (2006), “Los saberes y el trabajo”, en Revista *Anales de la Educación Común*. Tercer siglo, año 2, n° 5, Buenos Aires, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, diciembre.

SOBOL, B. (2007), “Caracterización de la estructura ocupacional en la región NEA 2003-2006”, en *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo*, n° 3, Buenos Aires, SIMEL.

TAMAYO SÁENZ, M. (1997), “El análisis de las políticas públicas”, en R. Bañon y E. Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza Editorial.

TOMADA, C. (2004), “Discurso de apertura del Seminario Regional ‘La educación frente a la crisis del mercado de trabajo y la inserción social en América Latina’”, en C. Jacinto (coord.), *¿Educar para qué trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina*, Buenos Aires, redEtis (IIPE-IDES)/MTCyT y MTEySS/La Crujía.

VALLES, M. (1997), *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*, Madrid, Síntesis.

VEZZA, E. y F. BERTRANOU (2011), *Un nexos por construir: jóvenes y trabajo decente en Argentina. Una radiografía del mercado de trabajo y las principales intervenciones*, Buenos Aires, Oficina de País de la OIT para la Argentina.

VILLAR, R. (2006), *Colaborando con el sector privado: el caso de un Proyecto Entra 21 en Salvador, Bahía, Brasil*, International Youth Foundation, Serie Aprendizaje n° 1. Disponible en: <<http://www.redetis.org.ar>>.

WELLER, J. (2003), *La problemática inserción laboral de los y las jóvenes*, Santiago de Chile, CEPAL, Serie Macroeconómica del Desarrollo n° 28.

----- (2006), “Inserción laboral de jóvenes: expectativas, demanda laboral y trayectorias”, en *Boletín redEtis*, n° 2, Buenos Aires, redEtis.

## RESUMEN

Las prácticas laborales en empresas y pasantías configuran, en las últimas décadas, una de las estrategias promovidas desde los programas sociolaborales para mejorar el acceso de los jóvenes a ocupaciones dentro del sector formal de la economía.

En este trabajo realizamos una discusión sobre el alcance y las particularidades de este tipo de intervenciones, focalizando el análisis en las características que asume la participación del sector empresarial.

En el texto, luego de 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 que actualmente se implementa en la Ciudad de Resistencia (Provincia del Chaco) e incluye este tipo de acciones. Además de identificar los ejes teóricos-conceptuales que orientan la propuesta y sus principales componentes, intentamos caracterizar el perfil de aquellas organizaciones que se sumaron a la propuesta, los motivos que orientaron esta decisión y algunas de sus prácticas, como uno de los actores centrales del programa.

## ABSTRACT

Labour practices in companies and internships set up, in recent decades, one of the strategies promoted from social-labour programmes to improve the access of young people to occupations within the formal sector of the economy.

In this work, we carry out a discussion on the scope and characteristics of this type of intervention, focusing on the characteristics analysis that assumes the participation of the business sector. In the text, after making a brief review of the state of the art on the subject, introducing the progress of a study in which we analyze the first results of a program that is currently deployed in the city of Resistencia (Chaco Province) and includes such actions. In addition to identifying the theoretical-conceptual axes that orient the proposal and its main components, we try to characterize the profile of those organizations that joined in the proposal, the reasons which guided this decision and some of their practices, as one of the central actors of the programme.

## PALABRAS CLAVE

PROGRAMAS SOCIALES  
CAPACITACIÓN LABORAL  
JÓVENES  
EMPRESAS

## KEY WORDS

SOCIAL PROGRAMS  
JOB TRAINING  
YOUNG  
COMPANIES



## **EL PROGRAMA PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: PARTICIPACIÓN CIUDADANA, DEMOCRACIA DELIBERATIVA E INCLUSIÓN SOCIAL. ANÁLISIS DE LAS TENSIONES Y POTENCIALIDADES DE LA EXPERIENCIA DE CORRIENTES**

*Ma. Mercedes Oraisón  
Laura M. González Foutel*

Este artículo indaga acerca de una estrategia política que se ha ido configurando y consolidando en los últimos años como una de las formas más exitosas de participación popular: el Presupuesto Participativo (PP). El interés central está puesto en los procesos que promueven la interacción de los actores de la sociedad civil con alguna instancia de gobierno (principalmente local –municipio, comuna, ayuntamiento–) con el propósito de intervenir en asuntos de interés público. Tales procesos suponen avanzar hacia un modelo de democracia participativa que garantice una participación popular autónoma y espacios deliberativos y de toma de decisiones que permitan incorporar a todos los sectores de la sociedad.

En este marco, se analiza el programa Presupuesto Participativo implementado por el municipio de la ciudad de Corrientes desde el año 2010, con el propósito de comprender cómo se define la relación entre los dos actores implicados –el Estado y la sociedad civil– y cómo y cuáles son sus interpelaciones recíprocas. Asimismo, se reflexiona críticamente acerca de las potencialidades y debilidades del entramado relacional de la experiencia en términos de subjetivación de la participación, profundización de la democracia y construcción de ciudadanía.

Los datos aquí analizados provienen de entrevistas en profundidad realizadas a los funcionarios del municipio a cargo de la dirección de Presupuesto Participativo, a los participantes en las asambleas barriales, a los delegados y a miembros de organizaciones civiles, además de observaciones no participantes desarrolladas en las distintas instancias de implementación del PP durante los años 2010, 2011 y 2012.

Ma. Mercedes Oraisón es profesora y Licenciada en Ciencias de la Educación y Doctora en Filosofía por la Universidad de Barcelona, profesora del Departamento de Filosofía de la Facultad de Humanidades de la UNNE e investigadora del Centro de Estudios Sociales de la misma universidad. E-mail: mercedesoraison@hotmail.com

Laura M. González Foutel es profesora y Licenciada en Ciencias de la Educación, becaria de posgrado CONICET-UNNE con sede de trabajo en el Centro de Estudios Sociales de la Universidad Nacional del Nordeste. E-mail: lagonfou@gmail.com

## EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO COMO FORMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Existen al menos dos perspectivas o discursos en torno a la participación ciudadana a partir de los cuales se configuran diferentes espacios de interacción entre actores de la sociedad civil y el Estado. De acuerdo con el modo en que se plantee la interpelación del Estado, con las formas de interlocución que se desplieguen y con el rol que ocupen los actores de la sociedad civil, la participación ciudadana puede aproximarse más a la participación comunitaria o a la participación política.

El primero de los casos se vincula con el tipo de participación construida en el marco de los procesos de implementación de las políticas sociales de corte neoliberal impulsadas durante fines de los 90 y principios de 2000, basadas en la asistencia material y la compensación de aquellas características personales que se asumían asociadas a la pobreza: escaso espíritu emprendedor, pasividad, inacción, falta de capacidad para autoorganizarse. El conjunto de estas políticas enfatizó la descentralización y la participación comunitaria (Clemente y Smulovitz, 2004.) El componente participativo de los programas intentó promover la elevación de la autoestima, como modo de aumentar el capital social y el capital humano necesarios para propender a los procesos de empoderamiento de los agentes (Putnam, 2001).

Se observa, así, un pasaje de lo social a lo comunitario en el que los procesos de construcción de ciudadanía se vinculan con la transferencia de herramientas propiciadoras de prácticas sociales, productivas y culturales que permitan el crecimiento y desarrollo de las organizaciones y los grupos, a fin de afianzar capacidades y competencias personales y sociocomunitarias, sin hacer referencia a las causas más estructurales que ocasionan la pobreza y la exclusión.

Este tipo de participación aparece claramente en el desarrollo de las políticas sociales caracterizadas por incorporar, como parte de su ejecución, metodologías con uno o más componentes participativos (talleres, foros, consejos, etc.). La práctica de la participación es vista como contraprestación, adquiriendo un sesgo voluntarista y despolitizado (Clemente, 2007), y su principal motivo se vincula con la satisfacción de necesidades que hacen a condiciones materiales cuya reproducción se asegura, precisamente, mediante la participación de los sujetos en un sistema de intercambio, de cooperación, de ayuda mutua y de redes clientelares.

En el marco de la profundización del modelo neoliberal, el Estado se posiciona con un rol subsidiario en estos procesos: se trata de que el ciudadano asuma un rol clave en la resolución de sus propios problemas, procurándose por su cuenta los recursos necesarios. A partir del cuestionamiento del clientelismo y de la pasividad generada por el Estado Benefactor, el neoliberalismo promueve una estrategia de ciudadanía autogestiva que posiciona al actor social en un lugar de autosuficiencia. El ciudadano se convierte en un “gestor” de sus propias necesidades e intereses. Si bien se habla de participación ciudadana,

lo que se configura es una forma de participación comunitaria tendiente a la promoción o el desarrollo comunitario, mediante la mejora en las condiciones materiales de vida, por medio de la iniciativa individual o de algún colectivo y de la autogestión.

Pero, en años más recientes, surgen otros modos de participación que asumen sentidos e intencionalidades políticas diferentes, inscribiéndose en un escenario de crisis o “metamorfosis” de las democracias contemporáneas. Al parecer, el escenario social se ha ido transformando en los últimos años, revirtiendo algunos de los procesos de desestructuración y fragmentación que las políticas neoliberales habían consolidado. Los diagnósticos actuales dan cuenta de crecientes y variadas formas de participación que hacen pensar en cierta reconstitución del tejido social lesionado y en la transformación en mito de la pasividad de la ciudadanía. Los movimientos sociales y las organizaciones comunitarias han contribuido de manera decisiva a la configuración de este nuevo escenario. Al mismo tiempo que los partidos políticos se erosionan y las grandes instituciones de representación se debilitan, se multiplican las organizaciones sociales y se diversifican los repertorios de expresión política y de participación ciudadana.

En este segundo caso, la participación se asocia a nuevas formas de comportamiento que ponen de manifiesto el protagonismo y la autonomización de los ciudadanos frente a los poderes del Estado; además de la desconfianza en los representantes y de la debilidad de las adhesiones partidarias, se evidencian formas inéditas de expresión de la ciudadanía. En este contexto, la participación se plantea como un modo de aproximarse al ideal de la democracia participativa.

La democracia participativa es propuesta, entonces, como una forma alternativa de comunicación, como un rescate de la voz popular, que expresa y hace pública la conciencia, la opinión y busca la ejecución de la voluntad de grupos que se consideran no representados. Es la expansión del concepto de democracia en dirección al logro del objetivo planteado en su definición: gobierno del pueblo, reconociendo el carácter protagonista y activo de dicho pueblo. Esas opiniones y esas acciones expresan formas de ruptura con la pasividad y con la actividad dirigida desde instancias partidarias o desde organizaciones estatales. Se presentan así formas de reidentificación social y de rechazo a la identificación política que considera a los ciudadanos como terceros excluidos, buenos solo para votar, para aclamar. Y se rechaza la concepción política que hace del binomio Estado-gobernantes un universo separado, impenetrable, abierto al pueblo cada cierto número de años, para que, mediante el acto de votar, única forma de participación admitida y auspiciada, se cumpla con el sagrado deber de ejercer el poder de delegar el poder, legitimando un poder, para perder el poder (Montero, 2006, p. 154).

Tales procesos ponen en clara evidencia que vivimos una etapa de transición del modelo liberal clásico de democracia representativa, basado en la partidocracia, a un modelo “híbrido” que da cabida a diferentes ensayos de demo-

cracia participativa mediante la revalorización del rol de la opinión pública, de la formación de consensos sociales.

De esta manera, se han ido conformando lo que se ha llamado las “democracias representativas impuras”, caracterizadas por la incorporación de mecanismos de democracia semidirecta y directa (referéndum, plebiscitos, audiencias públicas, revocatorias de mandatos, iniciativa popular, etc.) en los sistemas representativos de gobierno, que, sin excluir los mecanismos de representación tradicionales, abren otras instancias para la expresión de la voluntad popular, fundamentales para la canalización de las nuevas y múltiples demandas emergentes (Abal Medina, 2009, p. 206). En este escenario, se configura un espacio público que amplía y repolitiza los ámbitos de participación ciudadana, en la medida en que se convoca a participar no solo para intervenir en la ejecución de acciones tendientes a la resolución de problemas puntuales, sino para deliberar, decidir y formar una voluntad común en torno al contenido de los derechos que nos asisten y acerca de algunos asuntos de justicia ineludibles.

La participación ciudadana alcanza así su forma más completa, en tanto se despliega ya en las instancias iniciales de formulación de una política pública mediante la definición de prioridades, la inclusión de temas y perspectivas comunes y divergentes, achicando de este modo la brecha entre representantes y representados, gobernantes y gobernados.

El PP emerge en este contexto como un mecanismo de participación que permite recuperar las voces de los vecinos sobre los problemas que los movilizan y sus propuestas de resolución, articulando con las áreas correspondientes del municipio para concretar un proyecto viable y ejecutable. Por lo tanto, resulta un recurso con mucho potencial para incidir sobre el contenido de las políticas del gobierno local y para modificar ciertas situaciones de injusticia social al promover la inclusión y el empoderamiento de las comunidades marginadas, permitiéndoles incorporar sus voces y prioridades en los procesos de asignación y distribución de recursos.

No se deja de reconocer, junto con Cristina Bloj (2009, p. 48), que el PP no es una herramienta neutra porque puede ser utilizado tanto para defender una participación deliberativa amplia como para generar un nuevo espacio de especulación político-partidaria. Sin embargo, si logran superarse ciertos obstáculos, el PP puede crear un escenario para que los ciudadanos reflexionen sobre el presupuesto local y justifiquen ante sus iguales por qué tal demanda concreta es más legítima o más urgente que otra. Así, se puede establecer una dinámica de cooperación y argumentación intersubjetivas, contrarrestando, con el intercambio horizontal entre los vecinos, las lógicas de la interacción vertical planteada por las instancias consultivas de los modelos de participación más tradicionales.

## EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO COMO DEMOCRACIA DELIBERATIVA

Como reconoce Adela Cortina (2011, p. 18), el PP es una de las experiencias de participación popular más exitosas que han llevado a aumentar el protagonismo de los ciudadanos, a reducir las desigualdades sociales y a encontrar nuevas soluciones. Para esta autora, en la década de 1990 se produce lo que algunos autores han dado en llamar el “giro deliberativo de la democracia”. Entre sus impulsores encontramos a Bessette, a Manin y a Cohen, a los que siguieron un sin número de otros autores. Uno de sus referentes más importantes es Jürgen Habermas. Cortina reconoce que la propuesta de la democracia deliberativa tiene sus antecedentes más remotos en la Atenas de Pericles, en la que la comunidad política se construye a partir del uso de la palabra que lleva a deliberar sobre lo justo y lo injusto.<sup>1</sup> Dice, al respecto:

En efecto, si es cierto, como afirman Habermas o Bohman, que en una sociedad democrática los ciudadanos deben ser a la vez destinatarios y autores de las leyes, la única forma de hacer esto posible en una democracia representativa es que el legislador ofrezca razones públicas a favor de la legislación y los ciudadanos deliberen públicamente sobre su legitimidad. Si en una democracia participativa la deliberación debe tener un gran peso, en la representativa es esencial, porque los ciudadanos deben poder aceptar racionalmente las leyes que elaboran sus representantes (Cortina, 2011, pp. 16 y 17).

En este sentido, Habermas (1999, p. 242) señala que la participación y la política deliberativa no pueden depender solo de una ciudadanía madura, racionalmente motivada para intervenir en los espacios públicos, sino de la institucionalización de los procedimientos correspondientes. Para ello, la participación debería orientarse en un doble sentido: por una lado, poner sobre la mesa temas cuya relevancia afecta la sociedad global, definir problemas y hacer contribuciones, introducir cambios en los criterios de formación de la voluntad política y presionar sobre los parlamentos y los gobiernos a favor de determinadas políticas, esto es, incidir en la política pública; y, por otro, mantener activas las estructuras asociativas y comunicativas existentes, generar contra-espacios

1 Conviene aclarar, en este punto, que las propuestas actuales de democracia deliberativa se inscriben dentro del modelo de democracia participativa o semidirecta que responde a la crisis del modelo representativo, pero que, a la vez, evidencia la tensión que reconoce Rosanvallon (2007) entre el principio político –la afirmación de la supremacía de la voluntad general– y una realidad sociológica. “El pueblo es en la democracia un amo a la vez imperioso e inasible”. La formulación de la democracia deliberativa constituye una aproximación más realista y pragmática al postulado de la intervención soberana del pueblo que pretende ser una alternativa viable que revaloriza el rol de la opinión pública, la formación de consensos sociales. La idea del pueblo deliberante reemplaza a la noción del pueblo gobernante de la democracia directa, heredada de la Grecia clásica y reactualizada en algunas experiencias históricas –como la democracia inorgánica de los jacobinos–, en las propuestas del comunitarismo y del republicanismo de raíz rousseaniana y en el pensamiento de autores como Barber (2004) y Dahl (1999), entre otros.

públicos y contra-instituciones, fijar nuevas identidades –ampliación de los derechos y reforma institucional–, modos expresivos, normativos y comunicativos de acción social que transforman la cultura, creando sensibilidad y concienciación frente a los problemas e intereses sobre los cuales se pretende incidir (Habermas, 1998, pp. 450 y 451).

El punto de partida de la reflexión en las teorías deliberativas de la democracia es el hecho de que en las sociedades democráticas existan desacuerdos entre los ciudadanos y que, sin embargo, sea necesario tomar decisiones comunes. Sin duda, la existencia de desacuerdos es normal en una sociedad pluralista, pero resulta gravosa cuando es preciso tomar decisiones conjuntas. Para Cortina, existen diferentes vías de resolver los problemas, desde la imposición hasta la apelación a una concepción compartida de vida buena, pasando por la manipulación de las emociones de los ciudadanos desde un poder político y mediático. Todas estas vías, por distintas razones, son inadmisibles o inviables. Queda pensar en que puede lograrse o bien por la agregación de preferencias o intereses o bien por la deliberación.

Con anterioridad al giro deliberativo –dicen los defensores de la deliberación–, el ideal democrático se expresaba sobre todo en términos de agregación de preferencias e intereses, a través de mecanismos como el voto o la representación. Pero estos procesos, siempre preferibles a los otros tres, son, sin embargo, insuficientes para un funcionamiento verdaderamente democrático. Una de las razones fundamentales –entre las múltiples que menciona Cortina– por las que resulta ineludible intentar superar el agregacionismo es que este asume que preferencias e intereses se forman en privado, que hay que partir de ellos como de un hecho dado y que, por eso, la única posibilidad es agregarlos, cuando lo cierto es que se forman socialmente y, por lo tanto, la deliberación es un método racional para transformar públicamente las diferencias, más que para agregarlas.

Atendiendo a las propuestas de Richardson y Crocker, Cortina reconoce las siguientes etapas en el proceso deliberativo:

1) La formulación de las propuestas. Los interlocutores exponen públicamente los términos del desacuerdo y las propuestas de posible solución, aclarando qué metas deberían perseguirse y qué medios se utilizarían para alcanzarlas.

2) La discusión de sus méritos. Se argumenta sobre los méritos de las propuestas en términos de bien público. En este punto, quienes deliberan deben aducir argumentos que los demás puedan entender y aceptar, ejerciendo el deber, ya clásico en las teorías deliberativas, de civilidad o reciprocidad expresión de respeto mutuo.

3) La construcción de un acuerdo informal. Los interlocutores llegan a un acuerdo informal en el que se comprometen a asumir la parte que les corresponde y a actuar conjuntamente, mostrando que están dispuestos a asumir sus compromisos. Cada miembro debe ser tratado con respeto y tener derecho

a hacer oír su voz y a contribuir en la decisión final, con lo cual, aunque el final sea el desacuerdo, queda abierto el deseo de seguir deliberando.

4) La conversión del acuerdo informal en una decisión oficial. Esto supone el paso del nivel del acuerdo mutuo informal a una decisión colectiva explícita.

Esta propuesta de una democracia deliberativa se articula de tal manera con el PP que en todos los modelos de PP es posible encontrar las etapas de la deliberación descritas por Cortina. Con el PP se institucionaliza un espacio de participación ciudadana de consulta, de expresión y comunicación, de identificación de problemas e intereses comunes, de construcción comunitaria de acuerdos y de concertación con el gobierno local. Cada acta del PP que se suscribe traduce en un contrato vinculante las voces y demandas de la comunidad y el compromiso del gobierno local de escucharlas, atenderlas y considerarlas parte en la toma de decisiones políticas.

