

**“Respuestas locales a procesos globales: un estudio de  
caso en la Norpatagonia”**

*Tesis Doctoral*

**Autora:** Silvia Andrea Roca

**Director de la Tesis:** Doctor Francisco Entrena Durán

*Neuquén, Patagonia Argentina, mayo de 2008.*

Editor: Editorial de la Universidad de Granada  
Autor: Silvia Andrea Roca  
D.L.: GR.1703-2008  
ISBN: 978-84-691-5161-7

## Índice

Siglas	11
Prologo	12
<b>Capítulo I Diseño de la Investigación</b>	<b>16</b>
1. Planteamiento del problema de investigación	17
1.1 Objetivos e hipótesis	18
1.1.1 Objetivo general	18
1.1.2 Objetivos específicos	19
1.2.3 Hipótesis	19
1.2. Antecedentes y justificación del tema de investigación	21
1.3 Metodología	25
1.3.1 Convergencia Metodológica	25
1.3.2. Origen del paradigma interpretativo	29
1.3.3 Métodos y técnicas utilizados: Estudio de Caso, Método histórico, Entrevista y Observación.	31
1.4 La elección de un modelo de análisis	35
1.4.1 Dimensiones del modelo de análisis	39
<b>Capítulo II Marco Teórico</b>	<b>47</b>
1. Globalización	48
1.1 Globalización como fenómeno multidimensional	50
1. 2 La irreversibilidad de los sistemas globales	53
1.3 La globalización sobre el territorio	56
2. Perspectivas del Desarrollo	57
2.1 Las teorías de la Modernización	58
3. La modernización en el contexto Latinoamericano	64

4. Pensar el desarrollo como modo de integración social	68
4.1 La globalización de lo local	72
4.1.1 La localización de la globalización	74
4.2 La globalización neoliberal	77
4.3 Territorialización vs. Desterritorialización	80
4.3.1 Desarrollo territorial en tiempos de globalización	80
5. La transición en el régimen de acumulación: ventanas de oportunidad	84
5.1 Estrategias de desarrollo que se repiten de recetas	87
<b>Capítulo III Argentina en tiempo de globalización</b>	<b>90</b>
1. Globalización y Desarrollo en el contexto argentino	91
1.1 La instauración del proyecto neoliberal en Argentina	96
1.2 La reconstrucción de la política y su relación con la sociedad civil después de la dictadura militar argentina	100
1.2.1 La profundización de la protesta social ante la debilidad institucional	112
2. Hacia el primer balance de la democracia: La sociedad civil en búsqueda de la gobernabilidad perdida	116
2.1. La democracia encorsetada	124
3. La situación socioeconómica del pueblo argentino luego de la crisis económica, política y social	128
3.1 La desigualdad urbano-rural en el país	131
4. Propuestas de desarrollo desde el Estado, una revisión histórica	133
5. La Integración Social después de la crisis	138

5.1. La Economía Social: una propuesta desde abajo	139
5.2 Una estrategia colectiva impulsada desde los nuevos movimientos sociales en el contexto argentino	144
6 El balance después de la tercera década neoliberal	149
Anexo Régimen político de la Argentina	153
<b>Capítulo IV La provincia de Neuquén, procesos globales y cambio estructural</b>	156
1. La estructura social neuquina en tiempos de globalización	157
1.1 Ubicación geográfica	157
1.2 Clima	158
2. Dimensión Socioeconómica	159
2.1 Actividad Agropecuaria	160
2.1.1 Explotación forestal	161
2.1.2 Los recursos no renovables: energía, industria y turismo	163
2.2. Demografía	165
2.3 Estructura del empleo	167
2.4 Calidad de vida de la población	170
3. Dimensión Político-Institucional	173
3.1 La autonomía municipal en la Patagonia	173
3.2 La democrática en la norpatagonia	176
3.3 Movimiento Popular Neuquino: De partido político a Partido-Estado	178
4. Dimensión simbólico-cultural	185
<b>Capítulo V Los procesos globales en la conformación de la estructura social del S. P del Chañar</b>	190

1. La estructura social de la localidad de S.P del Chañar	191
2. Ubicación y caracterización de la localidad	191
3. Organización social del espacio	193
4. Dimensión Socioeconómica	198
4.1 Conformación de una región productiva orientada al mercado externo	198
4.2 El desarrollo productivo en etapas: El Chañar I, II y III	202
4.2.1 Implantación de un sector agroindustrial de exportación con financiamiento público: El Chañar III Etapa	204
4.2.2 La creación de ventajas para la agroindustria: exportar productos de calidad como eje rector	208
4.2.3 Globalización de la cadena agroindustrial: reconfiguración de los actores locales	213
4.3. Los actores locales y el rol del municipio	215
4.4 Configuración actual de actores en el entorno local a partir de los efectos de la globalización	220
4.5. Demografía	225
4.5.1 Estructura Poblacional	227
4.5.2 Flujos migratorios	229
4.6. Estructura del empleo de la localidad	233
4.6.1 Empleo en la actividad agroindustrial	237
4.6.2 El empleo en el sector público	239
4.6.3 Proyecciones para el empleo según dinámica de la ocupación	241
4.7 Salud	243
4.8 Educación	244
4.9 Vivienda	251

4.10 Medio Ambiente	255
5. Dimensión Simbólico-cultural local	259
5.1 La intensificación de la reflexividad en la comunidad propiciada por la presencia de procesos globales	261
6. Dimensión Político-Institucional	266
6.1 Promoción del desarrollo de la localidad como eje estratégico provincial	271
6.2 Estrategias que promueve el Estado local para la integración social	288
Anexo Recursos municipales	299
<b>Capítulo VI 1. Conclusiones</b>	290
<b>2. Bibliografía</b>	299
<b>Índice Estadístico</b>	
Tabla N° 1 Dimensiones de los procesos a considerar en un análisis sistémico de las estructuras sociales en el marco de la globalización	39
Tabla N° 2 Rasgos de la estructura social actual de Argentina en relación a los procesos globales-locales	92
Tabla N° 3 Los efectos regionales de la globalización de la estructura productiva de El Chañar	224
Tabla N° 4 La percepción de la comunidad en torno al proceso de desarrollo según variables	256
Tabla N° 5 Rasgos positivos de la estructura social de San Patricio del Chañar en relación a los procesos globales-locales	297
Cuadro N° 1 Evolución de la inflación Países industrializados 1973-1989	76
Cuadro N° 2 Evolución del desempleo 1971-1989 Países industrializados	77
Cuadro N° 3 Comparación deuda externa y fuga de	102

capitales en Argentina período 1975-1983

Cuadro N° 4	Evolución PIB y Desempleo Urbano Comparación América Latina y Argentina	113
Cuadro N° 5	Voto en Blanco, Recurrido e Impugnado y Participación Electoral en las Elecciones Presidenciales (en porcentajes)	119
Cuadro N° 6	Elecciones presidenciales	120
Cuadro N° 7	Porcentaje de hogares y personas bajo la Línea de pobreza 2001-2004	129
Cuadro N° 8	Porcentaje de hogares y personas bajo la línea de indigencia. 2001-2004	130
Cuadro N° 9	Evolución de la tasa de desocupación. 2001- 2004	130
Cuadro N° 10	Indicadores de las disparidades urbano-rurales Datos correspondientes al año 2001	132
Cuadro N° 11	Evolución poblacional según censos nacionales	166
Cuadro N° 12	Dinámica del Empleo por sector 1980-1991	168
Cuadro N° 13	Tasa de Actividad, empleo y desocupación aglomerado Neuquén Según Medición Ondas de Mayo 2001-2003	169
Cuadro N° 14	Evolución Población en hogares particulares Y con NBI en Neuquén según Censos 1980, 1991 y 2001	171
Cuadro N° 15	Evolución Población en hogares particulares Y con NBI en Neuquén según Censos 1980, 1991 y 2001	199



Cuadro N° 16	Superficie implantada en Río Negro y Neuquén (Hectáreas y %)	200
Cuadro N° 17	Superficie total de las Eaps, por uso de la tierra	211
Cuadro N° 18	Departamento Añelo. Hectáreas implantación con vid	218
Cuadro N° 19	Unidades Económicas registradas en el Municipio de S. P. del Chañar, por rama de actividad - Años 1995 / 2004	221
Cuadro N° 20	Superficie de las Eap ocupada con frutales, por especie (Dpto. Añelo) (en has. y % del total) Año 2002	220
Cuadro N° 21	Distribución de las Eap ocupada con frutales, por especie (Dpto. Añelo) (en h. y % del total) Año 2002	226
Cuadro N° 22	Municipio de San Patricio del Chañar. Evolución de su Población	234
Cuadro N° 23	Movilidad de trabajadores hacia S. P. del Chañar y resto del Departamento de Añelo – Período 21/01/03 al 01/02/03	235
Cuadro N° 24	Gasto medio salarial – Sector público municipal –Años 1998/00	238
Cuadro N° 25	Área Salud - Dotación de personal. Año 2001	238
Cuadro N° 26	Área Educación - Planta de Personal docente. Año 2003	239
Cuadro N° 27	San Patricio del Chañar: Proyecciones de creación de empleos por rama de actividad desde el año 2003 al 2013	239
Cuadro N° 28	Población con cobertura en salud por obra social y/o plan de salud Año 2001	240

Cuadro N° 29	Hogares por vivienda tipo según régimen de tenencia de la vivienda Año 2001	243
Cuadro N° 30	Hogares según calidad de los materiales de la vivienda (CALMAT). Año 2001	247
Cuadro N° 31	Programas de seguro al desempleo Provinciales y Nacionales – Febrero 2002	254
Gráfico N° 1	Evolución de la Deuda Externa argentina 1996-2001	
Gráfico N° 2	Porcentaje de población extranjera en la población total por jurisdicción según año censal País y Provincia del Neuquén Años 1895-2001	167
Gráfico N° 3	Causas de pérdida de trabajo de la población desocupada con ocupación anterior por onda Aglomerado Neuquén – Plottier Onda Mayo. Años 1999/2003	172
Gráfico N° 4	Votos positivos emitidos por elección a gobernador y vicegobernador según partidos políticos más votados. Años 1983-2003	182
Gráfico N° 5	La evolución del número de habitantes entre 1970 y 2001	
Gráfico N° 6	Población años 1991 y 2001	229
Gráfico N° 7	Población de San Patricio del Chañar según edad	
Gráfico N° 8	San Patricio del Chañar, Población de 5 años y más Proyección poblacional al año 2013	232
Mapa N° 1	Elecciones Presidenciales 2003	123



## **Siglas utilizadas**

ADINEC Asociación para el desarrollo integral de El Chañar

ALCA Asociación de Libre Comercio para las Américas

ALFA América Latina Formación Académica

BID Banco Interamericano para el Desarrollo

BM Banco Mundial

CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CGT Central General de Trabajadores