Esto permite pensar en cierta ampliación y consolidación del espacio público-político a partir de la interacción comunicativa entre actores que se expresan sobre asuntos y problemas de interés público y que en algún momento conformarán una red para la comunicación de contenidos y tomas de posturas y opiniones. Esta red se encargará, en tanto se afiance y fortalezca, de instalar estos discursos concernientes a cuestiones de interés general, en el marco de los espacios públicos más formales y organizados.

## EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO COMO ESTRATEGIA DE INCLUSIÓN

De Sousa Santos (2004) afirma que los procesos hegemónicos de globalización han intensificado la exclusión social y la marginación de grandes partes de la población. Pero estos procesos son enfrentados y resistidos por distintos movimientos populares y de base, mediante innovaciones comunitarias que abren espacios para la participación democrática, para la construcción de la comunidad, para instalar formas alternativas de desarrollo y de conocimiento, es decir, para la inclusión social. En este marco, el PP permite fortalecer los derechos de ciudadanía y rescatar la importancia del espacio público. Se apunta a un proceso paralelo de socialización del poder y de la política y de estrechamiento de la dicotomía gobernantes-gobernados.

El PP nace como una estrategia política del Partido de los Trabajadores de la Ciudad de Porto Alegre, asumiendo dos propósitos fundamentales: la “inversión de la prioridades” en beneficio de los más desfavorecidos y la “democratización de la democracia”. Se considera que estos dos objetivos están vinculados entre sí y que la participación debe permitir a las clases populares hacer valer sus intereses. Finalmente, se añade como un tercer objetivo el del “buen gobierno”.

[...] La instauración de reglas claras para la distribución de los recursos y el carácter público de las discusiones mejoran notablemente la transparencia

del proceso presupuestario, reducen los vínculos clientelistas y favorecen una mejor rendición de cuentas de los dirigentes políticos y administrativos. La movilización de los sectores populares y los criterios de repartición orientados hacia la justicia social permiten una redistribución a favor de los barrios más desfavorecidos... Desde el punto de vista simbólico, las clases subordinadas se ven reconocidas como actrices legítimas ya que su peso real en los procesos de toma de decisiones aumenta considerablemente... (Sintomer y Ganuza, 2011, pp. 15 y 16).

Siempre que existió una intención real de transformación de las estructuras de poder, las experiencias de presupuesto participativo han cosechado triunfos en el sentido de seguir generando mecanismos de inclusión social. Los estudios han demostrado que se ha logrado una mayor asignación de inversiones a sectores y grupos tradicionalmente excluidos y que se ha abierto un canal para que ellos puedan por tener voz y opinión propia a fin de hacer oír sus reclamos (Ruiz Pozo, 2007, p. 14).

## PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: LIMITACIONES Y POTENCIALIDADES

El PP se destaca como el más importante de los nuevos instrumentos participativos, tanto por la extremadamente rápida difusión de que ha gozado como por el eco político que ha suscitado. Para Sintomer y Ganuza (2011, p. 7), el PP es una práctica recomendada por el movimiento altermundista y el Banco Mundial, por las Naciones Unidas y las ONG radicales, por partidos de izquierda o de derecha y por fundaciones interpartidarias, por asociaciones de tradición libertaria y por gestores administrativos. Para Goldfrank (2006), según cuán rigurosa sea la definición de PP, este se ha expandido desde algunas docenas de ciudades, sobre todo en Brasil, hasta entre 250 y 2.500 lugares tan solo en Latinoamérica. La cifra inicial incluye aquellas ciudades donde el PP comenzó como una iniciativa de gobiernos locales, en países que van desde México y la República Dominicana hasta la Argentina y Chile. Las segundas cifras incluyen a los gobiernos municipales que, por leyes nacionales, han tenido que implementar consultas ciudadanas en cuanto a la organización del presupuesto, tales como: Bolivia, 327 municipios; Nicaragua, 125 municipios; y el Perú con 1.821 distritos, 194 provincias y 25 regiones. Las interpretaciones de PP abundan, especialmente, sobre aquel practicado en Porto Alegre, ciudad brasileña que le dio nombre y lo publicitó.

Goldfrank (2006) realiza un análisis comparativo de la política latinoamericana, los gobiernos locales y la participación ciudadana de las ciudades de Caracas, Montevideo y Porto Alegre, comparando de forma más amplia las experiencias nacionales del Brasil, Bolivia, Guatemala, Nicaragua y el Perú. Este autor sostiene que las políticas nacionales de PP no han tenido un éxito generalizado que promueva la participación ciudadana a nivel local, la transparencia fiscal, ni gobiernos municipales eficientes. Esto se debe, en parte, a que los diseña-

dores de las leyes nacionales tuvieron otros objetivos y, también, a los obstáculos locales, incluyendo alcaldes reacios, baja capacidad fiscal y administrativa de los gobiernos municipales y sociedades civiles fragmentadas y conflictivas.

Indagando sobre uno de los desafíos más importantes del PP, Cuenca Botey (2008) se propone dilucidar las condiciones que debe tener un actor para poder imponerse en la arena de participación. Con este objetivo y, aplicando una metodología socioetnográfica, realiza un estudio de los procesos de decisión y deliberación que tienen lugar en el Presupuesto Participativo de Porto Alegre. La investigación se orientó hacia una perspectiva comprensiva, apoyándose en los testimonios de los participantes y en observaciones etnográficas. Entre las conclusiones más importantes del estudio, este autor menciona el hecho de que la práctica de las negociaciones políticas constituye un momento privilegiado de aprendizaje. La interacción entre los delegados y los consejeros con el gobierno municipal constituye un factor clave en la adquisición de una práctica militante y en el ejercicio de una deliberación, acorde con los valores del dispositivo. El PP se constituye así en un espacio de socialización política, en el cual se debe aprender a comprometerse con modalidades compatibles con el dispositivo para poder ser eficaz en la disputa de los recursos. Los itinerarios estudiados muestran cómo los actores que carecen de una socialización política dentro de organizaciones tienen acceso, gracias a su inclusión en el PP, a cierta formación militante. El capital militante es el resultado de la suma de los capitales sociales, culturales y económicos de que los actores disponen y de los aprendizajes que incorporan durante la participación, para afrontar los desafíos de la acción dentro del PP.

En relación con el PP en la Argentina, se recuperan los trabajos de Bloj (2008 y 2009), quien ha desarrollado un amplio estudio y seguimiento del proceso de implementación de este dispositivo en la ciudad de Rosario. En su caracterización de este proceso, Bloj (2008, p. 37) señala algunos antecedentes que prepararon el terreno para la instrumentación del PP en Rosario: la modificación del sistema presupuestario que se produce en el año 1996 en favor de lo que se conoce como “Presupuesto por Programa” (un esquema en el que los destinatarios asumen un lugar en la determinación de prioridades y orientan la distribución del gasto público); la trama organizativa de la ciudad que, aunque distribuida de forma desigual en el territorio, es muy diversificada y con una amplia experiencia asociativa; las políticas desarrolladas por el Estado Municipal, dentro de las cuales han tenido un fuerte peso las de carácter social; y el estado de movilización social reinante para la época (en particular, la experiencia deliberativa desarrollada en las “asambleas barriales y populares”).

Entre las particularidades del PP de Rosario que lo distinguen del de Porto Alegre, Bloj menciona el hecho de que Rosario tiene su reglamentación específica<sup>2</sup> –lo que robustece y consolida el proceso de institucionalización de este

2 La Ordenanza N° 7326 del Concejo Municipal de Rosario, del 9 de mayo del 2002.

dispositivo– y que promueve solo la participación individual. En relación con este criterio, afirma que el mismo responde a las demandas de autonomía que se hicieron sentir con fuerza frente a la crisis de representación; pero, al desalentar la participación colectiva o corporativa, se corre el riesgo de minimizar la experiencia colectiva previa e ir en detrimento del fortalecimiento de las redes sociales, objetivo enunciado como premisa fundante del programa (Bloj, 2008, p. 43).

Dice Bloj (2008, p. 45 y ss.) que entre las argumentaciones críticas más importantes aparecen las que ponen en duda la magnitud de la extensión de la participación y remarcan lo poco significativas que resultan las decisiones que se toman en el espacio del PP, resaltando, por un lado, que se diseñó y se desarrolla en un marco político-institucional que no ha modificado sus bases, y, por otro, que el porcentaje de participantes sigue siendo reducido (un 5%, aproximadamente).

Otra perspectiva interesante sobre los procesos de participación que se dan en el marco del PP es la de Landau (2006 y 2008). Este autor analiza las relaciones que se establecen entre las autoridades estatales y los participantes a partir de la puesta en práctica de programas de gobierno implementados bajo la modalidad de *participación universal promovida desde el Estado* en la Ciudad de Buenos Aires. El estudio se realiza sobre tres programas estatales que se llevan a cabo en los distintos Centros de Gestión y Participación (CGP) de tres zonas diferentes de la ciudad que refieren a distintos sectores socioeconómicos. Uno de esos programas es el PP.

Se destaca, por su relevancia, el análisis que propone acerca del vínculo que se establece entre participación y representación, a partir de la emergencia de una paradoja: la inclusión de la participación no solo no conduce a una revalorización del vínculo de la representación política sino que, por el contrario, construye un espacio en el que emerge un nuevo tipo de representación que se enfrenta a ella: la representación participativa. Este nuevo tipo supone una restricción a la participación espontánea, directa y horizontal que desencadena una reversión de los procesos participativos en la que se termina disolviendo la asamblea. No obstante, en la representación participativa se dirimen los criterios de legitimidad y reconocimiento desde una lógica antagónica a la de la representación institucional. Para Landau (2008, p. 147), la instancia de construcción de una representación participativa produce un juego de doble reconocimiento: uno entre las autoridades estatales y los representantes participativos, y otro entre estos y los participantes, permitiendo generar o regenerar un reconocimiento entre autoridades estatales y ciudadanos y hacer emerger un nuevo espacio en el que los gobernantes y gobernados se reconfiguran mutuamente. En este nuevo espacio que aparece en los procesos promovidos por el PP, la representación se resignifica a partir de la consolidación de un vínculo de cooperación en el que se despliega una comunicación que podría ampliar el campo de lo técnico, obligando a considerar lo político: los representantes que intervienen en los ámbitos de gestión se ven obligados a adquirir un saber técnico que les permita participar

de manera activa en las discusiones sobre los temas de interés comunitarios que se establecen desde tal racionalidad. A la vez, las autoridades estatales se ven obligadas a tomar en cuenta las demandas y reivindicaciones planteadas por las comunidades a través de sus representantes desde una racionalidad práctica o comunicativa.

## EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN CORRIENTES

### Breve descripción metodológica utilizada

Como se indicó en la introducción, los datos del presente estudio se obtuvieron de la consulta y sistematización de la documentación oficial proporcionada por la página web de la municipalidad de la ciudad de Corrientes, de material brindado por referentes del municipio, de noticias de distintos medios de comunicación local y de informes publicados por las redes sociales. Asimismo, se realizaron entrevistas semiestructuradas e informales con informantes clave de diversas acciones implementadas por el PP, como la directora y algunos colaboradores del programa, delegados barriales electos y reelectos, vecinos participantes. También se llevaron a cabo observaciones no participantes, método que nos permitió acceder a información en distintas instancias de implementación del programa –por ejemplo, asambleas barriales, capacitación de delegados, reunión con referentes nacionales del PP– durante el período 2010-2012.

La Provincia de Corrientes se encuentra en la región NEA de la Argentina. Su ciudad capital –denominada homónimamente como la provincia– tiene una ubicación estratégica en esa región. El municipio de la ciudad es de primera categoría –según lo establece la Ley 4752/93– porque, de acuerdo con el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001 y las Proyecciones Provinciales de Población del INDEC, habitan en él unas 377.737 personas.

El sociólogo Guillermo Pérez Sosto (2000) caracteriza a la sociedad correntina en dos grandes segmentos cuyo rasgo diferenciador –más allá de los distintos niveles de educación, ingresos, capital cultural, etc.– está dado por las relaciones políticas de dominación entre quienes manipulan el poder político y detentan importantes cargos públicos, por un lado, y quienes viven gracias a los subsidios proporcionados por los primeros, por el otro. El autor describe esta relación como cuasi feudo-vasallática debido a que se manipula al peón primero y al ciudadano de menores recursos después, como a un vasallo que debe fidelidad a su señor –llámese patrón, intendente, gobernador, etc.– a cambio de protección. Según esta perspectiva, este modo de relación estructura la sociedad de acuerdo con el lugar que se ocupa dentro de esa situación vincular.

Las estadísticas educativas presentadas por el INDEC en la Encuesta Permanente de Hogares Continua permiten comprender, en parte, la descripción anterior de Pérez Sosto: de la población de 15 años y más, compuesta por 609.408 personas, el 47,6 % ha cursado en forma incompleta diversos niveles educativos y un 6,6 % no tiene instrucción. Por lo tanto, la suma total de estas

cifras nos indican que más de la mitad de la población carece de trayectorias educativas completas en el sistema educativo formal.

En este escenario, en la última década emergieron diversas organizaciones sociales y comunitarias que expresan una incipiente movilización y organización de los ciudadanos respecto de determinadas problemáticas, necesidades o intereses vinculados al mejoramiento de la calidad de vida de su comunidad. Pero, en el marco de estos procesos, las organizaciones reafirmaron su funcionalidad al rol del Estado y a las políticas públicas y sociales. La intervención estatal preponderó por sobre las organizaciones y siguió dirigiendo, conduciendo, conteniendo y gobernando en un papel principal, al tiempo que los distintos mecanismos de diseño, elaboración y gestión se orientaron a paliar los sufrimientos individualizados con la finalidad de apaciguar alguna parte de la estructura social. De esta manera, las políticas se caracterizaron por la descentralización, diversificación y focalización, con un fortalecimiento de la lógica asistencialista y la clausura de las posibilidades de construcción de una ciudadanía más emancipada.

Durante el período 2005-2009 empieza a resignificarse la vinculación entre Estado municipal y ciudadanía, particularmente a través del programa Comisiones Vecinales de la entonces Dirección de Participación y Convivencia Pública. A fines del año 2009, esta dirección cambia de denominación por la de Subsecretaría de Descentralización y Participación Ciudadana y amplía el espectro de políticas públicas orientadas hacia la promoción de la participación ciudadana al incorporar la Dirección de ONG y la de Presupuesto Participativo. De esta manera, el intendente electo<sup>3</sup> para el período 2009-2013 cumple con una promesa hecha en la campaña electoral: la instauración del Presupuesto Participativo en la ciudad.

3 Carlos Mauricio Espínola –“Camau”, apodo que proviene de las primeras letras de sus dos nombres– logró dos medallas de plata en los Juegos Olímpicos de 1996 (Atlanta) y de 2000 (Sydney) y otras dos de bronce en Atenas 2004 y en Pekín 2008. Luego, en 2010 recibió el Premio Konex de Platino otorgado por la Fundación Konex al mejor yachtingista de la década en la Argentina. Además, en dos ocasiones (2000 y 2004) fue abanderado de la delegación olímpica de la Argentina. Por la alta popularidad y buena imagen que había cosechado gracias al deporte, en 2009 consigue imponerse en las primarias ejecutivas, siendo consagrado como el nuevo intendente de la ciudad de Corrientes con un 34 % de los votos (*Diario Publicacable. Tea y Deportes*, “Carlos Espínola, una carrera de éxitos”. Consultado en: <<http://www.diariopublicable.com/Londres-2012/255-carlos-espinola-una-carrera-de-exitos.html>>). “Espínola confesó que el gobernador bonaerense, Daniel Scioli, su amigo, fue importante para tomar esta decisión: ‘Él me aconsejó a meterme en política’. Como nuevo hombre aliado al justicialismo correntino, asumirá la intendencia el 10 de diciembre próximo. ‘Daniel es un amigo que me aconsejó y que me contó que la política no es tan mala como la pintan. Yo siempre le planteaba a él la fea situación que se vive en Corrientes. Y que quería trabajar en algún lugar con el fin de poder oxigenar esta política. Pero en esta decisión también cuenta el apoyo de mi familia.’ En una semana, apenas después de las elecciones, ya se reunió con Cristina, Néstor y Alicia Kirchner. ‘La prioridad en mi gestión será la de buscar todas las formas posibles de dar trabajo con planes que tiene la Nación para los municipios.’ ‘Me propongo gobernar un municipio sin trabas políticas.’” (*Poder Local Noticias Municipales*, “Camau Espínola, intendente electo de la ciudad de Corrientes”. Consultado en: <[http://www.poderlocal.net/leer\\_noticias.asp?ID=50316](http://www.poderlocal.net/leer_noticias.asp?ID=50316)>).

La metodología adoptada fue pensada para dar cuenta del contexto sociocomunitario y político-administrativo de la ciudad de Corrientes. Es un modelo que recoge estrategias básicas de diferentes alternativas a partir de la realización de un estudio comparativo de los PP implementados en 50 ciudades del mundo, la mayoría de Latinoamérica.

Según lo manifestado por la directora del PP, quien pusiera en marcha la experiencia en Corrientes, se buscó un diseño flexible que evitara modelos cristalizados. Durante años 2010 y 2011 se lo desarrolló como prueba piloto para reajustar la metodología en función de los resultados obtenidos. Asimismo, el equipo a cargo del PP elaboró un manual de gestión considerado dinámico ya que la función, al decir de la directora, se encuentra siempre en construcción. Además, remarcó que, si bien el régimen municipal contemplado por la Reforma Constitucional de la Provincia de Corrientes de 2007 sentó las bases para la implementación del PP, la carta orgánica del municipio correntino no se hizo eco de estas modificaciones. Sin embargo, por voluntad política del intendente electo en 2009, el PP se inicia en el año 2010 asumiendo el carácter de programa. En este marco, se le destina un total aproximado de \$5.000.000,<sup>4</sup> monto que se distribuye con un criterio igualitario entre los barrios que realizan asambleas durante el año fiscal.

Se destaca que, en el caso de Corrientes, los barrios en los que se promovió el PP son en su mayoría periféricos y con altos índices de NBI. De acuerdo con los datos aportados por la Dirección de PP, se relevaron un total de 80 barrios –de los 112 que conforman la ciudad de Corrientes–<sup>5</sup> que fueron agrupados en 17 zonas. En 2010 se realizaron 55 asambleas, de las que participaron 3.159 vecinos; se eligieron 217 delegados y se elaboraron 83 proyectos. En 2011, se llevaron a cabo 41 asambleas, con una participación de 1.791 vecinos; se eligieron 178 delegados y se elaboraron 75 proyectos. En lo que va de 2012, las cifras respectivas son las siguientes: 14 asambleas, con una participación de 613 vecinos y 55 delegados elegidos; aún no se ha elaborado ningún proyecto. En total en esta experiencia han participado 5.563 personas, es decir, un 1,6% de los 356.314 habitantes de la ciudad.

En el modelo implementado en Corrientes se reconocen cuatro etapas:

- *Relevamiento*: se orienta a la identificación de los actores sociales con los que se trabajará en la difusión del PP y a la convocatoria en cada comunidad.
- *Asambleas*: se organizan en cada barrio por solicitud expresa de los vecinos. En las mismas se votan las propuestas prioritarias de cada comunidad y se elige el cuerpo de delegados que se encargará de la formulación del proyecto a ejecutarse con los fondos del PP.

4 El monto destinado al PP es una cifra cerrada asignada por el Poder Ejecutivo y aprobada por el Concejo Deliberante. Representa casi un 2% del presupuesto municipal.

5 Véase: <[http://www.ciudaddecorrientes.gov.ar/Ctes\\_Interactivo/corrientes\\_interactivo.swf](http://www.ciudaddecorrientes.gov.ar/Ctes_Interactivo/corrientes_interactivo.swf)>.

- *Encuentros zonales*: dirigidos a los delegados, funcionan como espacio de socialización de problemáticas interbarriales y como lugar para plantear estrategias para aprovechar los recursos disponibles. Son aprovechados además como instancia de capacitación en relación con la metodología de implementación del PP.

- *Elaboración de los proyectos*: es la etapa final en la que intervienen los delegados para la traducción de las propuestas y prioridades en un proyecto técnico viable que será presentado para iniciar el expediente correspondiente a cada barrio.

Dado lo incipiente de la experiencia, cada una de estas etapas se ha desarrollado con mayor o menor continuidad. En las asambleas se votan las prioridades y se eligen los delegados. Las mismas constituyen, además, un ámbito de expresión de las demandas y necesidades ante el gobierno local y son una oportunidad para que los vecinos planteen sus quejas y sus frustraciones. Son también espacios de lucha de poder –en el que se dirimen los conflictos de los sectores en disputa dentro del barrio– y, al mismo tiempo, de construcción de hegemonía a través de la propaganda de la actual gestión.

Debido a que estas instancias no derivan de una amplia difusión en la que se garantice a todos los vecinos el conocimiento de las posibilidades que brinda la herramienta del PP, en las asambleas se genera una dinámica que propicia la asimetría entre los que tienen y distribuyen la palabra y los que escuchan pasivamente sin terminar de entender de qué se trata. Esto repercute impidiendo la generación de experiencias significativas de aprendizaje social y la consolidación de prácticas participativas, ya que el tiempo de la gestión no se condice con el de los procesos de apropiación comunitarios para el cambio social y cultural.

Si bien es valorable el hecho de que el equipo a cargo del PP se traslade a las comunidades y organice en ellos las asambleas –a diferencia de lo que ocurre en otras propuestas en las que las reuniones se convocan en sitios equidistantes de los barrios (Cuenca Botey, 2008)–, se advierte que el trabajo en el territorio resulta insuficiente para promover la sensibilización y el compromiso en los vecinos, lo que se refuerza a partir de la estrategia planteada para el cuerpo de delegados elegido en las asambleas: una vez electos, se desvinculan de su comunidad para interactuar de manera exclusiva con la dirección de PP.

Los delegados deben participar de los encuentros zonales, donde discuten con sus pares acerca de la viabilidad y prioridad de las propuestas aprobadas en sus comunidades. A estos voluntarios, además de representar a sus barrios, se les encarga la tarea de elaborar técnicamente los proyectos que serán aprobados por el Concejo Deliberante. Los delegados son una pieza clave en el modelo de PP correntino y sobre ellos recae el mayor peso de responsabilidad y esfuerzo.

En consonancia, la etapa de elaboración de proyectos evidenció muchas dificultades en su implementación, ya que se solicitaba a los delegados un con-

junto de capacidades y recursos de los que no todos podían hacerse cargo. El desarrollo técnico de los proyectos suponía la intervención de profesionales y expertos que no estaban contemplados en las funciones de la dirección, por lo que, en la práctica, superaba sus posibilidades materiales.

## **Reflexiones en torno a los primeros resultados**

Desde hace algunos años, el gobierno local ha empezado a generar iniciativas para convocar y promover la participación ciudadana. En este sentido, consideramos que la puesta en marcha del PP marca un hito en los procesos de vinculación entre el Estado y la Sociedad Civil porque da origen a un proceso de institucionalización de la participación abriendo un canal de comunicación entre ambos actores y habilitando mecanismos de cogestión.

El programa PP resulta novedoso en muchos aspectos; en particular, debe destacarse su gran potencial para transformar la cultura política de Corrientes y los estilos de gestión del poder político-administrativo. No obstante, se advierte que ciertas condiciones sociopolíticas e institucionales vigentes conspiran contra el desarrollo exitoso de esta experiencia.

## **Condicionamientos sociopolíticos y culturales**

Algunos barrios de la ciudad de Corrientes reúnen interesantes iniciativas de organización y movilización en la que emergen una multiplicidad de actores: asociaciones vecinales, ONG, asociaciones civiles, mutuales, asociaciones de fomento, clubes deportivos, centros culturales, cooperadoras escolares, grupos parroquiales, sindicatos, clubes de abuelos, etc. Sin embargo, en casi todos los casos, estas organizaciones de base trabajan de manera desarticulada y, en ocasiones, se sostienen a partir del accionar de un único referente o de un líder con un grupo colaborador muy reducido. Las experiencias de participación propiciadas por estas organizaciones se vinculan con la gestión de la reproducción de las condiciones materiales de vida y con la socialización primaria.

Los líderes o referentes comunitarios, auténticos intermediarios en la resolución de las necesidades más urgentes de los barrios, están vinculados, en su gran mayoría, con partidos políticos tradicionales. Muchos de ellos son reconocidos, tanto por los vecinos como por el equipo de gestión, como militantes y/o punteros políticos. “Todos tenemos una larga trayectoria” (Delegado del Barrio San Marcelo). Su presencia en los barrios, de alguna manera, reafirma y retroalimenta la lógica clientelar característica de la cultura política correntina. Si bien el equipo de gestión manifiesta que se intenta romper con esta lógica, a la hora de poner en marcha el PP, se recurre a estos líderes o referentes como actores clave ya que son ellos quienes mejor conocen las necesidades de su comunidad y pueden movilizar y convocar a sus vecinos en torno a diferentes demandas.

El concepto no es construir participar, es captar participación... nosotros, cuando empezamos acá, nosotros captamos participación, la gente vino a nosotros y pensamos en un mecanismo para captar esa participación. La

gente ya participaba, nosotros pensamos en inventar un instrumento para quedar en comunicación... (Actual responsable de la Dirección del PP).

Esta situación conduce, por un lado, a un sesgamiento en la convocatoria de las asambleas que ellos organizan, y, por otro, a que la participación y el uso de la palabra sean hegemonizados por estos actores que cuentan con un mayor capital social y mayores experiencias de militancia territorial. Finalmente, lleva a que, al momento de elegir delegados, estos aparezcan como candidatos naturales. De este modo, la participación queda reducida a un sector del barrio –aquel que es interpelado por el o los punteros– y no se pueden recuperar las voces y las demandas de todos los vecinos, especialmente la de aquellos que manifiestan explícita desconfianza y antagonismo al líder barrial que se adjudica la promoción del PP.

En este escenario se construye un tipo de interpelación que reproduce y reafirma una lógica de relacionamiento político verticalista y de arriba hacia abajo que es funcional a la racionalidad de la dominación propia del sistema político (Weber, 1983). A partir de esta lógica los procesos de comunicación más simétricos y horizontales se ven interferidos y coaccionados, lo que conspira con las posibilidades de democratización y repolitización que supone el dispositivo del PP.

En la ciudad de Corrientes no existe una sociedad civil empoderada y autónoma, con organizaciones territoriales consolidadas y que planteen resistencias y visiones alternativas, y una movilización popular que articule demandas colectivas. Esta situación marca una de las diferencias fundamentales con las dos ciudades donde se registraron las experiencias más exitosas de PP: Porto Alegre y Rosario. En estas dos ciudades, las experiencias del PP se asentaron en una sociedad civil fuerte, organizada, movilizadora y participante.<sup>6</sup>

6 En Porto Alegre, una ciudad de gran tradición democrática, con una sociedad civil fuerte y organizada, la dictadura militar se topó con una resistencia política feroz. La oposición fue dirigida por intelectuales, por sindicatos y por el único partido de oposición legalizado, el Movimiento Democrático Brasileiro. Estas organizaciones centraron su lucha política en el fortalecimiento de los sindicatos y de movimientos comunitarios –como clubes de fútbol, cooperativas, clubes de madres, grupos culturales, etc. (De Sousa Santos, 2004)–. En este escenario, configuró un pp sobre los siguientes principios: participación directa, autorreglamentación, justicia social, transparencia del proceso del presupuesto y fiscalización popular de la ejecución. Estos principios fueron el resultado, fundamentalmente, de las luchas de los movimientos populares y de una coyuntura específica de transición política. Los consejos populares y las uniones de villas que se venían formando desde el final de los años 70 se vieron fortalecidos. Las asociaciones que estaban desarrollando un trabajo de base real percibieron enseguida que el proceso no las perjudicaba sino que las favorecía (Baierle, 2008, p. 5).

En Porto Alegre la relación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil se mantiene de manera diferenciada e independiente, y el espacio participativo se construye en torno a instituciones que posibilitan una cooperación entre el mundo asociativo y el ejecutivo municipal (Sintomer y Ganuza, 2011, p. 14). El Centro de Asesoría y Estudios Urbanos (CIDADE) ha tenido un largo recorrido en estudios sobre participación ciudadana; particularmente, ha analizado el caso del pp de Porto Alegre, llegando a la conclusión de que la autonomía popular es una condición necesaria para que los procesos de gestión puedan tener un buen funcionamiento.

## Condicionamientos institucionales

Respecto del equipo a cargo de la dirección, se advierte que este fue conformándose junto con el desarrollo del programa, lo cual implicó redefiniciones en sus roles y funciones. Aun así, las capacidades materiales y los recursos humanos invertidos resultan siempre mínimos en relación con la envergadura y alcances que plantea el programa. Además, las dificultades en la gestión se profundizan por no existir una articulación con las otras áreas del municipio. Esta dificultad expone una de las tensiones entre política y políticas públicas, la que se produce en el seno del Poder Ejecutivo, en este caso en el gobierno local, donde, por un lado, cada área se maneja con distintas prioridades, reglas rectoras y de resolución de conflictos, diversos actores, opciones y estructura costo/beneficio ligada a las opciones; y, por otro lado, se consideran recursos de poder que se distribuyen entre los distintos grupos o líneas que participan del partido o de la coalición gobernante. La necesidad de coordinación, implica, por definición, que la gestión debe ser abordada simultáneamente por tres o cuatro áreas del Ejecutivo. Pero, en general, estas áreas no solamente no colaboran sino que compiten activamente unas contra otras, porque tienden a percibir a la colaboración como una pérdida de poder. Y, en verdad, la coordinación implica cierta pérdida de autonomía a favor de una acción colectiva más eficiente (Acuña, 2001).

Al parecer, el programa carece de una amplia base de aceptación y legitimación; surge de una decisión política del intendente que no ha sido refrendada por una discusión y un consenso dentro del gobierno local, lo que se revela en la falta de una reglamentación que refuerce su institucionalización y en el hecho de que algunos funcionarios y agentes de la misma administración no conciban al PP como parte de una política pública a largo plazo.

Este trabajo es de doble vía; lo entiende más el vecino que el funcionario. Por un lado, les decimos a los vecinos cómo nos manejamos, cómo trabajamos, cómo nos organizamos. Por otro, al funcionario de diferentes áreas, a todos los funcionarios, [se les dice] que una cosa es la Dirección y otra es el Presupuesto tomado como política pública. Es un proceso que el intendente decide aplicar, que trasciende lo que pueda llegar a hacer la Dirección (Actual responsable de la Dirección del PP).

En el caso de Rosario, el programa se lanza en el momento de mayor expansión de las asambleas barriales. Para Bloj (2008, p. 44), el PP se apoya inicialmente en el estado de movilización y en la estructura generada por las asambleas barriales. Si bien el PP constituyó un intento de neutralizar/institucionalizar la protesta social, disciplinando a la ciudadanía y apostando a una participación "regulada", esta autora destaca cómo desde el campo discursivo del PP se toman y resignifican los núcleos reivindicados por el movimiento de asambleas barriales. Así la categoría de "vecino", la base territorial como rasgo identitario ahora asentada en los distritos y áreas barriales, el funcionamiento asambleario horizontal, la defensa de la "autonomía individual" para expresarse, para decidir, para participar, frente a la representación política cuestionada, son cuestiones apropiadas por el dispositivo del PP que garantizan su reproducción en el imaginario social que da sentido a las prácticas participativas.

En este contexto, el programa queda en manos exclusiva de una dirección que no cuenta debidamente con el acompañamiento de otros sectores que integran la misma gestión, lo que termina privándolo de recursos, de una dinámica regular en el funcionamiento, de estabilidad y de capacidad de proyección.

La mayoría de los malos entendidos vienen de diferenciar hasta dónde llega nuestra función... una cosa es el alcance de la Dirección de Presupuesto y otra el proceso de PP que involucra todas las áreas del municipio para que cierre el círculo... mi trabajo termina cuando se cierra el expediente; después, al lado del vecino, somos uno más corriendo para que se mueva eso (Directora de Seguimiento Técnico del PP).

## ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES SOBRE PARTICIPACIÓN E INCLUSIÓN

En esta experiencia incipiente y en proceso de ensayo y revisión, se visibilizan ciertas tensiones y obstáculos a la hora de asumir el PP como forma de participación ciudadana, dispositivo de democracia deliberativa y estrategia de inclusión.

En principio, el PP no plantea una alternativa relevante para reducir las asimetrías entre el Estado y la sociedad civil producidas por la lógica clientelar y de reclutamiento político que forma parte de las matrices tradicionales de la cultura política correntina.

Las interpelaciones del municipio hacia los vecinos planteadas en términos de cogestión resultan ambiguas: por un lado, se demanda a los actores más activos y con mayor trayectoria de gestión la responsabilidad de todo el proceso; y, por otro, se convoca los vecinos menos activos a convalidar las decisiones que asume el presupuesto para cada comunidad.

Detrás del discurso del PP está la idea de “democracia de proximidad” como un dispositivo de participación que combina la producción de una cercanía física y simbólica entre representantes y representados (Annunziata, 2010). Sin embargo, los procesos analizados contradicen esta premisa. La mayoría de los vecinos denuncian la distancia entre el gobierno y la comunidad, ya que ni antes ni después de las asambleas “los funcionarios... se acercan al barrio”. De ahí que las propuestas de los delegados en las reuniones de capacitación sean “contar con la presencia de miembros del PP en pre reuniones” (Delegado Barrio Quilmes) e “incluir y que participen los funcionarios para fortalecer la gestión del delegado y así conseguir más credibilidad de los vecinos y participación” (Delegada Barrio Nuevo).

Estas denuncias revelan una demanda de cumplimiento de las funciones públicas y de responsabilidad por parte de la clase política en la resolución de los problemas más urgentes que aquejan a las comunidades. Como sostiene Pousadela (2008, p. 34), estas expresiones/denuncias manifiestan la importan-

cia del Estado y la necesidad de profesionales cuya ocupación central sea la cosa pública, cuestión que no está al alcance de todos los vecinos sostener por largo tiempo.

Sin proponérselo, la lógica de implementación del PP en Corrientes termina respondiendo a la idea de la ciudadanía autogestiva, al sobrecargar de tareas y sobreexigencias a los referentes barriales, depositando en manos de los delegados la resolución técnica de las prioridades votadas y de los conflictos y tensiones que se generan en los distintos momentos del proceso de ejecución.

Lo tedioso, lo dificultoso de ser delegado, aparte de no concretarse las obras, es el proceso desde el principio, porque el proyecto lo tenía que armar yo, lo tenía que mandar a corregir varias veces. El tema es el tiempo, como si uno si es delegado tiene que dedicarse solo a eso. Después las asambleas mensuales, las asambleas zonales, eran muchas reuniones... me tocó hacerlo sola y por ahí es lo que me llevó a que no insista para armar una asamblea en el 2012 (Delegada del Barrio Bañado Norte).

El hecho de que el énfasis del procedimiento desarrollado en Corrientes esté puesto en la elección y el trabajo de gestión de los delegados revela, al menos, dos cuestiones:

- En primer lugar, la deliberación pública se reemplaza por un tipo de consenso estadístico (los referentes presentan sus propuestas y los participantes de las asambleas las votan), en un proceso que se asimila al agregacionismo descrito por Cortina (2011) y que mencionamos antes. El tiempo destinado a las asambleas no permite una discusión crítica y profunda de los problemas, de las necesidades y de los intereses comunitarios cuya consideración es necesaria para la construcción de una demanda colectiva. Por lo tanto, estos espacios terminan convirtiéndose en instancias de legitimación de los referentes –con los que, en muchos casos, el equipo de conducción del PP ya ha mantenido contacto– y de los intereses de un sector particular del barrio.

- En segundo lugar, en este escenario se consolida una noción de la participación restringida y sesgada. Se observa que, a pesar de ciertos discursos que vinculan la participación a la construcción de una ciudadanía activa, el ejercicio cotidiano de la gestión del delegado del PP se instala en la lógica propia del aparato burocrático-administrativo que lleva a asociar la participación de los vecinos con la acción de peticionar, de elevar reclamos o de demandas de atención. De esta manera, se asume que los delegados y referentes barriales son participativos cuanto más peticionantes sean.

Es así que la dependencia estatal establece con la ciudadanía un tipo de interlocución basada en la recepción, resolución y vehiculización de reclamos puntuales. Desde esta lógica, se instituye una forma de relacionamiento y de posicionamiento de los actores sustentada en la negociación que, por un lado,

refuerza un modelo de gestión clientelar y, por otro, condiciona los procesos participativos a los intereses de reproducción.

De los datos hasta ahora relevados se desprende una presunción: que el PP no logra plantear rupturas significativas a la cultura clientelar cristalizada en las diferentes estructuras del gobierno, porque, por un lado, dichas estructuras, en su competencia por los espacios de poder, recurren a estrategias de intercambio de favores por votos, adhesiones partidarias o lealtades políticas, y, además, porque el Estado continúa teniendo el control sobre los recursos que constituyen el objeto de la negociación.

Finalmente, el dispositivo reafirma la racionalidad propia del sistema, instaurando una forma de interacción basada en la gestión de demandas locales desde una perspectiva instrumental y estratégica que diluye el sentido de “lo político” en una sobrevaloración de la “buena” administración.

El barrio estaba muy abandonado; formé mi pro-comisión vecinal; nos juntamos para ver qué podíamos hacer por el barrio... sobre la luz, el agua, la limpieza. Se empezó con la gestión. Lo del PP vino adosado, porque ya se sabe que se consiguen cosas. Es todo gestión, ya tenemos experiencia, entonces demandamos mejorar para este año (Delegada Barrio Nuevo).

Habermas (2002) explica este proceso de despolitización como una condición de autorregulación del sistema de dominación propio del Estado. La dominación, en términos de democracia formal propia de los sistemas regulados por el Estado, requiere de un programa en el que la actividad estatal pasa a compensar las disfunciones del mercado, lo que obliga al sistema de dominio a mantener las condiciones de estabilidad, garantizando la seguridad social y las oportunidades de promoción personal. Esto exige un espacio de manipulación para intervenciones del Estado que otorga a la política un carácter negativo: su objetivo es la prevención de las disfuncionalidades y la evitación de los riesgos que pudieran amenazar al sistema. De ahí que la política ya no se oriente a la realización de fines prácticos sino que su tarea se restrinja a cuestiones técnicas resolubles administrativamente. De esta manera, se excluye la discusión sobre criterios que solo podrían ser materia de una formación democrática de la voluntad política.

Los avances de la racionalidad tecnocrática llevan a las organizaciones sociales comunitarias, que se mueven dentro de horizontes simbólicos en el contexto del mundo de la vida, a transmutar hacia una racionalidad que restringe las formas y el contenido de la comunicación coaccionando la formación de la voluntad colectiva. En este sentido, los vecinos y los líderes y referentes territoriales asumen que sus demandas se plantean y deben ser resueltas en términos de una gestión eficiente, dejando de lado la discusión de los aspectos políticos vinculados con intereses, valores y normas.

## BIBLIOGRAFÍA

ABAL MEDINA, J. (comp.) (2009), *Participación y control ciudadanos*, Buenos Aires, Prometeo.

ACUÑA, C. (2001), “Problemas político-institucionales que obstaculizan mejores políticas públicas en la Argentina de hoy”, en revista *Reforma y Democracia*, n° 19, Caracas. CLAD, febrero. Disponible en: <<http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/019-febrero-2001-1/problemas-politico-institucionales-que-obstaculizan-mejores-politicas-publicas-en-la-argentina-de-hoy-1>>.

ANNUNZIATA, R. (2010), “Apostando a lo local: la ‘democracia de proximidad’ en el Municipio de Morón”, en P. Alegre *et al.*, *Las izquierdas latinoamericanas*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

BAIERLE, S. (2008), “Del poder popular a la exclusión participativa: presupuesto participativo y ciudadanía desnuda en Porto Alegre”, ponencia presentada en las VI Jornadas Internacionales de Presupuestos Participativos, Sevilla, 5 al 7 de noviembre. Disponible en: <<http://www.ongcidade.org/site/arquivos/artigos/baierlesevilla4921b53933fe9.pdf>>

BARBER, B. (2004), *Democracia Fuerte*, Madrid, Almuzara.