CFI Consejo Federal de Inversiones

CNP Consejo Nacional de Posguerra

CTA Central de Trabajadores Argentinos

CONADE Consejo Nacional de desarrollo

EPH Encuesta Permanente de Hogares

FMI Fondo Monetario Internacional

IDH Índice de Desarrollo Humano

INDEC Instituto Nacional de Estadística y Censo

INTI Instituto Nacional de Tecnología Industrial

INTA Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

ISI Industrialización por Sustitución de Importaciones

MERCOSUR Mercado del Cono Sur

OIT Organización Internacional del Trabajo

OMC Organización Mundial del Comercio

ONU Organización de Naciones Unidas

PBI Producto Bruto Interno

PNUD Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

SAA Sistemas Agroalimentario

## **Prólogo**

Esta investigación surge del proceso iniciado como becaria para el Doctorado “Análisis Sociopolítico de la Sociedad Contemporánea”, incluido en el Programa Alfa (América Latina Formación Académica) de la Red de Desarrollo Territorial e Integración Regional, que integran, entre otros, el Grupo de Estudios Sociales Agrarios de la Universidad Nacional del Comahue en Argentina y la Universidad de Granada, España.

Mi interés por el proceso que se venía desarrollando desde mediados en los 90 en San Patricio del Chañar comienza a partir de observar los cambios que se produjeron en el sistema productivo, cuya resonancia traspasaba las fronteras nacionales para convertirse en un caso que se presentaba como emblema del desarrollo endógeno.

El crecimiento que ostentaba el sistema productivo, merced a la incorporación de grandes empresas que actuaban bajo lógicas globales, se tradujo en la modernización agraria y tuvo importantes efectos sobre las esferas socioeconómica, político-institucional y simbólico cultural. Este proceso no puede comprenderse si no lo ligamos a ámbitos más amplios, como la conformación de un sistema agroalimentario mundial, el cual ha generado una ruptura entre producción y territorio a partir de procesos de desterritorialización, que desafían a los actores locales a transformarse en protagonistas de sus entornos locales activando procesos de reterritorialización de su espacio cotidiano.

En el intento de relacionar este fenómeno con la vida de los sujetos, se ha utilizado el término globalización mediante un gran esfuerzo interpretativo plasmado en el surgimiento de profusa bibliografía sobre el tema, desde diversas posiciones teóricas que intentan explicar las transformaciones socioeconómicas producto de la reestructuración

neoliberal implementadas por diversos países en Europa, América del Norte y América Latina<sup>1</sup>. Precisamente, dado lo sustantivo de los aportes teóricos producidos por intelectuales de distintos países, recuperamos en el capítulo II diversas visiones sobre las relaciones entre globalización, neoliberalismo, modernización y desarrollo con la finalidad de reconocer sus manifestaciones específicas en el caso en estudio.

El capítulo I se inicia con el diseño de investigación en el que se enmarca esta tesis; en él se presentan los objetivos, las hipótesis, los métodos y técnicas utilizados, adhiriendo a una convergencia metodológica propia de los estudios sobre la relación global-local, necesaria para desentrañar los procesos a partir de los cuales podemos explicarla. A tal fin nos servimos del modelo de análisis aportado por Entrena Durán, en su libro *Modernidad y Cambio Social, 2001* para el estudio de los procesos de modernización: el modelo nos permite abordar la investigación siguiendo la trayectoria histórica de tres dimensiones (socioeconómica, político-institucional y simbólico-cultural) desde las cuales podemos visualizar las formas que asumen las estructuras sociales de una sociedad concreta a partir de la incidencia-convergencia de procesos globales-locales que originan acciones enmarcadas en procesos de desterritorialización y/o reterritorialización.

En el capítulo II, dedicado al marco teórico de nuestra investigación, se analizan las transformaciones económicas y políticas del capitalismo tardío del siglo XX relacionadas con cambios radicales en los procesos del trabajo y tienen su correlato en cambios en los hábitos de consumo mundial; en las configuraciones geográficas y geopolíticas de una nueva globalidad económica, política y sociocultural y en los poderes y prácticas estatales que han determinado nuevos ejes organizadores de la sociedad occidental.

---

<sup>1</sup>Para ampliar en detalle ver Knight (1989), Fernández (1996), Friedman (1986), Sassen (1998), García Canclini (1997/98/99), Borón (1998), Anderson (1997), Amin (1997), entre otros.

Siguiendo ese marco teórico, en el capítulo III analizamos las influencias globales sobre el escenario nacional, en relación con los nuevos lineamientos políticos, económicos y culturales globales que inciden en el territorio. La cristalización de los diversos procesos globales sobre las estructuras sociales será analizada aplicando el modelo de análisis, primero a nivel general, poniendo énfasis en la articulación de procesos globales generales y procesos locales específicos que determinarán los rasgos predominantes de las estructuras sociales de Argentina. Asimismo, en el capítulo IV aplicamos dicho modelo para el análisis en profundidad de los efectos de la globalización en la conformación de las estructuras sociales de la provincia de Neuquén, dentro de la que se ubica nuestro caso de estudio.

Este encuadre nos encamina hacia el capítulo V, en el cual, sirviéndonos del mismo modelo tridimensional, se describe el cambio social acaecido en San Patricio del Chañar, a partir de la decisión de actores locales y globales de insertarse en el mercado externo con productos como la fruta fresca y el vino. El protagonismo que adquieren actores como el Estado local municipal y productores locales integrados verticalmente a la gran empresa así como esta última, es fundamental para dar paso a los procesos de negociación, controles, resistencias y respuestas a que los desafía constantemente la globalización.