BLOJ, C. (2008), “Itinerarios de deliberación ciudadana. El programa Presupuesto Participativo del Municipio de Rosario (Argentina)”, en *Iberoamericana. América Latina-España-Portugal. Ensayos sobre letras, historia y sociedad. Notas. Reseñas iberoamericanas*, año VIII, n° 32, Berlín, Instituto Iberoamericano, Fundación Patrimonio Cultural Prusiano, diciembre.

----- (2009), “Presupuesto Participativo y Políticas Sociales: Cavilaciones en torno a la familia”, ponencia presentada en el Seminario “Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas”, Santiago de Chile, CEPAL/ Naciones Unidas. Disponible en: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/42586/ssc-61-familias-latinoamericanas-feb-2011.pdf>>.

CLEMENTE, A. (2007), “Participación en las políticas sociales y cuestión social: revisión de enfoques y conceptos”, en A. Clemente, S. Fleury, M. Garretón, J. Huergo, W. Uranga y R. Zibechi, *Políticas sociales de desarrollo y ciudadanía. Reflexiones desde el sur latinoamericano*, Buenos Aires, UNDP/Ministerio de Desarrollo Social.

CLEMENTE, A. y C. SMULOVITZ (2004), “Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina”, en A. Clemente y C. Smulovitz (comps.), *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*, Buenos Aires, IIED/América Latina Publicaciones.

CORTINA, A. (2011), “Ciudadanía democrática: ética, política y religión. XIX Conferencias Aranguren”, en *ISEGORÍA, Revista de Filosofía Moral y Política*, n° 44, Madrid, Instituto de Filosofía CSIC, enero-junio, pp. 13-55.

CUENCA BOTEY, L. E. (2008), “Acción, decisión y competencias deliberativas en el presupuesto participativo de Porto Alegre”, en *Revista de Ciencias Sociales*. Universidad de Costa Rica. [en línea], vol. 3. Disponible en: <<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=15311737008>>.

DAHL, R. (1999), *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Madrid, Taurus.

DE SOUSA SANTOS, B. (2004), “Democracia participativa en acción”, en B. De Sousa Santos, *Democratizar la Democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, Fondo de Cultura Económica.

FALCK, A. y P. PAÑO YÁNEZ (eds.) (2001), *Democracia participativa y Presupuestos Participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual*, Manual de Escuela de Políticas de Participación Local. Málaga (España), Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga (CEDMA) Proyecto Parlocal.

GOLDFRANK, B. (2006), “Los procesos de ‘presupuesto participativo’ en América Latina: éxito, fracaso y cambio”, en *Revista de Ciencia Política*, v. 26, n°. 2. Santiago, Chile. Pontificia Universidad Católica de Chile. Disponible en: <<http://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v26n2/arto1.pdf>>.

HABERMAS, J. (1999), *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, Barcelona, Paidós.

----- (2002), *Ciencia y técnica como “ideología”*, Madrid, Tecnos.

LAHERA, E. (2006), “Encuentros y desencuentros entre política y políticas públicas”, en R. Franco y J. Lanzaro (coords.), *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, México D.F., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

LANDAU, M. (2006), “La paradoja de la representación en los programas de gobierno participativos de la Ciudad de Buenos Aires”, en *Question, Revista Especializada en Periodismo y Comunicación*, v. 1, n° 10, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Periodismo y Comunicación Social. Disponible en: <<http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/viewFile/205/146>>.

----- (2008), *Política y participación ciudadana*, Buenos Aires, Miño y Dávila.

MONTERO, M. (2006), *Teoría y práctica de la psicología comunitaria. Tensión entre la comunidad y la sociedad*, Buenos Aires, Paidós.

PÉREZ SOSTO, G. (2000), *Análisis de los factores intervinientes en la crisis del Estado de la Provincia de Corrientes*, Corrientes, Universidad Nacional del Nordeste. Disponible en: <<http://200.45.54.151/comunicacion/documentos/crisis/crisis.html>>.

POUSADELA, I. M. (2008), “¿Participación vs Representación? La experiencia de las asambleas barriales de Buenos Aires, 2001-2003”, en C. Raventós (2008), *Innovación democrática en el Sur: participación y representación en Asia, África y América Latina*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

PUTNAM, R. (2001), “La comunidad próspera. El capital social y la vida pública”, en *Zona Abierta*, n° 94-95, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, pp. 94-95.

ROSANVALLON, P. (2007), *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires, Manantial.

RUIZ POZO, L. (2007), *Manual conceptual sobre presupuesto participativo*, Quito, Centro de Investigaciones CIUDAD “Proyecto de Apoyo a la Descentralización y Desarrollo Local (PDDL)”.

SINTOMER, Y. y E. GANUZA (2011), *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos. Investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo en Europa*, Paris, Transnational Institute. [Trabajo realizado con la colaboración de Carsten Herzberg y Anja Röcke].

WEBER, M. (1983), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.

## Otras fuentes

RED ARGENTINA DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO, <<http://www.rapp.gov.ar/>>.

DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICA Y CENSOS DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES, <<http://www.deyc-corrientes.gov.ar/>>.

CENTRO DE ASSESSORIA E ESTUDOS URBANOS, <<http://www.ongcidade.org/>>.

MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE CORRIENTES, <<http://www.ciudaddecorrientes.gov.ar/>>.

## RESUMEN

El artículo se centra en el análisis del programa Presupuesto Participativo implementado en Corrientes durante los años 2010, 2011 y 2012. Nuestro interés está puesto en indagar las limitaciones y posibilidades de esta herramienta en relación con la participación, la construcción de la ciudadanía y la inclusión. En este sentido, se orienta a considerar cómo se interpelan y posicionan los actores sociales que intervienen en la misma y cómo se configura la relación entre el Estado municipal y la sociedad civil correntinos.

## ABSTRACT

The article focus on the analysis of the Participative Budget program developed in the city of Corrientes during 2010, 2011, 2012. The emphasis is set in the study of the limitations and possibilities that this tool has in order to promote participation, citizenship and inclusion. In this sense, we orientate to the examination of the interpellations constructed in the frame of local State and society relationship.

## PALABRAS CLAVE

CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA  
DISPOSITIVOS DE PARTICIPACIÓN  
RELACIÓN ESTADO-SOCIEDAD  
CORRIENTES

## KEY WORDS

BUILDING CITIZENSHIP  
PARTICIPATIVE FORMS  
STATE-SOCIETY RELATIONSHIP  
CORRIENTES

# DINÁMICAS DEL SECTOR AGROPECUARIO ARGENTINO EN EL SIGLO XXI: LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN REGIONES PAMPEANAS Y EXTRAPAMPEANAS

*Agustín Mario  
Regina Vidosa*

## INTRODUCCIÓN

Desde las últimas dos décadas, el sector agrario argentino está experimentando un ciclo de crecimiento e internacionalización de su producción. Esto, combinado con la constitución de un paquete tecnológico centrado en el uso de semillas transgénicas, labranza cero o siembra directa y nuevos sistemas de almacenamiento, ha elevado la rentabilidad relativa del sector, centralmente de la soja, respecto de los demás productos agropecuarios.

Estos fenómenos influyen en tres transformaciones importantes del sector agropecuario argentino: en primer lugar, en el proceso de “agriculturización”, el cual consiste en el uso creciente y continuo de las tierras para cultivos agrícolas en vez de destinarlas a diversos productos regionales o a la ganadería; en segundo lugar, en el proceso de “sojización”, con una tendencia hacia el desarrollo de producciones orientadas al monocultivo (principalmente soja, o la combinación trigo-soja); por último, en el proceso de “pampeanización”, es decir, en la expansión de la frontera agropecuaria y de las lógicas de producción pampeanas hacia regiones extrapampeanas.

Dichas transformaciones han sido abordadas desde muy diversos enfoques. Simplificando el debate, en un extremo se encuentran aquellos trabajos que sostienen una defensa apologetica de las transformaciones productivas, y en el otro, quienes descartan toda opción de viabilidad del proceso en marcha.

Entre los estudios que realizan una evaluación positiva, se pueden mencionar los de la FAO (2004), Trigo y Cap (2006) y Qaim y Traxler (2004). En líneas generales, estos trabajos sostienen que las transformaciones desarrolladas en el sector agropecuario han tenido efectos positivos desde el punto de vista social porque impulsaron un importante crecimiento en el empleo agropecuario, efecto que se ve potenciado por el hecho de que fue acompañado por

un aumento en la productividad del trabajo en el sector durante un período en el que el crecimiento de la tasa de desempleo fue uno de los mayores problemas sociales del país.

En una postura diametralmente opuesta, se encuentran investigaciones que sostienen que, a partir de las transformaciones indicadas, se impulsó un nuevo ciclo de capitalización que modificó los límites tecnológicos mínimos para seguir siendo competitivo. Por lo tanto, no se habría configurado un modelo generalizado de nueva estructura agraria, sino más bien una situación de dualidad social que nos muestra la existencia de incluidos/no incluidos en el modelo (Giarracca y Teubal, 2005; García y Rofman, 2009; Manzanal y Neiman, 2010).

Ahora bien, según sostiene Rodríguez (2008), un balance de las consecuencias económicas de las transformaciones en el sector agropecuario argentino solo puede ser realista si logra captar, cuando existen, tanto sus impactos positivos como negativos. En esta línea, el presente trabajo se propone abordar las implicaciones concretas del proceso, analizando la dinámica que presenta una variable tan central como la distribución del ingreso en dicho sector.

Realizar ese análisis no es una tarea simple, principalmente debido a la carencia de datos estadísticos agregados que pongan de manifiesto la realidad de los trabajadores rurales argentinos. Por lo tanto, resulta complicado hacerse de información fiable relativa a la cantidad de trabajadores y a sus niveles salariales, así como a su participación en el valor agregado generado en el sector. El elevadísimo nivel de informalidad laboral, sumado a la fuerte presencia de trabajo temporario –debido a la estacionalidad de algunas actividades– y a las situaciones de multiempleo en las que conviven trabajos urbanos y rurales, complican aún más el panorama.

Por otro lado, la diversidad que existe dentro del sector agropecuario del país torna más compleja la factibilidad de caracterizar las condiciones de trabajo de manera agregada. De hecho, es preciso subrayar que referirse al sector agropecuario como un todo, aun cuando sea común hacerlo, lleva a invisibilizar condiciones sumamente disímiles. Distintos ejes marcan las diferencias dentro del sector. Uno de los que se destaca es, sin duda, la región.<sup>1</sup>

Si bien la expansión masiva de la soja tiende a homogeneizar, por lo menos en apariencia, las producciones de las diferentes regiones (Pampeana, Nordeste –NEA– y Noroeste –NOA–), lo cierto es que el proceso ha tenido y tiene características diametralmente opuestas en cada una de estas. Dadas las propiedades agronómicas de la Región Pampeana, que, en general, son muy distintas de las del NEA y del NOA, para el análisis de la distribución del ingreso en el sector, hemos considerado pertinente diferenciar los distintos cultivos según se trate de la Región Pampeana o de otra. En consecuencia, nos centramos en el

1 Varios trabajos examinan el empleo en el sector agropecuario para el total país subdividido por regiones (véanse por ejemplo, Neiman y Bardomás, 2001; Neiman, 2007, Quaranta y Fabio, 2008).

análisis del comportamiento del empleo rural y de la distribución primaria de los ingresos en zonas con disímiles características socioproductivas. Con ese objetivo, realizamos dos estudios de caso –uno en un departamento de la Región Pampeana y el otro en uno de una región extrapampeana– para observar de forma más nítida los diversos procesos de sustitución y expansión de la producción en zonas con diferentes capacidades productivas.

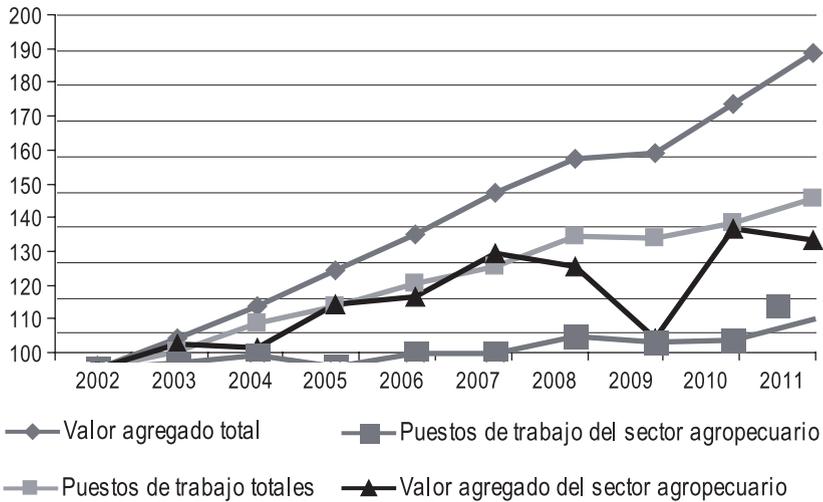
El trabajo se estructura a partir de una metodología cuantitativa de recopilación de datos estadísticos de diferentes fuentes –lo cual permite brindar un panorama de algunos de los aspectos clave de la distribución del ingreso agropecuario en nuestro país– y se desarrolla en los siguientes apartados: en el primero, se presenta brevemente una caracterización del comportamiento del producto y de la generación de puestos de trabajo en el sector agropecuario; en el segundo, se describen las condiciones de trabajo en el sector agropecuario, prestando especial atención al grado de formalidad y al nivel de los salarios; en el tercer apartado, se analiza información sobre la distribución del ingreso sectorial para el total del país y se la compara con la distribución del conjunto de la economía; posteriormente, se exponen los resultados correspondientes al nivel de la distribución del ingreso focalizando, en primer lugar, en un caso de la zona núcleo de la Región Pampeana (Pergamino y Balcarce), y en segundo lugar, en una región extrapampeana (la Provincia del Chaco). Finalmente, se exponen las conclusiones.

## PRODUCTO Y GENERACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO EN EL SECTOR AGROPECUARIO

Una temática fundamental a tratar es la capacidad de generación de empleo del sector agropecuario. El producto del sector viene creciendo a tasas elevadas y sostenidas desde mediados de la década de 1990, y esta expansión no fue esencialmente perturbada por los ciclos que sufrió la economía nacional. Más bien, pareciera que la producción sectorial es función de los factores climáticos, que afectan, en mayor o menor medida, a las cosechas. Como es posible apreciar en el Gráfico 1, la sequía de 2008-2009 produjo una importante caída en el producto sectorial, no obstante lo cual, ya hacia el año 2010, el nivel había vuelto a superar todos los valores records históricos. Nótese que, en 2011, el producto sectorial volvió a contraerse en el contexto de una economía en crecimiento, lo cual vuelve a evidenciar la relativa independencia del sector respecto del ciclo de la economía en su conjunto.

En la posconvertibilidad, el crecimiento del producto agropecuario hizo que en 2011 el valor agregado por el sector (a precios de 1993) fuese un 36,1% mayor que el del año 2002. Este crecimiento es importante, pero se deslucce al compararlo con la expansión del conjunto de la economía argentina, que fue mucho más veloz. De hecho, en el mismo período, el valor agregado total aumentó un 89,3 por ciento.

**Gráfico 1. Evolución del valor agregado a precios constantes y de la cantidad de puestos de trabajo en el total de la economía y en el sector agropecuario (índice 2002=100). Argentina. Años 2002/2011**



Nota: A partir de 2008, los datos sobre puestos de trabajo se obtuvieron de la Dirección Nacional de Política Macroeconómica cuya información solo abarca puestos registrados.

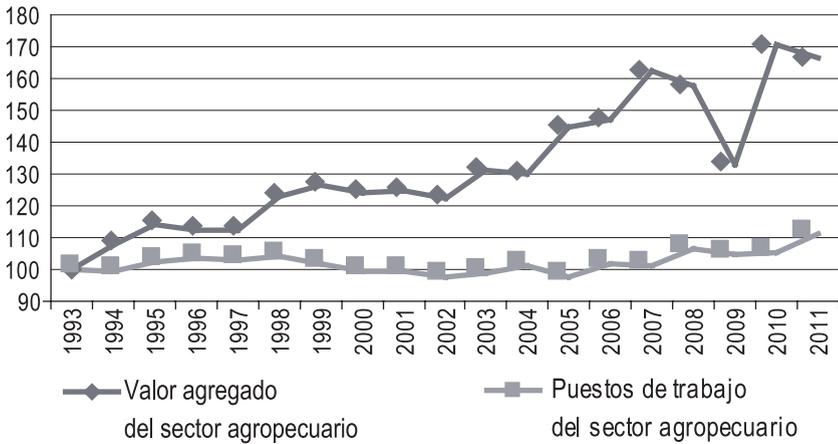
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales (DNCN) y del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

Aunque registró una significativa expansión en su producto, la generación de puestos de trabajo en el sector agropecuario ha sido relativamente poco relevante en el período que siguió a la caída del régimen de Convertibilidad. Frente al 36,1% de la expansión de la producción sectorial entre 2002 y 2011, la cantidad de puestos de trabajo creció tan solo un 14,0%. En el mismo período, la elasticidad empleo-producto del sector fue en promedio de 0,39, esto es, por cada 1% de crecimiento sectorial el número de puestos de trabajo se expandió en 0,39 por ciento.

Mencionamos que, en el conjunto de la economía nacional, el crecimiento de la producción entre 2002 y 2011 fue más rápido; pero, además, cabe señalar que la expansión también resultó más intensiva en empleo: la economía creció un 89,3% y la cantidad de puestos de trabajo fue, en promedio, de 0,54%: es decir, el empleo se incrementó en 0,54% por cada punto porcentual de crecimiento económico. Como se ve, el valor es significativamente más alto que en el caso del sector agropecuario.

Si se analiza la dinámica del sector en un plazo más largo (por ejemplo, desde 1993), puede observarse que el valor agregado sectorial a precios constantes evidencia una expansión significativa a lo largo de estos años, aunque con algunas fluctuaciones. Esta volatilidad ha sido marcadamente inferior que la que mostró el conjunto de la economía. Es decir, proporcionalmente, la crisis

**Gráfico 2. Evolución del valor agregado a precios constantes y de la cantidad de puestos de trabajo en el sector agropecuario (índice 1993=100). Argentina. Años 1993/2011**



Nota: A partir de 2008, los datos sobre puestos de trabajo se obtuvieron de la Dirección Nacional de Política Macroeconómica cuya información solo abarca puestos registrados.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la DNCN y del SIPA.

de 2001-2002 no implicó, en la producción del sector, una caída tan importante como en el total de la economía nacional.

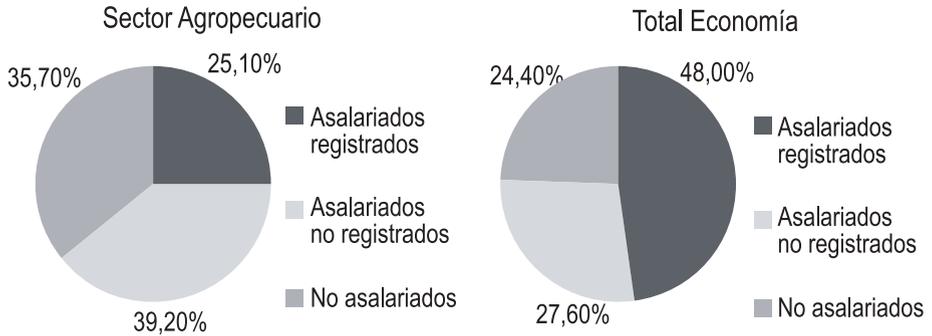
La expansión del sector agropecuario, no obstante, contrasta fuertemente con la evolución del empleo sectorial, que evidenció una tendencia al estancamiento. El Gráfico 2 permite observar la dinámica del producto y del empleo sectorial para el período 1993-2011.