En este sentido, el cambio social acaecido en la localidad estudiada ha derivado en una constante migración de trabajadores temporeros, quienes participan de tareas estacionales propias del sector agroindustrial. Estos flujos migratorios junto a la población originaria imprimen cierto dinamismo a las tres dimensiones estudiadas, comprobado no solo en hechos objetivos, como el aumento de población que ha optado por residir en forma permanente en la localidad y la instalación de nuevas empresas, sino asimismo en la percepción de diversos actores acerca del cambio que describimos bajo la dimensión simbólico-cultural.



Asimismo, se caracteriza la infraestructura social de la comunidad junto con las estrategias y actividades que forman parte de la economía social incentivada por el estado local.

Finalmente, en el capítulo VI, referido a las conclusiones, se alude a los aspectos contradictorios del proceso de cambio social en la localidad, por cuanto el crecimiento económico no ha implicado aumentos en el bienestar social de la población, pero ofrece un horizonte de oportunidades para trabajadores y familias que fueron expulsadas de otras regiones, como resultado de la pobreza estructural que padece la Argentina originada en las políticas impuestas desde la globalización neoliberal, a inicios de los 70.

# **Capítulo I**

## **Diseño de Investigación**

## **1. Planteamiento del problema de investigación**

Los avances en el campo de la tecnología y las comunicaciones han redundado en transformaciones de la economía mundial, estableciendo nuevas dinámicas de intercambios globales, con diferentes grados de impacto sobre los territorios debido a la localización y/o deslocalización de empresas y capitales. La expansión global ha sido portadora de un nuevo *ethos* cultural, social, político y económico en comunidades locales. Asimismo, los efectos del proceso de globalización sobre las sociedades de América Latina presenta diversas consecuencias socioeconómicas, políticas y culturales. En este estudio, buscamos abordar las relaciones entre la dinámica de los cambios locales y los procesos globales y describir la activación de procesos endógenos que promueven-suscitan respuestas y reacciones locales a la acción global.

Las políticas neoliberales destinadas a un “nuevo desarrollo”, acatadas por la mayoría de los países latinoamericanos desde los años 80, aceleraron el proceso de globalización en el continente y dieron lugar a modificaciones socioeconómicas que se plasmaron cambios de las estructuras sociales. En la Argentina, a partir de la adopción del “plan de convertibilidad”, el dinamismo de la producción proviene casi exclusivamente de las grandes empresas transnacionales, extranjeras o de grupos de empresarios. Estas son competitivas a nivel internacional e intensivas en la explotación de recursos naturales; logran conquistar espacios en los mercados internacionales y dejan su impronta en el resto del sistema productivo local.

El proceso de construcción social de estos espacios se inserta en el modelo de apertura económica y de ajuste estructural de la Argentina. Dicho modelo se caracteriza por una fuerte concentración de la riqueza y la depauperización de amplios sectores de la población, que se plasma en

el interior de las regiones reflejando intensos contrastes entre procesos sociales. Se crean espacios adecuados para la expansión capitalista y espacios para la reproducción rural de la pobreza urbana (Bendini y Steimbregger, 2003).

En este contexto y siguiendo a Murmis (2003), se plantea la necesidad de comprender nuevas sociabilidades insertas en redes y organizaciones sociales, tomando como ejes la integración social, posiciones y comportamientos de los distintos actores incluidos en los procesos locales. En este sentido, nos cabe analizar e interpretar la dinámica de territorios que han sido creados y recreados desde esa relación local-global, de cuya dialéctica depende la continuidad de los proyectos que se localizan en ese espacio.

## **1.1. Objetivos e hipótesis**

**1.1.1. Objetivo General:** Estudiar un caso de las respuestas de actores locales a las influencias de procesos globales sobre su territorio.

Se abordará un caso del norte de la Patagonia argentina durante el período 1995-2005. Con esta delimitación espacial y temporal se intenta poner en relieve cómo la dialéctica de la relación global-local ha derivado en la transformación de su estructura social, con todo lo que ello involucra.

Nuestro caso de estudio es San Patricio del Chañar; situada en el valle medio del río Neuquén, para es una de las áreas de expansión de la frontera agraria incorporada a la agroindustria de exportación. En este sentido, la concreción del objetivo general se realiza a partir de los objetivos específicos que siguen a continuación, los que nos permitió

adentrarnos en aspectos que dan cuenta de la relación global-local que intervienen en el proceso de desarrollo de la localidad.

### **1-1.2. Objetivos específicos**

-Analizar la relación entre las transformaciones globales y los cambios en la localidad, en el contexto de las reformas neoliberales aplicadas en América Latina, con especial atención en Argentina.

-Caracterizar la estructura socioeconómica de la localidad objeto de estudio en relación con los cambios sociales cristalizados en las dimensiones político-institucional y simbólico cultural, configuradas en las últimas dos décadas de reestructuraciones globales.

-Identificar y caracterizar desde la relación local/global los actores públicos y privados que conforman la dimensión político-institucional de la localidad.

-Establecer los vínculos y relaciones sociales de actores enmarcados en los procesos de integración/exclusión y controles/resistencias locales.

-Caracterizar el proceso de legitimación/institucionalización de la relación local-global y su impacto en la conformación de universos de representación local.