### CONDICIONES DE TRABAJO EN EL SECTOR AGROPECUARIO: REMUNERACIONES Y PROPORCIÓN DE EMPLEO REGISTRADO

Más allá de la alta flexibilidad que supone el régimen de trabajo agropecuario para los trabajadores que se encuentran registrados, una de las particularidades del sector es el elevado nivel de empleo no registrado, que alcanza valores mucho mayores que en el conjunto de la economía. En 2007 (último dato disponible), se registraban en el sector agropecuario 1.275.000 puestos de trabajo, de los cuales 455 mil correspondían a “no asalariados”, mientras que 821 mil eran “asalariados”.<sup>2</sup> De los asalariados, el 60,9% trabajaba sin contrato

2 La categoría “no asalariados” corresponde a los trabajadores dedicados a la producción destinada en su totalidad a su propio consumo final o a su propia formación de capital, sea individual o colectivamente. Son trabajadores por cuenta propia, empleadores, patrones y familiares no remunerados (Fuente: INDEC).

**Gráfico 3. Composición de los puestos de trabajo del sector agropecuario y del total de la economía según categoría ocupacional (%). Argentina. Año 2007**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la DNCN.

laboral registrado, mientras que en el agregado de la economía ese porcentaje era del 36,5 por ciento.

Es decir que, hacia 2007, en el sector agropecuario el 35,6% del total de los trabajadores se desempeñaba como no asalariado –en otras palabras, eran trabajadores que no se encontraban bajo relación de dependencia–, mientras que en el conjunto de los sectores productivos dicha proporción ascendía al 24,4%. Esta condición puede corresponder, en una porción de casos, a la situación de pequeños propietarios que explotan sus tierras en forma independiente y sin contratar empleados; y, en otro número de casos, puede tratarse del disfraz de una relación asalariada oculta, de modo que estos trabajadores, al igual que los asalariados no registrados, no accederían a la protección de la seguridad social (CIFRA, 2011).

El crecimiento económico de los últimos años se vio acompañado por un descenso en el nivel de informalidad: en 2002 el 70,8% de los asalariados no se encontraba registrado (Cuadro 1), cifra que equivale al 44,8% de los puestos totales. De todos modos, los niveles actuales siguen siendo muy elevados, mayores a los de cualquier otro sector, solo con excepción del Servicio doméstico y la Construcción (DNCN, 2008).

Los trabajadores no registrados del agro no solamente carecen de la protección de la seguridad social y la cobertura de salud correspondiente, sino que, además, su salario es claramente menor al de aquellos que sí se encuentran registrados: es un 34,8% más bajo, aun sin considerar en la comparación a las contribuciones patronales (Cuadro 1).

El elevado porcentaje de trabajo temporal en el agro –debido a la estacionalidad de varias de las actividades– estimula la contratación de trabajadores no registrados, al margen del régimen legal, con salarios inferiores y peores condiciones laborales, que escapan a la fiscalización por parte del Estado. A esto

**Cuadro 1. Indicadores seleccionados de empleo y remuneraciones en el sector agropecuario. Argentina. Años 2002 y 2007**

Indicadores	2002	2007
Puestos de trabajo	1.224.886	1.275.408
Asalariados no registrados/Asalariados totales	70,80%	60,93%
Salario real medio mensual (en pesos de 2007)	654	1.113
Salario real medio mensual de Asalariados registrados (en pesos de 2007)	1.010	1.589
Salario real medio mensual de Asalariados registrados (sin contribuciones patronales) (en pesos de 2007)	800	1.240
Salario real medio mensual de Asalariados no registrados (en pesos de 2007)	506	808
Salario no registrados/Salario registrados (sin contribuciones)	63,25%	65,16%
Salario medio (sector agropecuario)/Salario medio del total de la economía	0,47	0,67

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales (DNCN).

se le suma la complejidad que en ciertas ocasiones implica el acceso a la explotación agropecuaria, por la distancia que debe recorrerse desde alguna sede administrativa. En el mismo sentido, la difusión en los años noventa de la figura del contratista –que, contando con ciertas maquinarias, provee servicios en distintas explotaciones– dio lugar a la tercerización de la producción y, con ello, a la tercerización laboral, con empleadores que desarrollan su tarea sin una localización fija. No obstante, esta mayor complejidad no justifica la reducida presencia fiscalizadora del Estado, que es quien debe hacer cumplir la ley. Por supuesto, tampoco justifica la violación de la legislación vigente por parte de los empleadores.

En términos generales, los salarios pagados en el sector agropecuario son marcadamente menores que en el conjunto de la economía. Aunque a partir del año 2002 se evidencia una significativa mejora, tanto en términos absolutos como con respecto al salario medio, en 2007 el salario promedio en el agro era un 33% inferior al del promedio de la economía; es decir que el trabajador agropecuario recibía apenas el 67% del salario medio de la economía. Estas cifras eran aún más categóricas en el año 2002: el salario promedio del sector agropecuario era el 47% del salario medio de la economía, es decir, no llegaba ni siquiera a la mitad de este (Cuadro 1). Para el año 2011, en el caso de los asalariados registrados, su remuneración resultó un 42,2% más baja que la del total de los asalariados registrados.<sup>3</sup>

El ingreso mixto que reciben quienes son trabajadores por cuenta propia (en general se trata de pequeños productores propietarios de tierras o, en

3 Datos de la Dirección Nacional de Política Macroeconómica, Secretaría de Política Económica, sobre el procesamiento del INDEC de los datos del SIIPA.

muchos casos, arrendatarios, que suelen trabajar junto con sus familias) no es mucho mayor: en promedio, se aproxima al salario de los trabajadores asalariados registrados.

Es preciso destacar que la información agregada impide dar cuenta de la elevada segmentación que se registra en las remuneraciones de los trabajadores del sector agropecuario. En realidad, no solamente se evidencian significativas discrepancias remunerativas entre los trabajadores registrados y los no registrados, sino que hay, asimismo, claras diferencias en función del tipo de actividad y de las tareas que se llevan a cabo. Al hablar del “trabajo agrario”, se debe diferenciar a los peones rurales o trabajadores estacionales de los trabajadores especializados, como conductores de maquinaria agrícola y tractores o personal jerarquizado. Las remuneraciones percibidas por estos últimos (y sus condiciones de trabajo) difieren significativamente de las de los primeros. La información cuantitativa al respecto es, no obstante, relativamente escasa.

## DISTRIBUCIÓN PRIMARIA DEL INGRESO EN EL SECTOR AGROPECUARIO<sup>4</sup>

La problemática de la distribución del ingreso no es un tema que suela abordarse en la literatura neoclásica. En términos generales, esta perspectiva considera que cualquier medida política que tenga como objeto la modificación de la distribución del ingreso le resta eficiencia al sistema.

Es posible que esta sea una de las razones de que los análisis acerca de la distribución funcional del ingreso hayan escaseado en el transcurso de la década de 1990. Partiendo de una perspectiva distinta, Lindenboim plantea:

[...] a pesar de la relevancia teórica de la distribución funcional del ingreso y de sus posibles consecuencias políticas, en nuestro país, desde mediados de la década del setenta, el análisis de la misma ha sido relegado a un segundo plano, hasta prácticamente desaparecer en los noventa. De esta manera, los análisis acerca de la apropiación de la riqueza se han centrado en el ingreso personal (Lindenboim, Graña y Kennedy, 2005, p. 1).

Sin embargo, más recientemente ha reaparecido el interés en el tema y se han desarrollado análisis acerca de la distribución funcional del ingreso. En esta línea, desde el Estado nacional, a través de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales (DNCN), se realizó una estimación, para los años 1993 a 2005, de la retribución a los factores de la producción (véase INDEC, 2006).

En 2007,<sup>5</sup> la remuneración al trabajo asalariado (tanto registrado como no registrado) constituía solamente el 16,1% del Valor Agregado Bruto a precios

4 Los datos que se presentan aquí y en el resto del trabajo, salvo mención explícita en contrario, corresponden a la rama “Agricultura, ganadería, caza y silvicultura”.

5 Último dato disponible de la distribución funcional por sectores publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

**Cuadro 2. Participación de la retribución al trabajo asalariado en el Valor Agregado Bruto (%), a precios del productor 2000-2007. Sector agropecuario y total de la economía. Argentina. Años 2000/2007**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Sector agropecuario	26,9	30,6	12,2	13,4	15,0	15,8	18,7	16,1
Total de la economía	38,6	39,8	32,1	31,2	32,8	35,0	37,7	38,9

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales (DNCN).

de productor, al tiempo que, en el conjunto de la economía, esa participación llegaba al 38,9%. O sea, la participación de la remuneración al trabajo asalariado en el sector agropecuario era menos de la mitad de lo que representaba en el total de las actividades.

En el Cuadro 2, puede observarse que el sector agropecuario se destaca por tener una participación inferior de la retribución a los asalariados sobre el Valor Agregado Bruto, a precios del productor, que la que muestra el conjunto de la economía. No obstante, la diferencia que podía verse en los años 2000 y 2001 es significativamente inferior a la que aparece luego de la salida del régimen de Convertibilidad. En efecto, la disminución de la participación de los salarios es bastante más nítida en el sector agropecuario que en el conjunto de la economía.

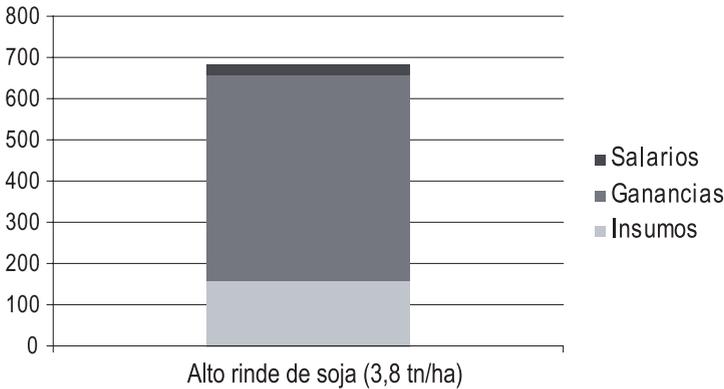
El nivel inferior de la participación salarial encuentra su explicación en los salarios mínimos medios del sector. No obstante, su trayectoria no puede ser explicada por la evolución de los salarios, ya que el salario medio del sector agropecuario ha crecido por encima del salario medio del país (Cuadro 1). Las causas de la mayor diferencia en la participación salarial deben buscarse, por lo tanto, en el aumento de las ganancias y las rentas del sector agropecuario, por un lado, y en la baja generación de puestos de trabajo, por el otro.

Si se considera también en estos guarismos el ingreso mixto bruto, que puede ser en parte remuneración al trabajo pero también ganancia y renta, el sector se sigue destacando por el reducido porcentaje del ingreso del que se apropian los trabajadores. En 2007, el cociente entre el total de remuneraciones más el ingreso mixto y el Valor Agregado era del 26,4%, mientras que en el total de la economía era del 49 por ciento.

## ESTUDIO DE CASO I: ZONA NÚCLEO DE LA REGIÓN PAMPEANA (PERGAMINO)

En este apartado, se lleva a cabo una aproximación general al problema de la distribución funcional primaria del ingreso en el sector agropecuario, entendiendo que se está tratando con una temática no suficientemente explorada por los análisis que estudian los complejos agroalimentarios. Se expone, con ese fin, una estimación del estado en que se halla tal distribución, desagregado por producción. Intentando llevar a cabo tal ejercicio, se toma el caso de la zona nú-

**Gráfico 4. Composición de ingresos de la producción de soja, en dólares por hectárea, de la zona núcleo de la Región Pampeana, alto rinde de soja. Año 2010**



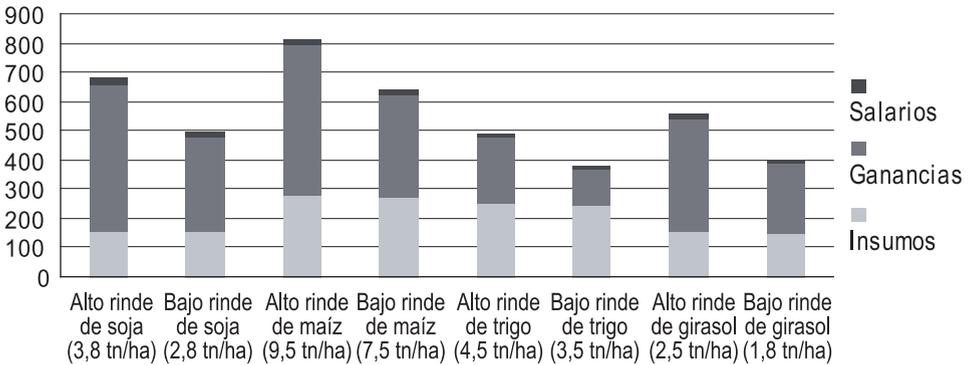
Fuente: Elaboración propia sobre datos del INTA Pergamino (2010) y *Márgenes Agropecuarios*.

cleo de la Región Pampeana (Pergamino). Debe notarse que se trata de una zona en la que los rendimientos por hectárea de los cultivos son más elevados que en otras, lo que implica la presencia de mayores rentas y ganancias extraordinarias.

Sobre la base de esquemas de costos elaborados por el INTA Pergamino, se estima, en primer lugar, la manera en que se distribuye el Valor Agregado Bruto a precios básicos (VABpb) entre salarios y ganancia, considerando en esta última la renta que percibe el propietario del campo. Se ha optado por considerar el VABpb, es decir, el valor incorporado al producto excluyendo los impuestos. Esta decisión metodológica se relaciona con el interés por considerar cómo se distribuye el producto entre ganancia, salario y renta. El Gráfico 4 muestra la composición del VABpb en el caso de la soja, para el año 2010.<sup>6</sup> No se trata de valores promedio del país, sino de valores referidos a la zona núcleo de la Región Pampeana (Pergamino). Esto muestra (Gráfico 1) la ganancia bruta y los salarios pagados en las actividades directamente productivas, de implantación y cuidado del cultivo y de cosecha. No se tienen en cuenta, en este primer análisis, los gastos salariales en estructura, que serán incorporados más adelante. Para una producción de 684 dólares por hectárea, solo se destinaron 23 al pago de salarios. Este valor representa el 3,4% del valor bruto de la producción y, lo que es más significativo todavía, solamente el 4,4% del valor agregado total. Es decir que las ganancias –se incluyen aquí ganancias y rentas– representaron el 95,6% del Valor Agregado Bruto a precios básicos.

6 Se considera el año 2010 para hacer posible un cierto grado de comparación con la distribución del ingreso a nivel de cultivos en la Provincia del Chaco, dado que, en este caso de estudio, se cuenta con información de márgenes brutos hasta mediados de 2010.

**Gráfico 5. Composición del valor bruto por hectárea (en u\$s/ha) de los cuatro cultivos principales de la Región Pampeana. Año 2010**

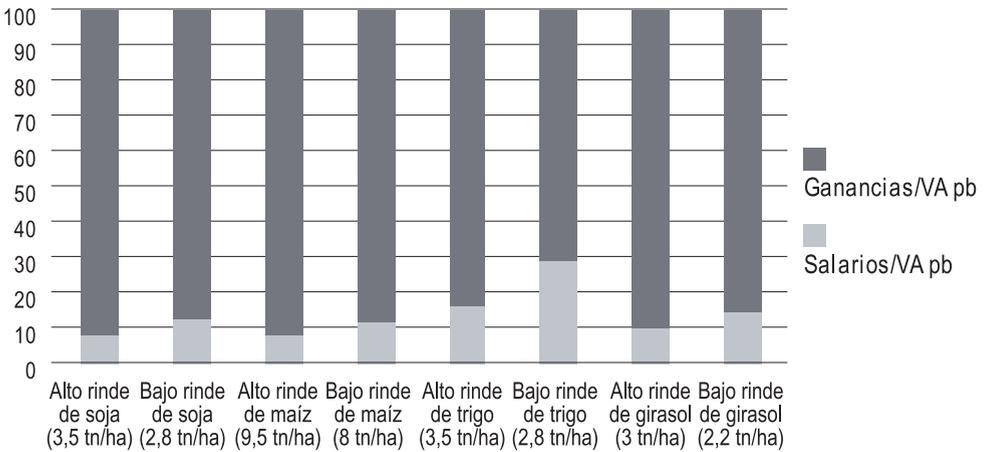


Fuente: Elaboración propia sobre datos del INTA Pergamino (2010) y *Márgenes Agropecuarios*.

Para entender los alcances de estos valores, pueden establecerse, al menos, dos comparaciones: la primera, con respecto al resto de los cultivos que se realizan en la zona (los más importantes), y la otra, con respecto a la distribución primaria para el total del país.

En primer lugar, se estima la distribución en los otros cultivos. El Gráfico 5 muestra que los guarismos no difieren significativamente al comparar soja, maíz, trigo y girasol. Los cuatro cultivos principales de la Región Pampeana evidencian una distribución de los ingresos que deja a los salarios una participación marginal. En este sentido, se analizan dos alternativas con respecto a los cultivos, siempre sobre la base de los esquemas del INTA: altos y bajos rendimientos. Es posible apreciar que, cuando el rinde del cultivo es bajo, la masa salarial también tiende a disminuir. Esto se explica porque se asume que los costos de implantación y cuidado no varían con los rendimientos y que, en cambio, sí se modifican los pagos realizados para la cosecha, de modo que la masa salarial depende en forma directa del volumen de lo cosechado. En definitiva, en las estimaciones que aquí se expusieron se supone que la diferencia en el rendimiento del cultivo no viene dada por mejores o peores técnicas, sino que resulta ser una variable exógena a la forma en que fue producida (ya sea diferencias climáticas, de los suelos, etc.).

En el caso de los cuatro cultivos principales de la Región Pampeana, el componente salarial, al menos en la zona núcleo, fue mínimo. En cada caso, se trata de participaciones realmente bajas. Dentro de esta similitud, el cultivo de mayores salarios por hectárea fue el maíz, seguido por la soja. Esto obedece a que en la implantación del cultivo y en su ulterior cuidado se realizan, comparativamente, gastos salariales menores, y a que los elevados costos de la cosecha implican mayores erogaciones en el pago de salarios.

**Gráfico 6. Participación porcentual del salario en el Valor Agregado Bruto, precios básicos, de los principales cultivos pampeanos. Argentina. Año 2010**

Fuente: Elaboración propia sobre datos del INTA Pergamino (2010) y *Márgenes Agropecuarios*.

La soja es, a pesar de todo, el cultivo de menor participación salarial de todos los examinados. Esto significa que, si bien al analizarlo en términos directos genera una masa salarial por hectárea superior a la del trigo, cuando se considera la proporción que representan los salarios sobre el valor agregado tal participación es la menor de todos los cultivos. El maíz, por ejemplo, tuvo una participación salarial en el producto de entre el 4,5% y el 5,7%, y el trigo, de entre el 7,3% y el 12,3%, en función, principalmente, de los rendimientos obtenidos.

En el Gráfico 6, se incorporan, como elemento del gasto salarial, los gastos salariales en estructura, como por ejemplo, el pago de asesoramientos técnicos. Incluso en este escenario, la participación de dicho gasto en el valor agregado del producto es notablemente baja. Teniendo en cuenta todos los gastos e incorporando costos de estructura, los salarios representan, en el caso de la soja, entre el 8,5% y el 12,4% del valor agregado a precios básicos. Es decir que las rentas y las ganancias dan cuenta de entre el 87,6% y el 91,5% (debe recordarse que no se consideró la masa de riqueza dedicada al pago de impuestos).

En el año 2007 (último dato disponible), como se vio, la remuneración al trabajo asalariado en el conjunto de la economía argentina llegaba al 39% del Valor Agregado Bruto, al tiempo que otro 10% correspondía a la participación del ingreso mixto bruto. Este 39% se contraponen claramente con los niveles menores al 10% evidenciados para el caso de la soja, tanto con altos como con bajos rendimientos. En otras palabras, la distribución del ingreso en la zona núcleo de la Región Pampeana, para el caso de los cuatro principales cultivos, conlleva una participación muy inferior de los salarios con respecto a la del total de la economía.

Por otro lado, la reducida participación del gasto salarial en el total del producto no impulsa, en ninguna medida, a que los trabajadores se encuentren debidamente registrados como tales frente a las autoridades laborales. La muy elevada proporción de trabajadores no registrados (a los que no se les realiza aportes previsionales para su futura jubilación, ni se les brinda una obra social que pueda atenderlos en temas vinculados con su salud o la de su familia), que, como vimos, supera el 60% de los asalariados del sector, pone de manifiesto que, aun cuando la masa salarial (y, por tanto, el gasto en aportes previsionales) sea una proporción muy pequeña del valor agregado, de todas maneras los empresarios tienden hacia formas de contratación del trabajo que son ilegales en el país. En efecto, es claro el hecho de que el porcentaje de trabajadores no registrados no dependa tanto del gasto que pueda involucrar su contratación legal, sino de los controles que se realicen sobre las condiciones de contrato.