### **1.1.3. Hipótesis**

Las hipótesis que guiaron esta investigación se resumen en las siguientes:

- Hipótesis 1: La globalización implicó para la región norpatagónica un proceso de fragmentación socioproductiva a escala territorial y la incorporación de espacios sociales e institucionales bajo formas de creciente heterogeneidad.
- Hipótesis 2: El proceso de desarrollo de la localidad de San Patricio del Chañar, desde mediados de los 90, está en relación directa con el proceso de globalización del sistema agroalimentario: la inserción dicho espacio como nueva área de producción de fruta fresca se tradujo en la expansión del sistema agroalimentario regional en particular y en la consolidación de procesos de cambio social en general.
- Hipótesis 3: Las opciones de inserción global de un territorio particular estarán condicionadas por los límites de la matriz socioespacial heredada. Territorios con trayectoria (o potencial) agrícola dependerán, crecientemente, de las posibilidades de inserción de dichos sectores productivos en la economía global.
- Hipótesis 4: La localidad de San Patricio del Chañar se integró a la economía global no solo a partir de las decisiones adoptadas por agentes que han trascendido el sistema de relaciones locales, sino también por las ventajas del territorio circunscriptas a componentes estáticos (condición del suelo, disponibilidad de riego, costes de implantación), que si bien no son determinante, ofrecen ventajas (comparativas y competitivas) para fortalecer su inserción en la economía-mundo.
- Hipótesis 5: Se produce una dualización socioterritorial, producto de un mismo proceso socioeconómico, con la consiguiente jerarquización del espacio intra e inter territorial -conforme al

nivel de infraestructura y dotación de servicios que puede ofrecer ese espacio-, lo que limita opciones de movilidad social<sup>2</sup>.

- Hipótesis 6: Las empresas transnacionales son los actores centrales en el sistema agroalimentario conformado en la Norpatagonia. A fines de los 90, por su capacidad de coordinar con redes globales, se ocupaban de la comercialización y la distribución; actualmente dominan todas las etapas de la cadena, desplazando al productor tradicional por su imposibilidad de competir.
- Hipótesis 7: La transformación de la estructura productiva llevada adelante por la gran empresa intenta ser contrarrestada por grupos de pequeños y medianos productores cuya producción está orientada al mercado interno, que no obliga a certificar la producción como sí lo hace el mercado internacional, lo que genera procesos de reterritorialización.
- Hipótesis 8: Las redes de relaciones que sustentan el sistema agroalimentario en San Patricio del Chañar forman parte de una trama regional en la que participan activamente los municipios locales, la gran empresa, los pequeños y medianos productores frutícolas -a través de sus organizaciones, y los trabajadores a través de sus sindicatos-. Todos ellos se vinculan en menor o mayor medida a las redes globales y dependen casi exclusivamente de una lógica desterritorializada; es decir, totalmente ajena a su entorno inmediato.

## **1.2. Antecedentes y justificación del tema de investigación**

---

<sup>2</sup> Fundamento de esta hipótesis es la coincidencia con M. Belo Moreira en su planteamiento acerca de las oportunidades y desigualdades de la globalización *“Desigualdad social es también desigualdad espacial, una vez que, como se vio, la lógica y dinámica del capitalismo global es un poderoso instrumento acelerador de los efectos marginalizadores, en su mayor parte provocados por la concentración productiva en las zonas más ricas con el consecuente abandono de las más desfavorecidas”* (2001)

La globalización entendida como la fase actual del capitalismo se expresa en macrotendencias de la economía, de la política y de la cultura que han redefinido el contexto mundial. El fenómeno de la globalización alude al espacio global como dimensión planetaria y a la visibilización de un espacio local que es producido en esa relación.

Varios autores (Bermejillo, 1996, Castell, 1999; Entrena Durán, 2001; Bendini y Tsakoumagkos, 2003; Belo Moreira, 2005), coinciden en que la globalización abarca al mismo tiempo: la construcción de la infraestructura del nuevo espacio global apoyada en las nuevas tecnologías de la información, telecomunicaciones y transportes; la constitución de sistemas globales de acción en el campo de la economía, la cultura y la política, incluyendo la incorporación de nuevos actores globales, la creación de códigos y reglas y la definición de ámbitos y mercados; la creciente integración de componentes territoriales preexistentes en los nuevos sistemas globales (ciudades y regiones integradas a los circuitos globales); la progresiva incidencia de las dinámicas globales sobre cada territorio local, integrado o no, y la gradual interdependencia de los territorios sin tener en cuenta la distancia.

Asimismo, hay coincidencias en cuanto a la transformación de las relaciones entre Estado y sociedad: ante el debilitamiento de la matriz estado-céntrica que regulaba lo político-institucional, la integración sociocultural y el fomento del desarrollo, la sociedad civil adquiere competencias en la gestión de funciones que antes eran privativas del Estado. Ligado a lo anterior, los estados han quedado subordinados a las definiciones de organismos supranacionales, lo que les deja escaso margen de acción.

Así, los estudios sobre la llamada *Globalización* ganaron importancia desde principios de la década de 1990, con la superación de la guerra fría y el proclamado triunfo de la democracia norteamericana u occidental,



cuyo impacto en procesos microsociales locales generó diversos estudios desde distintas disciplinas, enriqueciendo perspectivas de análisis y desafiando el universo de interpretaciones posibles hacia el fenómeno de interacciones entre lo global-local.

En un intento por sistematizar los aportes de varios autores, podemos enfocar a la *Globalización* como un fenómeno multidimensional (tecnológico, económico, cultural, político-institucional, ideológico y físico-ambiental), cuya dinámica ha dado lugar a la emergencia de sistemas globales que vienen provocando reestructuraciones territoriales en desmedro de las fronteras convencionales.

Uno de los resultados más relevantes del creciente protagonismo de la economía y, particularmente, del capital transnacional ha sido la generación de nuevas realidades territoriales de escala, lo cual determinó una nueva condición geográfica con escenarios o territorios inestables. La aceleración de las transformaciones pareciera ser la base de dicha inestabilidad, se trate de territorios políticamente contruidos (Estados-Nación, por ejemplo) o, con arreglo a la economía (mercados comunes, uniones aduaneras, regiones productivas, etc.). Pero, básicamente, las fluctuaciones económicas y políticas y las situaciones de conflicto, incluso bélico, han hecho que en los últimos años, los mapas hayan variado notablemente, a la par que se tornaron inviables o anacrónicos ciertos “fetiches geográficos” y buena parte de la previsibilidad del sistema político y económico mundial. En los últimos años, una expresión ha ganado público académico, la idea de que existen “regiones ganadoras y perdedoras”. Las regiones que ganaron en los ochenta, perdieron en los noventa y viceversa.

De lo expuesto emerge un proceso global que demanda la renovación en los métodos y herramientas para aprehender las estrategias de actores territoriales, a cuyo fin se hace necesario generar una prospectiva territorial para la planificación de políticas de promoción de medios

innovadores, orientados a complementar las trayectorias productivas, socioculturales y político-institucionales palpables en la formación de redes interterritorios.

En este sentido, el complejo frutícola del valle medio del río Neuquén constituye un caso de estudio relevante, por cuanto presenta un conjunto de condiciones que provienen de su estructura y dinámica socioeconómica, profundizadas en la actual fase de globalización, las que se expresan en crecientes conflictos ambientales y sociales, a partir de la ruptura en el modo de organización sectorial y la reorganización de las relaciones entre empresas y del conjunto de relaciones sociales.

La configuración del sistema productivo local se ha modificado en términos de relaciones y en términos espaciales a lo largo de las distintas fases del desarrollo capitalista en el país y el mundo, evolucionando desde la fruticultura tradicional, con énfasis en la producción familiar, al complejo agroindustrial y al actual “sistema institucional territorial” en gestación (Landriscini, 2000).

Este encuadre impone el desafío de renovar la tradicional mirada investigativa, para lograr analizar los nuevos procesos que transcurren en el agro regional y traspasan la vida económica para plasmarse en cambios de la estructura social de comunidades que muestran, desde mediados de los 90, un dinamismo inusitado, como es el caso de San Patricio del Chañar.

Desde el punto de vista económico, este ejido lidera a nivel regional la producción de vinos, compite con otras localidades en producción de fruta fresca de alta calidad y ha sido atracción de empresas transnacionales y de mano de obra foránea; desde el punto de vista social confluyen fenómenos como el dinamismo demográfico y la ausencia de infraestructura adecuada para proveer buenas condiciones de vida a una población en franco aumento; desde el plano político-institucional, la

emergencia de nuevas relaciones dio origen a cambios en el marco jurídico-institucional en el que se inscribía dicha localidad pasando, a ser considerada constitucionalmente municipio de Primera Categoría con la atribución de crear su propia carta orgánica; por último, desde lo cultural, la presencia de migración permanente de trabajadores de diferentes regiones del cono sur ha propiciado una diversidad de identidades, cuya diferenciación está dada por la *jerarquización/discriminación* de unas sobre otras según la región de procedencia.

### **1.3. Metodología**

Teniendo en cuenta nuestro objetivo general, se consideró necesario indagar sobre estrategias metodológicas presentes en la sociología que nos permitieran abordar adecuadamente nuestro objeto de estudio. Ya hemos hecho alusión a los cambios que se vienen registrando a partir de la expansión del área productiva llevada adelante por grandes empresas insertas en el sistema agroalimentario mundial. De allí que optamos por una convergencia de enfoques metodológicos que detallamos a continuación.

#### **1.3.1. *Convergencia metodológica***

En la reflexión sociológica actual, suscitada del estudio de la dialéctica global-local, se impone la necesidad de incorporar una visión integral de los procesos que involucra dicha relación. En función de esto se apela a la convergencia metodológica, es decir a la combinación o triangulación de métodos a fin de obtener distintos puntos de vista sobre el objeto o fenómeno bajo estudio, a partir de diversas fuentes de conocimiento.

La complejidad de los fenómenos sociales ha generado rupturas con la creencia en un método único, pues la idea de un método que contenga principios firmes, inalterables y absolutamente obligatorios que rijan el quehacer científico tropieza con dificultades considerables al ser confrontada con los resultados de la investigación histórica (Feyerabend, 1981)<sup>3</sup>.

Coincidiendo con Feyerabend (1981) afirmamos que todas las metodologías, incluidas las más obvias, tienen como limitaciones los paradigmas que las sustentan; es decir, están enfocadas a relevar y descifrar datos previstos desde el modelo teórico que les da origen y, en este caso, desde los paradigmas presentes en la producción sociológica.

En este sentido, recuperamos la tesis de la socióloga Irene Vasilachis de Gialdino (1992), para plantear que en la sociología actual coexisten tres paradigmas: el materialista histórico, el positivista y el interpretativo. Cada uno de ellos suscita una reflexión epistemológica que le es propia y por ende sus resultados no pueden aplicarse a los restantes.

Para dar respaldo a esta afirmación, lo primero es convenir en que los grandes teóricos de la sociología clásica, como Comte, Marx, Weber, Durkheim, Parsons, Mead, introdujeron cuerpos teóricos devenidos en paradigmas<sup>4</sup>, y que estos guardan relación con el contexto social del que surgen y en el que operan. En los paradigmas se refleja la comprensión que del mundo y de sí tienen los colectivos: sirven de manera mediata a la interpretación de los horizontes de aspiración y de expectativa. De allí que, para toda la teoría de la sociedad, la conexión con la historia de la teoría represente una prueba que la confirme o la refute como modelo explicativo. Cuanto mayor sea la naturalidad con que pueda recoger,

---

<sup>3</sup> Feyerabend, (1981) "Tratado contra el método". Tecnos, Madrid.