La reducida participación del salario en el valor bruto de la producción agropecuaria no constituye un hecho novedoso, por lo que no se está en presencia de una consecuencia del proceso de sojización. Además, una situación en extremo parecida se observa para las restantes producciones (al menos, en esta región). Sin embargo, debe notarse que se ha consolidado la concentración del ingreso, lo que es ya una característica de las producciones extensivas pampeanas.

## ESTUDIO DE CASO II: REGIÓN EXTRAPAMPEANA (CHACO)

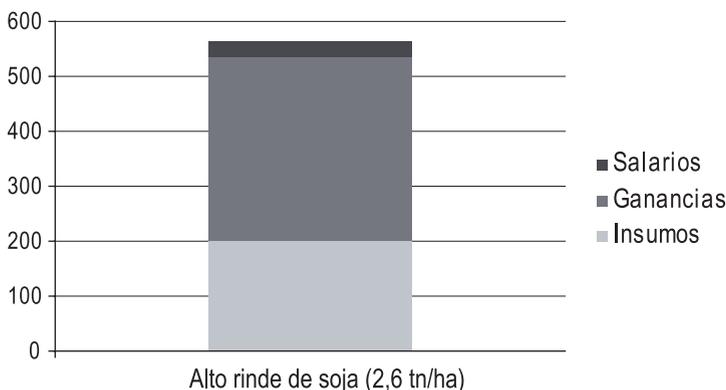
En la actualidad, la soja tiene una muy elevada importancia en prácticamente la totalidad del territorio nacional (con excepción de las provincias correspondientes a la Región Patagónica y la Región de Cuyo). De esto se deduce que esta oleaginosa ha dejado de ser un cultivo exclusivamente pampeano, para pasar a tener un peso significativo en diversas provincias del norte argentino –aun siendo preponderante en la Región Pampeana–. En varias de ellas, la participación del cultivo de soja sobre el total de la superficie cultivada alcanza proporciones superiores al 40%, como, por ejemplo, en Salta (49,7%), Chaco (40,8%), Santiago del Estero (49,5%) y Tucumán (51,4%) (MINAGRI, 2011).

A continuación analizamos el segundo estudio de caso del presente trabajo: el referido a la Provincia del Chaco.

Este apartado, se propone complementar la presentación de la distribución del ingreso en el conjunto del sector agropecuario ya expuesto, con estimaciones acerca de la distribución del ingreso resultante de los procesos de producción de algunos cultivos. Para tal estimación, se han utilizado como base los esquemas de costos por cultivos elaborados por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) Sáenz Peña. A partir de ellos, se estimó la porción de la riqueza generada que reciben los asalariados en ciertas producciones clave de la Provincia del Chaco.

En principio, debe notarse que se trata de una zona en la que los rendimientos por hectárea de los cultivos son más reducidos que en otras, lo que

**Gráfico 7. Composición de ingresos de la producción de soja, en dólares por hectárea, de la zona extrapampeana (Chaco), alto rinde de soja. Año 2010**



Nota: Al considerar los precios básicos, no se incluye el monto destinado al pago de las retenciones, que incide sobre la soja y no sobre el algodón.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Elena, 2010 y Rodríguez, 2008.

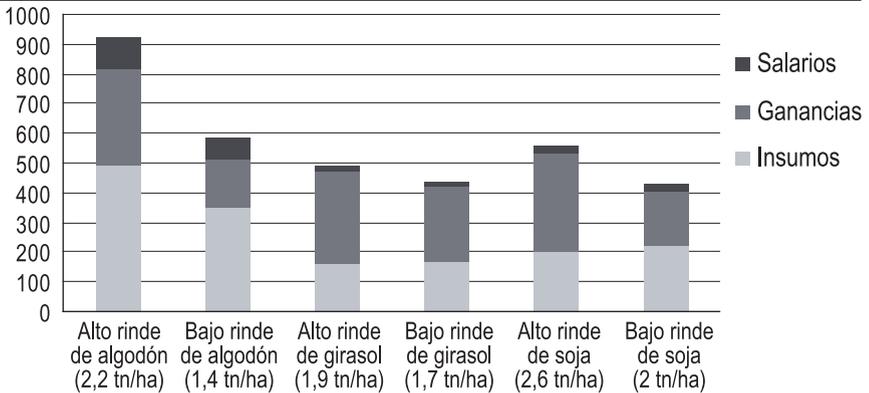
implica, en términos generales, la presencia de menores rentas y ganancias extraordinarias, especialmente en el caso de los cultivos extensivos y típicamente pampeanos.

Al igual que en el caso de estudio anterior, se ha optado por considerar el Valor Agregado Bruto a precios básicos (VABpb). Ello obedece, también aquí, al interés por considerar cómo se distribuye el producto entre ganancia, salario y renta.

El Gráfico 7 muestra la composición del VABpb en el caso de la soja, para el año 2010. No se trata de valores promedio del país, sino de guarismos obtenidos para la Provincia del Chaco y se refieren a la ganancia bruta y a los salarios pagados en las actividades directamente productivas, de implantación y cuidado del cultivo y de cosecha. Para una producción de 564 dólares por hectárea, apenas se destinaron 27 al pago de salarios. Este porcentaje representa el 4,8% del valor bruto de la producción y apenas el 7,5% del valor agregado total. O sea que las ganancias –se incluyen aquí ganancias y rentas– acapararon el 92,5% del Valor Agregado Bruto a precios básicos.

A su vez, resulta interesante comparar estas cifras con las de los cultivos más importantes (además de la soja) que se realizan en la región. Al respecto, el Gráfico 8 muestra que, en el caso de las producciones intensivas en mano de obra, como el algodón, los resultados difieren sustancialmente con respecto a los obtenidos en la sección anterior. En efecto, en muchas actividades regionales, la proporción del valor agregado que se destina al pago de salarios resulta sensiblemente superior a lo que se observa para las producciones extensivas pampeanas. Al igual que se hizo en el caso de estudio anterior, se consideraron dos alternativas con respecto a los cultivos, también sobre la base de los esquemas del INTA: altos y bajos rendimientos.

**Gráfico 8. Composición del valor bruto por hectárea (u\$s/ha) de los cultivos principales de la Provincia de Chaco. Año 2010**



Nota: Al considerar los precios básicos, no se incluye el monto destinado al pago de las retenciones, que incide sobre la soja y no sobre el algodón.  
 Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Elena, 2010 y Rodríguez, 2008.

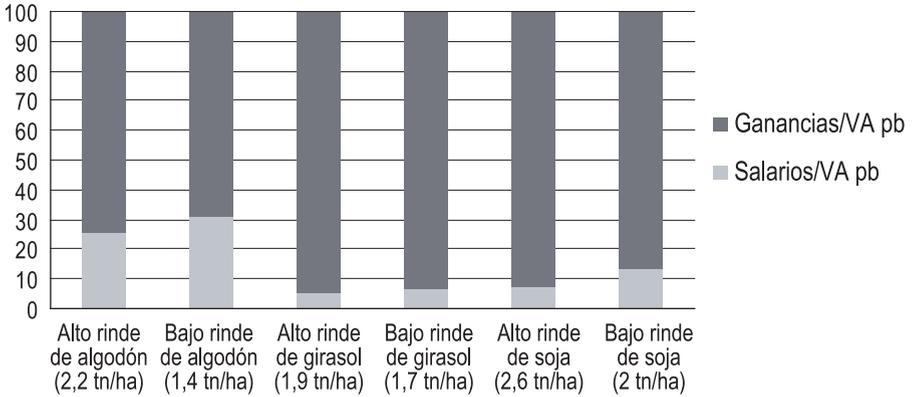
Claramente, el cultivo de mayores salarios por hectárea entre los tres considerados fue el algodón. Esto se debe a que en la implantación del cultivo y su posterior cuidado, en comparación, se realizan gastos salariales mayores, ya que los altos costos de la cosecha generan mayores desembolsos en el pago de salarios.

El algodón es, además, el cultivo de mayor participación salarial de todos los analizados. Ello quiere decir que, tanto cuando se lo analiza en términos directos como cuando se estudia la proporción que representan los salarios sobre el valor agregado, los salarios involucrados en la producción de algodón resulta ser los mayores de todos los cultivos bajo análisis. La soja, por ejemplo, tuvo una participación salarial en el producto de entre el 7,5% y el 13,5% y el girasol, de entre el 5,7% y el 6,9%, dependiendo siempre principalmente de los rendimientos obtenidos.

En el Gráfico 9 puede verse que, considerando todos los costos, los salarios representan, en el caso del algodón, entre el 25,6% y el 31% del valor agregado a precios básicos. Es decir que las rentas y las ganancias acapararon entre el 69% y el 74,4% (debe recordarse que, nuevamente, se excluyó la masa de riqueza destinada al pago de impuestos).

En 2007 (último año para el que se cuenta con datos para el conjunto del sector), como se dijo, la remuneración al trabajo asalariado en el conjunto de la economía argentina llegaba al 39% del Valor Agregado Bruto, al tiempo que otro 10% correspondía a la proporción del ingreso mixto bruto. Si bien la participación del salario en la producción de algodón se encuentra por debajo de los valores del promedio de la economía, la misma parecería ubicarse por encima de la media del sector agropecuario y, por ende, sería claramente superior a la

**Gráfico 9. Participación porcentual del salario en el Valor Agregado Bruto, precios básicos, de los principales cultivos chaqueños. Año 2010**



Nota: Al considerar los precios básicos, no se incluye el monto destinado al pago de las retenciones, que incide sobre la soja y no sobre el algodón.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Elena, 2010 y Rodríguez, 2008.

participación registrada en los cultivos “pampeanos”, ya sea que estos se lleven a cabo en la Región Pampeana o en regiones extrapampeanas. En otros términos, la distribución del ingreso en la producción de algodón en la Provincia de Chaco implica una participación mucho mayor de los salarios que en el caso de los cultivos de soja y girasol, aun cuando estos se producen en zonas no pampeanas.

## COMENTARIOS FINALES

En las últimas décadas, viene desarrollándose en el sector agropecuario argentino un proceso de transformación que consiste en: a) un uso creciente y continuo de las tierras para cultivos agrícolas; b) un desarrollo de producciones orientadas al monocultivo (centralmente soja, o la combinación trigo-soja); y c) una expansión de la frontera agropecuaria y de las lógicas de producción pampeanas (producción extensiva) hacia regiones extrapampeanas.

Como se deduce de lo expuesto, estas transformaciones han tenido significativas implicaciones económicas tanto en el sector agropecuario, como en el conjunto de la economía. Al respecto, podríamos sintetizar algunas cuestiones.

En primer lugar, aunque se observa una mejora de los salarios del sector a partir de 2002, estos se encuentran marcadamente por debajo del salario medio de la economía, circunstancia a la que suma el hecho de que el grado de informalidad del sector agropecuario se encuentra por encima del conjunto de la economía.

En segundo lugar, en este sector, la participación de la retribución al trabajo asalariado en el valor agregado resulta inferior respecto del conjunto de la economía. Esta diferencia se ha agudizado luego de la devaluación, al punto de que la participación del trabajo es menos de la mitad de la que se registra en

el total de la economía. No obstante, esa agudización de la brecha de la participación salarial entre el sector agropecuario y el total de la economía no puede explicarse por la evolución de los salarios medios, ya que la remuneración media de ese sector creció, desde 2002, por encima de la del conjunto de la economía. De aquí se desprende que lo que explica la participación cada vez menor de los salarios en el valor agregado del sector agropecuario debe ser el crecimiento del excedente del sector (que, necesariamente, resultó superior a la expansión del salario medio sectorial).

Un tercer punto que resulta relevante es el hecho de muchas veces las transformaciones acaecidas en el sector agropecuario argentino han derivado en la sustitución de productos regionales por producciones extensivas de soja. En el Chaco, por ejemplo, hasta la campaña 1997/1998, la producción de algodón representaba más del 70% de la superficie provincial cosechada. En la actualidad, puede observarse un continuo y paulatino incremento de la superficie cultivada con soja. En la campaña 2003/2004, la superficie provincial sembrada con algodón llegó a 160.000 ha mientras que, en la misma campaña, el cultivo de soja ocupó una superficie de 772.000 ha (Dal Pont y Longo, 2007, p. 115).

En este punto, es importante retomar la descripción de la dinámica que muestra la distribución del ingreso en zonas y productos diferentes. Esto permite reflexionar sobre cuál es el peso que tiene en dicha distribución una de las principales consecuencias de las transformaciones en el sector agropecuario: la sustitución de productos.

En la zona núcleo de la Región Pampeana, cuando se analiza el ingreso generado en la producción de una hectárea de soja, maíz, trigo y girasol, es decir, de los cuatro principales cultivos pampeano, en todos se observa una participación marginal de los salarios, claramente inferior al total del sector y de la economía.

En cambio, cuando se estudian los principales cultivos de la Provincia del Chaco –soja, algodón y girasol–, se evidencian significativas diferencias en la distribución del ingreso entre los distintos cultivos: la masa salarial por hectárea de la producción de algodón es notoriamente superior a la de los cultivos de soja y girasol, la cual, incluso, se ubica por encima de los valores promedios del conjunto del sector agropecuario. No obstante, aun en el caso del cultivo de algodón, la participación de los salarios en el valor agregado es inferior a la que se registra en el conjunto de la economía nacional.

Ahora bien, frente a estos resultados, es necesario destacar algunas limitaciones del análisis. Al aplicar los esquemas de costos, se logra captar de manera adecuada el impacto sobre la distribución del ingreso de una potencial sustitución de producciones pero, en cambio, no es posible dar cuenta de la incidencia que tiene sobre esa distribución el cambio en el tamaño de la explotación media. Ello obedece a que los esquemas de costos están pensados para cierto tamaño de explotación. En otras palabras, los esquemas aquí empleados supo-

nen que el costo no depende de la cantidad total de hectáreas que se explotan.<sup>7</sup> Esta limitación no cierra el análisis, sino que, más bien, plantea un panorama general que da cabida a próximas investigaciones en las que se busque determinar con mayor exactitud cuál es el impacto de la sustitución de cultivos sobre la distribución del ingreso en el sector agropecuario.

Hecha esta salvedad, podemos concluir que en este estudio se observa que, en principio, una hectárea de soja implica menos salarios que una de algodón, por lo que, si se reemplaza una cierta cantidad hectáreas de algodón por otras de soja (como se viene observando en la Provincia del Chaco, al menos hasta hace algunas campañas), es de esperar que la situación de los asalariados empeorará. Este tipo de efectos son justamente los que podrían verse, con mayor exactitud, si se incorporan al estudio aquí realizado las variaciones que tienen lugar en el uso de la tierra en nuestro país.

En la producción agropecuaria, debido a que la tierra (de una calidad o fertilidad dada) no es reproducible (Georgescu-Roegen, 1969; Rodríguez, 2008), los aumentos de la riqueza (ya sea en términos de valor bruto o de valor agregado) no implican necesariamente una mayor masa salarial. Esto es así porque en el agro existe un factor fijo: la tierra. En términos simples, es raro que un aumento en la industria automotriz dé lugar a una reducción en la producción de heladeras (al menos en ausencia de pleno empleo). En cambio, una mayor producción de trigo, por ejemplo, puede llevar a una reducción en la producción de maíz. De este modo, cuando se sustituye un cultivo por otro buscando mayores ganancias, podría generarse una menor riqueza o, dicho más sencillamente, podría reducirse “la torta a repartir” (léase el valor de la producción). Por lo tanto, se hace evidente que, especialmente en la producción agropecuaria, las ganancias individuales no deberían ser la única guía orientadora del uso de la tierra cultivable.

7 Esta limitación puede relativizarse si se tiene en cuenta el análisis de sensibilidad a los rendimientos realizado en cada caso de estudio. Si bien no hay una relación unívoca entre tamaño de la explotación y rendimientos, la inclusión de estos últimos en el análisis podría subsanar, al menos parcialmente, esta dificultad.

## BIBLIOGRAFÍA

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO ARGENTINO (CENDA) (2004), “El trabajo en el agro argentino”, en *El trabajo en Argentina. Condiciones y perspectivas*, n° 3, Buenos Aires, CENDA, primavera.

----- (2008), “Panorama general”, en *El trabajo en Argentina. Condiciones y perspectivas*, n° 15, Buenos Aires, CENDA, primavera.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (CIFRA) (2011), *Rentabilidad, empleo y condiciones de trabajo en el sector agropecuario*, Buenos Aires, CIFRA, Documento de trabajo n° 8.

DAL PONT, S. y L. LONGO (2007), “Transformaciones productivas en los departamentos del centro-oeste de la provincia del Chaco: avance de la frontera agrícola e implicancias sobre la estructura agraria local”, en *Realidad Económica*, n° 228, Buenos Aires, Instituto Económico para el Desarrollo Económico.

DIRECCIÓN NACIONAL DE CUENTAS NACIONALES (DNCN) (2008), *Cuenta de generación del ingreso e insumo mano de obra*, Buenos Aires, INDEC.

ELENA, G. (2010), *Márgenes brutos de los principales cultivos*, Sáenz Peña (Pcia. del Chaco), INTA-Área Economía, Serie Informaciones Técnicas n° 95.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO) (2004), *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2003- 2004. La biotecnología agrícola: ¿una respuesta a las necesidades de los pobres?*, Roma, FAO.

GARCÍA, A. y A. ROFMAN (2009), “Agribusiness y fragmentación en el agro argentino: desde la marginación hacia una propuesta alternativa”, en *Mundo Agrario*, n° 18, La Plata, Centro de Historia Argentina y Americana.

GEORGESCU-ROEGEN, N. (1969), “Process in Farming versus process in Manufacturing: A Problem of Balanced Development”, en U. Papi y C. Nunn, *Economic Problems of Agriculture in Industrial Societies*, Londres y Nueva York, Macmillan y St. Martin’s Press, Conferencia de la International Economic Association.

GIARRACCA, N. y M. TEUBAL (coords.) (2005), *El campo argentino en la encrucijada. Estrategias y resistencias sociales. Ecos en la ciudad*, Buenos Aires, Alianza Editorial.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (INDEC) (2001), *Matriz Insumo Producto. Argentina, 1997*, Buenos Aires, INDEC.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (INDEC) (2001), *Matriz Insumo Producto. Argentina, 1997*, Buenos Aires, INDEC.

INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA AGROPECUARIA (INTA)-PERGAMINO (2010), *Márgenes brutos de los cultivos*, en <www.inta.gov.ar>.

LINDENBOIM, J., J. GRAÑA. y D. KENNEDY (2005), *Distribución funcional del ingreso en Argentina. Ayer y hoy*, Buenos Aires, Centro de Estudios so-

bre Población, Empleo y Desarrollo (CEPED), Universidad de Buenos Aires, Documento de trabajo n° 4.

MANZANAL M. y G. NEIMAN (comps.) (2010), *Las agriculturas familiares del MERCOSUR. Trayectorias, amenazas y desafíos*, Buenos Aires, Ediciones CICCUS.

MÁRGENES AGROPECUARIOS (2010), “Costos y márgenes”, Buenos Aires, junio.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA (MINAGRI) (2011), *Estimaciones agrícolas*, en <www.siiia.gov.ar>.

NEIMAN, G. (2007), “El trabajo agrario en el cambio de siglo: regiones, trabajadores y situaciones”, en M. Balsa y M. Ospital (comps.), *Pasado y presente en el agro argentino*, Buenos Aires, Ediciones Lumière.

NEIMAN, G. y S. BARDOMÁS (2001), “Continuidad y cambio en la ocupación agropecuaria y rural de la Argentina”, en G. Neiman (comp.). *Trabajo de campo. Producción, tecnología y empleo en el medio rural*, Buenos Aires, Ediciones CICCUS.

QAIM, M. y G. TRAXLER (2004), “Roundup Ready soybeans in Argentina: farm level, environmental, and welfare effect”, en *Agricultural Economics*, vol. 32 (1), International Association of Agricultural Economics, pp. 73-86.