<sup>4</sup> El concepto de paradigma más usado en ciencias sociales es uno de las varias definiciones propuestas por Kuhn (1971). Así, paradigma puede denominarse a las

explicar, criticar y proseguir con ideas teóricas anteriores, tanto más inmunizada se verá contra el peligro de que en la propia perspectiva teórica sólo se hagan valer subrepticamente intereses particulares (Habermas, 1987)<sup>5</sup>.

Continuando con la tesis de Vasilachis de Gialdino (1987)<sup>6</sup>, el fundamento de la coexistencia de paradigmas en sociología podría explicarse aceptando el supuesto de la teoría de la acción comunicativa de Habermas (1987), para la que, el sistema de referencia de los sujetos está constituido por tres mundos con los que entablan una relación pragmática al ejecutar el acto del lenguaje: el mundo externo que alude a los mundos objetivo y social y el interno al mundo subjetivo. El hablante y el oyente se entienden desde y a partir del mundo de la vida que les es común, sobre algo en el mundo objetivo, en el mundo social y en el mundo subjetivo. La veracidad y la rectitud normativa son los criterios de verdad ya que el mundo de la vida es el lugar que trasciende a los sujetos y el horizonte de convicciones que da respuestas a problemas comunes en el marco de la acción comunicativa.

La co-presencia de mundos que esta teoría postula hace evidente la complejidad de los fenómenos sociales y la dificultad de analizarlos a la luz de un solo paradigma. De este modo, desde la mirada positivista accedemos al mundo objetivo y aquellos aspectos del mundo social que se traducen en comportamientos observables, cuyos resultados se enunciaran describiendo su correspondencia con la realidad. Por su parte, desde el paradigma interpretativo, pondremos el foco en el mundo subjetivo a fin de relevar percepciones desde el mundo de la vida de los

---

realizaciones científicas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica.

<sup>5</sup> Habermas, J., (1987); “Teoría de la acción comunicativa” Taurus, Madrid.

<sup>6</sup> Vasilachis de Gialdino, I., (1987); “La suposición de paradigmas en la génesis de problemas epistemológicos” ponencia presentada en *Congreso Internacional Extraordinario de Filosofía*. Córdoba.

actores a fin de establecer las relaciones respecto del mundo objetivo. Esta estrategia nos posibilita ir desde la observación a la comprensión; es decir, del punto de vista externo al punto de vista interno.

De este modo, el método para conocer ese mundo de la vida es la comprensión de las estructuras a partir de recuperar la perspectiva de los sujetos y comprender el sentido de la acción.

De alguna manera, la teoría de la acción comunicativa viene a resolver el aparente conflicto entre paradigmas mediante la asimilación y la superación de gran parte de presupuestos que aparecían como irreconciliables. Esta perspectiva forma parte del interpretativismo, que recupera aspectos tanto del materialismo histórico como del positivismo, desde sus respectivas teorías de consolidación correspondiendo al primero dos vertientes: una llamada neomarxista<sup>7</sup>, y otra denominada teoría crítica<sup>8</sup>; si bien ambas corrientes hacen una crítica del positivismo, estas son recuperadas por el interpretativismo junto a otros aportes provenientes de las teorías de consolidación: el estructural-funcionalismo de Parsons y sobre todo los análisis epistemológicos de Carnap, Popper, Lakatos y en parte Kuhn.

Cuando hablamos de coexistencia nos referimos también a esa forma de comprender un paradigma dentro de la producción de otro que lo cuestiona de manera tal que ese cuestionamiento no puede ser interpretado sino conociendo la naturaleza de aquello que critica.

---

<sup>7</sup> Entre sus exponentes destacan Lefebvre y Goldmann, entre otros.

<sup>8</sup> Expresada en las obras de autores como Marcuse, Adorno, Horkheimer y al temprano Habermas

### 1-3.2. *Origen del paradigma interpretativo*

Este paradigma nace con la propuesta de Weber de practicar una ciencia de la realidad de la vida que nos rodea y en la cual estamos inmersos, mediante la comprensión, por una parte del contexto y significado cultural de sus manifestaciones en su forma actual y, por otra, de las causas que determinaron históricamente que se haya producido así y no de otra forma.

El interpretativo está en vías de consolidarse y su supuesto básico es la necesidad de comprensión del sentido de la acción social en el contexto del mundo de la vida desde la perspectiva de los participantes (Vasilachis de Gialdino, 1992)<sup>9</sup>, de allí que sea nuestra opción metodológica para comprender las respuestas de actores locales a procesos globales en este desafío investigativo.

Entendemos que bajo este paradigma podemos mencionar la teoría de la estructuración de Giddens (1983); la teoría de las prácticas sociales de Bourdieu (1980), la perspectiva de intervención sociológica de Touraine (1978), entre otras perspectivas contemporáneas. Atendiendo a estos aportes optamos por enriquecer nuestra metodología desde la *Teoría de la Estructuración*. Esta se basa en la *dualidad de la estructura* para referirse al carácter recursivo de las prácticas sociales. De este modo, Giddens nos acerca un concepto flexible de estructura al definirla, simultáneamente, como el medio y el resultado de las prácticas que constituyen el sistema social. El concepto de dualidad de la estructura conecta la producción de la interacción social con la reproducción del sistema social en el tiempo y en el espacio (1983). La relación entre producción y reproducción, propia de la dualidad de la estructura,

---

<sup>9</sup> Se transcribe la tesis N° 5 de las siete que plantea la Vasilachis de Gialdino en su libro "Métodos cualitativos I. Los problemas teórico-epistemológicos" CEAL. S.A. CONICET. FLACSO. Buenos Aires

supone que la semilla del cambio social está presente en todo momento de la constitución de los sistemas sociales a través del tiempo y del espacio.