QUARANTA, G. y F. FABIO (2008), “Transformaciones en el empleo agropecuario en la Argentina actual”, en *Revista del IEFEE*, n° 148, La Plata, IEE, julio.

RODRÍGUEZ, J. (2008), *Consecuencias económicas de la soja transgénica. Argentina, 1996-2006*, Buenos Aires, Ediciones Cooperativas/CLACSO.

RODRÍGUEZ, J. y P. CHARVAY (2009), *Generación de empleo y distribución del ingreso en el sector agropecuario*, Buenos Aires, CENDA, Documento de trabajo n° 10.

TRIGO, E. y E. CAP (2006), *Diez años de cultivos genéticamente modificados en la agricultura argentina*, Buenos Aires, ARGENBIO.

## RESUMEN

En este trabajo se analizan una serie de aspectos que resultan centrales para comprender la situación de los trabajadores en el sector agropecuario. En primer lugar, se contraponen la evolución del producto del sector con su capacidad para generar puestos de trabajo. Luego, se da cuenta de las condiciones de empleo poniendo especial énfasis en el estudio del grado de informalidad y de los niveles salariales. Se compara, a continuación, la distribución primaria del ingreso del sector con la de la economía nacional en su conjunto. Este análisis distributivo se complementa con dos estudios de caso que intentan poner de manifiesto las implicancias de los distintos cultivos llevados a cabo en diferentes regiones. El estudio muestra que el salario medio del sector agropecuario sigue estando muy por debajo de la remuneración promedio de la economía y que, además, la participación de los salarios en el valor agregado del sector se ha reducido desde la salida de la Convertibilidad, incluso en un contexto de aumento del salario medio sectorial. Finalmente, sobre la base del análisis de los casos mencionados, se asocia la distribución del ingreso con los distintos cultivos y las regiones donde estos se desarrollan. Al respecto, se discute el rol de las ganancias individuales como guía orientadora del uso de la tierra cultivable.

## ABSTRACT

This paper discusses a number of issues that are central to understanding the situation of workers in the agricultural sector. First, the evolution of the sectorial product is contrasted with the capacity that it possesses to generate jobs. Then, the working conditions verified in the agricultural sector are described, with particular emphasis on the study of the degree of informality and the wage levels. It then compares the primary distribution of income of the sector to that of the national economy as a whole. This distributional analysis is complemented by two case studies that attempt to show the implications that distinct crops carried out in different regions have. The study shows that the average wage in the agricultural sector remains well below the average wage in the economy and, in addition, the share of wages in the sectorial value added has declined since the end of the convertibility regime, even in a context of an increasing average wage in the sector. Finally, based on the analysis of the above cases, income distribution is associated to the different crops and the regions where they are carried out. In this regard, the role of individual earnings as a guide to the use of arable land is discussed.

## PALABRAS CLAVE

SECTOR AGROPECUARIO  
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO  
ECONOMÍAS REGIONALES

## KEY WORDS

AGRICULTURAL SECTOR  
INCOME DISTRIBUTION  
REGIONAL ECONOMIES



## II JORNADAS NACIONALES SOBRE ESTUDIOS REGIONALES Y MERCADOS DE TRABAJO

*Santa Fe, 4 y 5 julio de 2012*

### PROGRAMA DE ACTIVIDADES

#### Miércoles 4 de Julio

8.30 a 10 h	Acreditaciones
10.00 h	Apertura del evento
10.30 h	Mesa redonda inaugural: "Tensiones actuales en los mercados de trabajo. Diferentes perspectivas regionales". Participan: Agustín Salvia (CONICET-UBA-UCA), Marta Panaia (CONICET-UBA), Jorge Paz (CONICET-UNSa). Coordina: Andrea Delfino (UNL)
12.00 h	Pausa para el almuerzo
14.30 a 16.30 h	Mesas de trabajo simultáneas
16.30 a 17.00 h	Coffee Break
17.00 a 19.00 h	Mesas de trabajo simultáneas

#### Jueves 5 de julio

9.00 a 11.00 h	Mesas de trabajo simultáneas
11.00 a 11.30 h	Coffee Break
11.30 a 13.30 h	Mesas de trabajo simultáneas
13.30 h	Pausa para el almuerzo

- 15.30 h Mesa redonda de revistas:
- 17.00 h 1) Presentación del número 7 de la *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo* (publicación de la Red SIMEL)
- 2) Presentación de revistas y sitios web de centros miembros de la Red SIMEL:
- Presentación del número 7 y del número especial temático de *Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, publicación conjunta de la UNL y de la Udelar
  - Presentación de *De Prácticas y Discursos. Cuadernos de Ciencias Sociales*, nueva revista del Centro de Estudios Sociales de la UNNE
  - Presentación del sitio web y de la Colección de *Documentos*, del Instituto de Estudios Laborales y Desarrollo Económico -UNSa
  - Presentación del sitio web y de la publicación *SIMEL NOA*, UNJu
- Coordina: Nora Lac Prugent (UNR)
- 17.00 - 17.30 h Coffee Break
- 17.30 - 18.30 h Conferencia de cierre: "Hacia una nueva concepción de las regiones desde los territorios comprometidos. Entender el camino de las utopías desde el precipicio de las distopías", a cargo de Elsa Laurelli (CEUR-CONICET).
- Coordina: Hugo Arrillaga (UNL)

## MESA TEMÁTICA 1. FUENTES Y METODOLOGÍAS CUANTITATIVAS Y CUALITATIVAS EN LOS ESTUDIOS REGIONALES Y DEL MERCADO DE TRABAJO

**Coordinadoras: Marta Panaia (CONICET-UBA) y Nora Lac Prugent (UNR)**

En el primer bloque de la tarde, se presentó la ponencia “Observatorio de conflictividad laboral en Córdoba. Fuentes y metodologías para el análisis y caracterización” de Estefanía Becerra y Álvaro Martos (Córdoba), donde se relata el surgimiento del Observatorio de Conflictividad como necesidad ante la fragmentación, subregistro e invisibilización de los conflictos y las dificultades de contar con datos sistemáticos y sistematizados sobre la conflictividad social de la Provincia de Córdoba que permitan a las organizaciones sociales una comprensión amplia del contexto a fin de poder generar estrategias para la acción.

Luego, Marina Fernández, Elena Ferreyra y Omar Vassallo (Rosario) expusieron su trabajo “Análisis de indicadores objetivos y subjetivos para evaluar la calidad de vida en la ciudad de Rosario”. En esta investigación se utilizan indicadores provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) para indagar el nivel de cumplimiento de los indicadores de Desarrollo Humano en el Aglomerado de Gran Rosario y, posteriormente, compararlo con las apreciaciones de sus habitantes a través de una encuesta de percepción ciudadana realizada en 2006.

A continuación, Federico Fernández (Jujuy), con una mirada antropológica, presentó “Aplicaciones del análisis reticular en diseños de investigación combinados”. En este trabajo muestra la utilidad que tiene el análisis de redes sociales en la construcción de diseños de investigación combinados, aplicándolo al caso de los registros etnográficos y al mapeo de redes relacionales parentales caracterizadas como cercanas y/o lejanas de una determinada zona. Luego, esto se combina con un análisis relacional que permite construir puentes analíticos entre abordajes cuantitativos y cualitativos para el estudio del capital social y el acceso al mercado de trabajo, contemplando las diferencias regionales.

Para cerrar este bloque, María Cecilia Formento y Lucila Somma (Ciudad de Buenos Aires) se refirieron a “La combinación de encuestas longitudinales y estudios biográficos en la reconstrucción de trayectorias simultáneas de formación y empleo. Un aporte a los estudios de seguimiento de graduados universitarios”. Las autoras estudian el caso de graduados universitarios de la carrera de Ingeniería para mostrar la idoneidad de las técnicas longitudinales, combinadas con técnicas biográficas, en el análisis de las trayectorias en el mercado de trabajo. Aunque la investigación se concentra en ingenieros, la metodología resulta aplicable a otras profesiones y ocupaciones, pues contempla la gran complejidad de relaciones que se juegan en un mercado de trabajo flexible.

En el segundo bloque de la tarde, Nora Lac Prugent, y María C. Añaños (Rosario) presentaron “Estrategias metodológicas para los estudios regionales y del mercado de trabajo”. En esta ponencia muestran los desafíos que enfrenta la educación superior para jugar un rol activo en los cambios de la sociedad contemporánea e incorporar nuevas formas de medición. Ejemplifican esta situación con el caso de un curso de posgrado de Estadística para las Ciencias Sociales dictado en la Universidad Nacional de Rosario.

A continuación, se expuso la ponencia “Mercados de trabajo locales: los límites de la información para orientar políticas de formación y empleo. El caso de la vitivinicultura mendocina”. En este trabajo, sus autoras, María Eugenia Martín y María Albina Pol (Cuyo), evidencian la escasa disponibilidad de sistemas integrales de información sobre los mercados de trabajo locales para orientar políticas de formación y empleo, haciendo un repaso de las fuentes más frecuentes de datos para interpretar y diagnosticar el mercado de trabajo regional y rescatando la importancia de la actividad de la Red SIMEL.

Por último, el cierre de este bloque estuvo a cargo de Ezequiel Monteforte (Ciudad de Buenos Aires), quien en “Precariedad laboral: debate sobre su contenido y formas de medición” problematiza la variable “precariedad laboral” de acuerdo con diferentes corrientes teórica.

El tercer bloque de esta mesa temática, que se desarrolló durante la mañana del día siguiente, se inició con la exposición de “Indicador de demanda laboral (IDL) para Salta”, a cargo de Fernando Romero, Gastón Carrazán Mena, Carla Arévalo Wierna y Nicolás Liendo (Salta). En este trabajo, los autores desarrollan una metodología para el cálculo del IDL y presentan una serie completa de tres años de longitud de un indicador agregado e indicadores sectoriales y ocupacionales para Salta.

El bloque continuó con la participación de Ignacio Trucco (Santa Fe), quien presentó “El enfoque de los subsistemas de acumulación y los estudios regionales contemporáneos. Reflexiones conceptuales y metodológicas”. La ponencia propone un análisis metodológico comparado oponiendo dos grandes programas de investigación en el campo de las ciencias regionales; desarrolla los supuestos fundamentales de cada perspectiva e indaga el tipo de objeto que cada enfoque construye.

Finalizó el desarrollo de la Mesa Temática 1, la ponencia “Relevancia de variables socioeconómicas sobre la participación laboral femenina en el mercado laboral santafesino”. Su autora, Jimena Vicentin Masaro, analiza la relevancia de ciertas variables mediante un modelo estadístico no lineal, con enlace *probit*, para el mercado laboral del Gran Santa Fe en 2003 y 2010.

## MESA TEMÁTICA 2. TRABAJO INFANTIL Y ADOLESCENTE

**Coordinadores: Jorge Paz (CONICET-UNSA) y Pablo Barbetti (UNNE)**

La sesión de esta mesa temática incluyó un total de cinco exposiciones de investigaciones realizadas por participantes de las regiones NOA, NEA y Pampeana.

“Trabajo infantil y adolescente en basurales de Jujuy” es la ponencia presentada por Liliana Bergesio, Claudia Spione y Mabel Vargas (Jujuy). En ella se muestran las múltiples y diversas actividades que los niños realizan en un espacio poco estudiado a nivel nacional –los basurales–, a la vez que se describe la situación socioeconómica de estos niños y de sus grupos familiares así como los diversos organismos que intervienen en la problemática. El estudio se desarrolló en las principales ciudades de la Provincia de Jujuy, relevando datos en cinco basurales a partir de la metodología de Estudios Rápidos, elaborada por UNICEF y OIT. El trabajo culmina con algunos aportes de tipo propositivo para hacer frente a la problemática.

Luego, Pablo Barbetti, José Pozzer y Catalina Rindel (Resistencia) presentaron su trabajo “Alcances, límites y potencialidades de la formación en empresas de la ciudad de Resistencia, en el marco de los dispositivos de inclusión sociolaboral para jóvenes”. A partir de datos estadísticos, análisis documental y estadísticas referidas a un programa social destinado a jóvenes –elegido como caso–, se muestran situaciones heterogéneas que ponen en debate, justamente, el carácter inclusivo de las experiencias formativas así como su potencialidad para la construcción de trayectorias calificantes para los jóvenes en la localidad estudiada.

A continuación, Mariel Cappannini (La Plata) se refirió a su investigación “Las actividades infantiles y sus significados espaciales. Entre la escuela y la casa”, en la cual, desde una perspectiva antropológica, aborda el trabajo de niños en la periferia de su ciudad. La autora propone una discusión sobre la conceptualización de aquello que se considera “trabajo” cuando se habla de niños (partiendo de una mirada amplia y no limitada a la idea generalizada que lo asume solo como trabajo adulto, masculino y pago), a la vez que incorpora la categoría de “lugar” como sede y producción de lo cotidiano, de la interpretación del mundo.

Pablo R. Civila Orellana, también de Jujuy, expuso seguidamente su trabajo “Trayectorias laborales de los adolescentes en situación de calle en la ciudad de San Salvador de Jujuy”. Allí propone, desde un enfoque psicológico, un abordaje de las estrategias empleadas por los adolescentes que viven en las calles de esa ciudad (plazas, puentes, terminal de ómnibus, entre otros espacios), analizando los factores que inciden en las configuraciones de las trayectorias

laborales así como los alcances y límites de las proyecciones de inserción en los medios laborales informales.

Para cerrar la sesión, Alejandra Carolina del Castillo (Tucumán) presentó la ponencia “Incidencia de la pobreza en adolescentes de barrios periféricos del Gran San Miguel de Tucumán”, donde evidencia la incorporación temprana al mercado de trabajo de este segmento poblacional y su inserción en los eslabones más débiles de la estructura ocupacional, junto a la deserción escolar. Para el desarrollo de este estudio, recurre a datos estadísticos (Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas) y a resultados obtenidos mediante entrevistas semiestructuradas realizadas a familias de tres barrios de la ciudad y de entrevistas en profundidad realizadas a jóvenes.

## MESA TEMÁTICA 3. EMPLEO INFORMAL Y CLANDESTINO

**Coordinadores: Hugo Arrillaga (UNL) y Laura Golovanevsky (CONICET/UNju)**

La primera presentación realizada en esta mesa temática fue la del trabajo “La segmentación del mercado laboral en trayectorias juveniles del Conurbano Bonaerense”, de Juan Bonfiglio y Mariela Alejandra Britos, el cual describe la incidencia del cambio estructural socioeconómico de mediados de los setenta en las trayectorias ocupacionales de dos generaciones de una población que en el año 2008 residía en un barrio periférico del Conurbano Bonaerense y cuyos cursos de vida se dieron en diferentes contextos sociohistóricos. Los autores utilizan datos longitudinales de una encuesta especialmente diseñada y aplicada en 567 casos, focalizándose en el momento de la transición a la vida adulta de jóvenes de sectores populares. Como principal conclusión, señalan que las modificaciones en la estructura social derivadas del cambio de régimen de acumulación a mediados de la década de 1970 incidieron en las posibilidades de desarrollar trayectorias sociolaborales de inclusión, observándose menores posibilidades de movilidad intrageneracional ascendente y mayor frecuencia de permanencia y caída en actividades precarias o informales.

En segundo lugar, Eduardo Donza expuso su ponencia “El empleo informal y su persistencia en el tiempo. Un análisis en las regiones de la Argentina, 2007-2011”. En ella, Donza se propone contribuir al diagnóstico y análisis de los factores asociados al empleo informal, utilizando los conceptos de precariedad laboral y subempleo inestable y enfatizando la impronta de cada mercado regional. El trabajo utiliza datos sobre trabajadores de los centros urbanos de la Argentina generados a partir de la Encuesta de la Deuda Social Argentina realizada por la Universidad Católica Argentina. Una de las principales conclusiones de esta investigación es que, a pesar del crecimiento económico observado en los últimos años, las evidencias indican la continuidad de un sector económico informal de características estructurales generador de segmentación en el mercado de trabajo. Dicha segmentación es en desmedro de las mujeres, de los jóvenes, de los adultos mayores, de los trabajadores sin secundario completo, de los pertenecientes a estratos socioeconómicos bajos, de los residentes en villas o asentamientos precarios y, en general, de los ocupados en dicho sector informal.

A continuación, se presentó “El trabajo informal en el sector agrícola de la Provincia de Mendoza”, de Clara Bertotto, Patricia Winter, Vanina Ciardullo y Paula Eisenchlas. Estas investigadoras se proponen caracterizar el trabajo informal en el agro mendocino y determinar las causas que llevan a la no registración laboral, sobre la base de datos primarios generados en el año 2011 a partir de un cuestionario aplicado a una muestra de 145 explotaciones agropecuarias, representativa de los tres oasis cultivados de la Provincia de Mendoza. Entre otros aspectos, concluyen que es posible calcular un 45% de trabajo informal rural en Mendoza, aunque con considerables diferencias según la localidad y el rango

de superficie cultivada, siendo las explotaciones menores a 5 hectáreas las que reportan los mayores niveles. Entre las causas invocadas por los responsables de esas explotaciones para explicar la informalidad, sobresalen la utilización de fuerza laboral familiar y la incorporación de obreros transitorios, aunque también se invoca el alto costo laboral del trabajo formal.

Luego, Santiago Garganta y Leonardo Gasparini realizaron la presentación de “Asignación Universal por Hijo: impacto sobre la informalidad laboral”. En este trabajo, analizan el impacto de la Asignación Universal por Hijo (AUH) sobre los incentivos laborales, utilizando para ello una metodología de diferencias sobre la base de datos de la Encuesta Permanente de Hogares. Se estima el efecto que la AUH puede haber tenido sobre la formalidad laboral comparando el comportamiento de hogares elegibles (informales, con hijos) con el de un grupo semejante pero no elegible por no contar con la presencia de hijos. Los resultados obtenidos muestran un significativo desincentivo hacia la formalización de los beneficiarios, pero no revelan ninguna evidencia de que exista un incentivo hacia la informalidad de los trabajadores registrados.

En quinto lugar, se presentó la ponencia “Inserción laboral de los jóvenes en la posconvertibilidad. Una visión regional”, de Laura Golovanevsky, que, como su título indica, se propone llevar a cabo un primer análisis exploratorio de la inserción laboral de los jóvenes en la etapa que siguió a la caída de la convertibilidad en diferentes contextos regionales dentro de la Argentina. En particular, se tienen en cuenta ramas de actividad y calidad del empleo, siempre desde una mirada comparativa entre regiones. La metodología propuesta se basa en procesamientos de la Encuesta Permanente de Hogares para todos los aglomerados urbanos del país en el período 2003-2011. Entre las principales conclusiones, Golovanevsky señala que los jóvenes han estado entre los grupos menos beneficiados por el crecimiento de la posconvertibilidad: presentan niveles de desocupación que, aunque decrecientes, prácticamente cuadruplican los de los trabajadores adultos. Se observa que el sector de mayor peso en el empleo juvenil es el comercio, seguido por la industria manufacturera entre los varones y el servicio doméstico entre las mujeres.

Finalmente, Bianca Musante y Victoria Ventura expusieron su trabajo “Aproximaciones al estudio de las estrategias de reproducción del hogar: recursos y trayectorias laborales”, en el cual analizan la dinámica que han asumido las estrategias doméstico-económicas de los hogares de Ministro Rivadavia (barrio con una marcada segregación residencial perteneciente al Partido de Almirante Brown, en el Conurbano Bonaerense) durante un período de recuperación económica (2003-2008). El trabajo se basa en datos primarios obtenidos mediante una encuesta diseñada para reconstruir información retrospectiva a lo largo de 14 años (1994-2008), e indaga sobre la articulación de tres recursos que permiten configurar una estrategia de reproducción de los hogares: la incorporación de nuevos miembros al mercado laboral, la realización de un segundo trabajo por parte del jefe de hogar y la percepción de transferencias monetarias

del Estado. Entre las conclusiones, se destaca que, si bien la utilización de los tres recursos analizados registró un incremento, la transferencia de ingresos parece ser el que más creció en ese período y que los hogares con jefe dentro de la informalidad laboral son los que, relativamente, acuden a él en mayor medida. En contraposición, el segundo trabajo es el recurso con menor movilidad en los años en estudio.

En general, todos los trabajos presentados reflejaron la mejora en diversos indicadores laborales y de condiciones de vida de los hogares durante la posconvertibilidad, aunque tal mejora no haya estado en consonancia con el crecimiento de la economía.

Se planteó un interesante debate en torno a la problemática del empleo rural informal así como sobre las particularidades y carencias de la legislación laboral y de los sistemas de control en esta temática. De no remediarse las falencias señaladas –especialmente en el espacio rural profundo–, falencias que, de hecho, implican no considerar al trabajo como uno de los derechos fundamentales del hombre, se enfrenta el riesgo tanto de continuar con prácticas que desvirtúan la dignidad del trabajador y, consecuentemente, la de su familia, como de profundizar las asimetrías y fracturas que aún se observan en nuestra estructura social.

## MESA TEMÁTICA 4. SUBJETIVIDADES Y CONSTRUCCIÓN DE IDENTIDADES LABORALES

**Coordinadores: María Elena Kessler (UNL) e Ignacio Trucco (UNL)**

En esta mesa se presentaron tres trabajos. En primer lugar, se expuso el de Norma Zandomeni, Andrea Pacífico, Fernanda Pagura, Sandra Canale y Andrea Nessier, titulado “La valoración de los estudios superiores incompletos en el mercado laboral desde la perspectiva de alumnos avanzados y empleadores”. Las autoras mostraron cómo lograron indagar, a partir del cruce de estrategias cuantitativas y cualitativas, las trayectorias académicas y laborales de los estudiantes avanzados de la carrera de Contador Público Nacional que no completaron sus estudios. Las estrategias cuantitativas permitieron caracterizar a los estudiantes objeto de análisis según el momento en que decidieron “abandonar” la carrera, de modo de clasificarlos como estudiantes que abandonan en condición de “avanzados”. Esos estudiantes fueron encuestados para reconocer su condición socioeconómica y el tipo de inserción laboral lograda o, como lo indican las autoras, “la trayectoria laboral de los estudiantes”. En el plano cualitativo, se realizaron entrevistas a académicos y empleadores a fin de evaluar razones del abandono, en el primer caso, y tipo de empleabilidad de los estudiantes, en el segundo.

Se encontraron los siguientes resultados: los estudiantes logran insertarse en el mercado de trabajo, bajo formas precarias al inicio pero con una mejora de su situación en el segundo empleo; por otra parte, todos los sujetos consideran que la educación universitaria recibida es un factor a tener en cuenta para la empleabilidad. Esto ha llevado a los investigadores a reevaluar el papel de una formación intermedia que no necesariamente implique la titulación, entendiéndola como positiva y como capaz de agregar valor y mejorar la situación de quienes la reciben.

En segundo lugar, se presentó el trabajo de Alejandro Giboin, Cristina Cuitiño y Alejandra García “Problemática de la formación profesional e inserción laboral de los graduados de carreras musicales de la Facultad de Artes y Diseño, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina”. Este estudio investiga las posibilidades de inserción en el mercado de trabajo de los graduados en las carreras musicales de la Facultad de Artes y Diseño de la UNCuyo, poniendo énfasis en los recorridos laborales a partir tanto de la demanda de trabajo como de la oferta formada en la Facultad bajo análisis. Los autores parten de la idea de que existe una disociación entre la demanda de trabajo de músicos y el tipo de formación que se desarrolla en el seno de la Facultad. Para comprobar esta hipótesis, tomaron como unidad de análisis los procesos y estrategias de los graduados para ubicarse en el mercado laboral. Tras conceptualizar los términos usados en el trabajo en el contexto de la flexibilización neoliberal, pudieron construir, sobre la base de un estudio empírico de tipo cualitativo –mediante encuestas, ciclos de

conciertos-debate y entrevistas a profesionales–, un acervo de información que les permitió especificar y caracterizar los procesos de inserción laboral y el papel de la formación universitaria en un momento histórico determinado.

Concluyen que los graduados realizan trayectorias que van desde el campo disciplinar general, en un primer momento, a trabajos más cercanos a su especialidad, más tarde. Ello se manifiesta concretamente en un pasaje por ocupaciones vinculadas a la educación (docencia) que resultan insatisfactorias. En esta trayectoria, identifican deficiencias en el proceso de formación en aspectos que se revelan como indispensables para las ocupaciones específicas –a saber, competencias complementarias a la ejecución del instrumento, competencias para el emprendedorismo y falta de trabajo en grupo–. Tales deficiencias revelan la necesidad de emprender reformas educativas tendientes a superarlas.

Por último, se expuso la ponencia “Sentidos, prácticas y saberes en torno al trabajo informal: el caso de los carreros en la Ciudad de Córdoba”, de Lisandro Levstein, Álvaro Martos y Guillermo Pleitavino. Los autores se propusieron estudiar la situación de un grupo social ligado a la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos (GRSU) en la ciudad de Córdoba: los denominados “carreros”. Se plantearon abordar esta tarea en dos etapas: en la primera, trataron de alcanzar la descripción y análisis del sistema de GRSU a partir de fuentes documentales y de entrevistas, buscando exponer la complejidad del “terreno” en el que se desenvuelve el sujeto bajo estudio; en la segunda etapa –que dejaron relegada a una investigación ulterior–, se proponen encarar un estudio directo de los “carreros” a partir de entrevistas en profundidad, de modo tal de poder reconocer las subjetividades construidas como trabajadores, los sentidos que le otorgan a su trabajo, las relaciones con sus herramientas de labor (caballos y carros, fundamentalmente) y los modos de organización y gestión interna de su práctica laboral. Como esta ponencia se concentró solo en la primera etapa, se acotó a la descripción de la actividad más que a la situación de los “carreros” en la ciudad de Córdoba.

El trabajo comienza con una descripción técnica de la actividad, identificando las etapas que participan de la GRSU; continúa con una descripción del marco legal local, provincial y nacional; luego, se describen los eslabones y actores más importantes de la actividad, analizada a partir del enfoque de los subsistemas basado en los aportes de José Luis Coraggio. Se logra distinguir posiciones diferenciadas en el subsistema –mostrando la diversidad de instituciones que lo constituyen– y explicitar diferencias a partir del poder de mercado, la participación estatal, la forma de organización, los fines perseguidos, etcétera.

Los autores concluyen planteando las posibles líneas de indagación destinadas a caracterizar a los “carreros” en la GRSU que, si bien toman centralidad en el título de la ponencia, como se señaló, no forman parte directa de los argumentos de este trabajo. Su estudio se posterga para futuros desarrollos, considerados necesarios e ineludibles para avanzar en los objetivos específicos de la investigación.

## MESA TEMÁTICA 5. LA PROBLEMÁTICA DE GÉNERO EN LOS MERCADOS DE TRABAJO REGIONALES

**Coordinadoras: Liliana Bergesio (UNJU) y Andrea Delfino (UNL)**

En esta mesa temática se presentaron cuatro trabajos en el siguiente orden:

“Hombres y mujeres en el mundo del trabajo: trayectorias diferenciadas en las localidades santafesinas”, cuyos autores son Eduardo Alfaro, Lucía Glimberg y Maricel Massera, de la Universidad Nacional del Litoral.

“Mujer y micro-empresarios en la provincia de Córdoba”, cuyas autoras son María Eugenia Meiners y Eugenia Perona, de la Universidad Nacional de Córdoba.

“Diferencias salariales en el Gran Mendoza: un análisis del actual modelo de desarrollo en el mercado laboral”, cuyos autores son Iris Perlbach, Franco Bignone y Marcos Mattar, del Instituto de Trabajo y Producción de la Universidad Nacional de Cuyo.

“Trabajadoras de Altos Hornos Zapla: de la casa a la fábrica, del Estado a la privatización”, cuyos autores son Fernando Castillo, Liliana Bergesio y Laura Golovanevsky, de la Universidad Nacional de Jujuy.

En estos trabajos se expusieron, desde perspectivas disciplinares diferentes (la economía, las ciencias políticas, la sociología, la antropología y la comunicación social), con acercamientos metodológicos diversos (análisis cualitativos y cuantitativos) y en disímiles provincias de la República Argentina, descripciones de situaciones que, partiendo de análisis localizados, parecen reflejar fenómenos más generales. En todos ellos se destaca que la situación laboral de las mujeres aparece caracterizada por una marcada desventaja con respecto a sus pares varones (tanto en el nivel de ingreso y en la precariedad ante igual actividad, como en la posibilidad de ocupar cargos de mayor jerarquía ante igual nivel de instrucción formal). Sin embargo, tales desventajas parecen igualarse entre varones y mujeres cuando el nivel de instrucción se equipara con el universitario, fenómeno aparentemente independiente del lugar y de la actividad que se desarrolla.

Otro eje que atraviesa todas las presentaciones es la imposibilidad de generalizar sobre la situación laboral de las mujeres sin situar el análisis tanto en lo temporal (de qué época estamos hablando) como en lo espacial (en qué provincia y, dentro de ella, en qué ciudad o área rural se está trabajando). Pero las heterogeneidades no parecen terminar allí, ya que, en el presente y en las grandes ciudades, dentro de un mismo grupo el nivel de instrucción de las mujeres parece jugar un rol decisivo a la hora de definir sus posibilidades de empleabilidad, de ingresos o de mejor desempeño en una actividad independiente.

Finalmente, otro punto que se destaca en todos los trabajos presentados es que, cualesquiera sean los niveles de instrucción, de ingresos y de cargos que ocupen hombres y mujeres en el mercado de trabajo, socialmente se sigue vinculando fuertemente a los varones con las actividades productivas y a las mujeres con las reproductoras. En esta dirección, los trabajos también destacan la segregación horizontal en el mercado de trabajo, es decir la inserción privilegiada de las mujeres en aquellas ocupaciones consideradas típicamente femeninas.

## MESA TEMÁTICA 6. MERCADO DE TRABAJO, POLÍTICAS DE EMPLEO Y DESARROLLO REGIONAL

**Coordinadores: Agustín Salvia (CONICET-UBA-UCA) y Jorge Olguín (FICES-UNSL)**

En el primer bloque, se presentó la ponencia “Los incentivos fiscales y el empleo en la Provincia de San Luis”, de Roxanna Bettina Camiletti y Héctor Daniel Flores (San Luis). En ella se realiza un análisis descriptivo de algunas de las leyes de la Provincia de San Luis que tienen por objeto impulsar nuevas inversiones en el territorio provincial e incrementar las tasas de inversión del sector privado, propiciando la instalación de nuevos emprendimientos y el fortalecimiento de los existentes para generar nuevas fuentes de trabajo.

A continuación, se realizó la presentación de “Características y estructura de los mercados de trabajo en los diferentes tipos urbanos de la región central santafesina”, de Hugo Arrillaga, Andrea Delfino e Ignacio Trucco (Santa Fe). Se trata de una investigación que explora la hipótesis que señala que las transformaciones que se produjeron en los mercados laborales de las localidades pampeanas –micro, pequeñas y medianas– a lo largo de las últimas décadas llevaron al grueso de su población a mayores niveles de vulnerabilidad e inequidad social, al menos en términos relativos con respecto al resto de los aglomerados de mayor envergadura.

En el estudio que se expuso luego, “Política fiscal y políticas de empleo en la Provincia de San Luis, Argentina”, Héctor Daniel Flores, Martín Gil y Estela Rufina Iparraguirre, analizan el Presupuesto Provincial de San Luis, donde se plasma el plan económico del sector público en los aspectos vinculados a políticas tendientes a generar empleo. Los autores llevan a cabo una detallada consideración presupuestaria de los distintos programas para determinar la importancia y presencia del sector público en la situación de empleo y en el nivel de actividad de la provincia.

Para cerrar este bloque, Laura Golovanevsky y Martín Schorr (Jujuy) presentaron su ponencia “Estructura productiva, distribución del ingreso y subdesarrollo. El círculo vicioso de la pobreza en Jujuy en la primera década del siglo XXI”, en la que, utilizando los indicadores disponibles sobre producto bruto geográfico, población, empleo, calidad del mismo, seguridad social, ingresos y su distribución, analizan la relación entre los cambios en la estructura productiva y en la matriz laboral-distributiva y el modelo de desarrollo económico en Jujuy, provincia en la cual la interacción entre los mismos genera un círculo vicioso de pobreza.

En el segundo bloque, Lucas Gómez Tonsich (UNNE) se refirió a su investigación “Estructura productiva y empleo en la región NEA durante la Convertibilidad”, donde elabora un diagnóstico general de las características estructurales del mercado laboral en las provincias de la Región NEA a partir del

análisis de su evolución, y describe la relación entre los cambios que se operaron en la estructura productiva de dichas provincias y las transformaciones en el mercado de trabajo.

Jorge Raúl Olguín, María Evelyn Becerra, Virginia Carolina Vílchez y Karina Andrea Ruiz (San Luis) son los autores de la ponencia “Mercado laboral y desarrollo territorial. San Luis y Cuyo” que se presentó luego. Utilizando como fuente principal de información la Base de Microdatos de la EPH y datos definitivos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, estos investigadores elaboran un diagnóstico de las provincias de la Región Cuyo para considerar, luego, el aporte de las condiciones demográficas y del mercado laboral de dichas provincias al desarrollo territorial.

Siguiendo este segundo bloque, Germán Orsini y Walter Lauphan (Entre Ríos) expusieron su trabajo “Impacto del crecimiento económico en la evolución del empleo formal privado en la Ciudad de Paraná”. En este estudio se analiza la estructura y evolución reciente del empleo formal privado en la ciudad de Paraná y su relación con el crecimiento económico, en el marco de la “Ley Okun”, que relaciona positivamente el crecimiento del producto de un país con los niveles de empleo y desempleo. Para ello, los autores utilizaron la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL) –que realiza la Dirección de Estadísticas y Censos de la Provincia de Entre Ríos junto con el Ministerio de Empleo, Trabajo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS)– y otras fuentes de información secundaria de organismos públicos como el INDEC.

En la siguiente exposición, Ariel Osatinsky (Tucumán) desarrolló su ponencia “Los cambios en las estructuras productivas de Catamarca y Tucumán y su impacto laboral y social (1930-1980)”, en la que analiza las transformaciones que caracterizaron a las economías de Catamarca y Tucumán entre los años 1930 y 1980 y las consecuencias que ocasionaron en la situación laboral y social de las respectivas poblaciones, utilizando indicadores que reflejan la dinámica que tuvieron en aquellos años las actividades agrícolas, la industria manufacturera y el sector terciario de las dos economías provinciales. En el plano laboral, se considera la tasa de desocupación y la evolución y distribución de la población ocupada en los diferentes sectores de la estructura productiva. En relación con la situación social, se tiene en cuenta la tasa de analfabetismo, las características de la vivienda y la tasa de mortalidad infantil.

Luego, Mariano Prado y Ariela Villagra (Santa Cruz), re refirieron a su estudio “La empleabilidad como respuesta a la problemática laboral en una localidad del Norte de Santa Cruz”, en el que se propusieron dar cuenta de la realidad socioproductiva del territorio de la localidad de Caleta Olivia, en la Provincia de Santa Cruz, como documento preliminar para la elaboración de una “Propuesta Integral de Promoción del Empleo”, atendiendo a los lineamientos generales sugeridos por el MTEySS. Con ese fin, utilizaron los datos cuantitativos y cualitativos disponibles, indagando acerca de las características generales del mercado laboral, el ámbito de lo productivo y lo social.

Por último, para cerrar este bloque, María Isabel Rosales de Rey y Georgina Inés Cerúsico de Tognola (Instituto de Investigaciones Estadísticas y Demográficas, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad Nacional de Catamarca) presentaron su ponencia “Características del Mercado de Trabajo NOA y NEA. Período 2006-2010”. En este trabajo se indaga el comportamiento de los indicadores laborales para las regiones NOA y NEA en el período 2006-2010 según distintas variables tales como sexo, grupos de edad, nivel de instrucción, categoría ocupacional, rama de actividad y deciles de ingreso, entre otras, sobre la base de estudios estadísticos, descriptivos e inferenciales, referidos a la población de esas regiones, utilizando las Bases de Microdatos Individuales de la EPH.

## MESA TEMÁTICA 7. NUEVAS CONFIGURACIONES PRODUCTIVAS EN LOS ESPACIOS REGIONALES

**Coordinadores: Luis Adriani y María Rosa Cicciari**

En la mesa fueron expuestas tres ponencias.

La Mesa Temática 7 incluyó tres ponencias. En la presentación de la primera, “Localización de inversiones en servicios. Un análisis sobre la expansión territorial de *call centers* en la post-convertibilidad”, Eric Moench expuso el funcionamiento económico de las empresas, sus estrategias de ganancia, su posicionamiento en las cadenas globales de valor, así como las condiciones de desarrollo de la actividad y los factores que posibilitan su llegada y su expansión territorial –entre los que se destacan las acciones de política pública de facilidades para la radicación de las empresas–. La principal conclusión es que la actividad de *call centers* funciona tipo enclave, en tanto no genera derrames de conocimiento o acumulación de capacidades tecnológicas –más bien, implementa tecnología estandarizada en telecomunicaciones–, no atrae la instalación de otras actividades, no inyecta grandes inversiones en inmuebles e infraestructura, no produce una mayor cualificación de sus trabajadores, ni genera importantes montos de divisas para el territorio de localización. Por estos motivos resulta difícil asociar los *call centers* al desarrollo de las economías locales.

La exposición de Marta Panaia “La fractura productiva y la inadecuación de la mano de obra en el Corredor Central” se centró en la distribución de zonas industriales en crecimiento, la conformación de nuevos mercados de trabajo manufactureros y de servicios y la alteración de la demanda de calificaciones y competencias en el Corredor Central. Se consideraron como principales unidades de análisis las *empresas que presentan continuidad con las actividades tradicionales*, las *empresas de instalación reciente que constituyen rupturas con las actividades tradicionales de la región* y las *empresas favorecidas por la promoción industrial*. Las conclusiones revelan que las provincias del Corredor Central, ya sea por su industrialización más fuerte o por la incorporación de estrategias internacionales de comercialización de sus productos primarios, lograron, si no cambiar el patrón de acumulación, por lo menos mantener una mayor concentración industrial y de crecimiento del producto, aunque a costa de una vinculación con capitales altamente concentrados muchas veces extraterritoriales y con empresas extranjeras, circunstancia que mantuvo las fragmentaciones territoriales existentes en lugar de ayudar a integrar las regiones más desfavorecidas.

Fernando Navarro expuso “El turismo y el Desarrollo Rural. Algunos casos en la Provincia de Buenos Aires”, de Fernando Navarro, Héctor Luis Adriani y Regina Schlülter. Su presentación dio cuenta del estado de avance de un estudio sobre las submodalidades turismo idiomático y turismo rural. Se presentaron tres estudios de caso, las localidades de Tomás Jofré (Luján), Carlos

Keen (Mercedes) y Azcuénaga (San Andrés de Giles). Estos pueblos se caracterizan por presentar como atractivo principal el turismo gastronómico. La actividad ha reactivado económicamente a estas localidades que sufrieron las crisis por el cierre del ferrocarril y ha logrado desarrollarse con efectos positivos en productores locales, favorecidos con la demanda y el consumo de sus productos. Asimismo, en este estudio se muestran tanto los impactos positivos –el incremento del empleo y la participación de los mismos pobladores locales y de zonas vecinas, la llegada de inversores, el consumo de materias primas locales y regionales en los emprendimientos gastronómicos y el desarrollo de servicios básicos– como negativos –la contaminación visual, la degradación del suelo y el incremento exponencial de los residuos.

El debate posterior a las exposiciones abordó cuestiones específicas y cuestiones comunes de las ponencias. Entre las primeras, se destacaron: las relaciones entre las políticas públicas provinciales y locales para favorecer la radiación de *call centers*, la presión de los grandes actores transnacionales en la dinámica del Corredor Central y el impacto del sector turístico en los territorios periurbanos de la RMBA. Respecto de las cuestiones comunes, el debate se orientó al crecimiento de las actividades terciarias –comerciales, transporte y de servicios– con diferentes modalidades de organización económica y expresión territorial. También se discutió en torno a la necesidad de análisis multiescalares para la comprensión de la organización territorial, dada la presencia de dinámicas globales de movimientos de capitales, bienes y personas con significativos impactos en las posibilidades y limitaciones de desarrollo de los territorios locales.