De esta manera Giddens intenta crear un estilo de análisis social que supere al funcionalista y sobre todo incorporar la potencialidad de los actores a la hora de actuar para dar continuidad a sus escenarios de vida o generar rupturas en el seno de estos. Las estructuras no deben pensarse como imposiciones coercitivas a la actividad humana, sino como permitiéndola; la acción, entonces, debe ser analizada en función de su estructuración como una serie de prácticas reproducidas, ya que los procesos de estructuración implican una interrelación de significados, normas y poder.

En suma, la opción por este enfoque conlleva la necesidad de continuar en nuevas búsquedas metodológicas capaces de desentrañar la relación entre los mundos objetivo y subjetivo. Por lo expuesto, los supuestos del paradigma interpretativo son el marco de la presente investigación -se imbrican en cada una de las dimensiones del modelo de análisis que organiza la investigación que presentaremos-: a) la resistencia a la naturalización del mundo social, por eso se estudian los motivos de la acción y no las causas ya que las sociedades humanas son capaces de producir sus orientaciones sociales y culturales y de ser normativas; b) la relevancia del concepto de mundo de la vida, lo que implica que la presencia del mundo circundante no es la misma que la del mundo de los hechos y acontecimientos; aunque tiene la misma inmediatez, aquel mundo de los valores, de los fines, el mundo práctico, tiene características propias no asimilables a las derivadas de la naturaleza positiva de los objetos del mundo físico (Husserl, 1975)<sup>10</sup>; y c) pasar de la observación a la comprensión, ya que ésta, es una experiencia comunicativa en donde la comprensión de una manifestación simbólica exige esencialmente la participación en un proceso de entendimiento.



Los significados, ya se encarnen en acciones, en instituciones, en productos de trabajo, en contextos de cooperación o en documentos, solo cobran sentido desde el seno de una realidad social (Habermas, 1987).

### **1.3.3. Métodos y técnicas utilizados**

*Estudio de Caso, Método histórico, Entrevista y Observación*

Los métodos utilizados en la investigación se enmarcan en la combinación de las lógicas cualitativa y cuantitativa. Por un lado, el método de *estudio de caso* nos aportó en la delimitación de nuestro objeto, además de permitirnos acceder al estudio de un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto; el mismo se basa en múltiples fuentes de evidencia, con datos que deben converger en un tipo de triangulación. En este sentido, este método permite comprender las relaciones entre los componentes de la estructura social, los procesos y las fuerzas impulsoras.

La triangulación es definida por Denzin (1978) como la combinación de metodologías para el estudio de un mismo fenómeno; en la misma, también conocida como convergencia metodológica, método múltiple y validación convergente, subyace el supuesto de que los métodos cualitativos y cuantitativos deben ser considerados como complementarios, ya que cada uno provee información no sólo diferente sino que además es esencial para interpretar a la otra: las investigaciones cualitativas echan luz sobre procesos sociales concretos a través de los cuales se crean las normas particulares que rigen la acción social, y los métodos cuantitativos fortalecen y respaldan con mediciones concretas los valores que asume el fenómeno estudiado.

---

<sup>10</sup> Husserl, E; (1975) "Ideas" Collier Macmillan Publishers. London

En el mismo orden, al considerar nuestro caso de estudio como producto sociohistórico, utilizamos el *método histórico* para reconstruir el proceso de organización social del territorio en el que se inserta la localidad de San Patricio del Chañar, identificando etapas en el desarrollo productivo del área desde el año 1970 a la actualidad, que se corresponde con la profundización de las relaciones global-local y su dinámica plasmada en hechos objetivos sobre la estructura social que trasuntan un proceso de cambio social.

Asimismo, el análisis de este proceso se realiza tomando el modelo propuesto por el sociólogo Entrena Durán en su libro *Modernidad y Cambio social* (2001), quien pone énfasis en la trayectoria de tres dimensiones: a) socioeconómica, b) político-institucional y c) simbólico-cultural, cuya evolución da cuenta de modificaciones estructurales propiciadas por la dialéctica global-local.

La reconstrucción histórica se realizó mediante el análisis de fuentes secundarias: tesis, documentos y registros catastrales; en tanto que para los asuntos relativos a demografía, economía, indicadores sociales, se utilizaron los Censos nacionales disponibles, la encuesta permanente de hogares, el último índice de Desarrollo Humano (IDH) y los trabajos realizados y actualizados sobre ellos llevados a cabo por instituciones como el Consejo Federal de Inversiones (CFI), entre otras. A esto hay que sumarle los datos que han recolectado y procesado organismos oficiales como el Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADE) y la Universidad Nacional del Comahue (UNC) para la provincia de Neuquén y aquellos resultados de proyectos de investigación que ahondan en la temática del desarrollo regional.

Teniendo en cuenta que no existían estadísticas diferenciales para la localidad de San Patricio del Chañar, se recurrió, como fuente principal, al censo de población argentina 2001; al Plan estratégico de San Patricio del Chañar de 2004 y a un Diagnóstico Social realizado por el municipio,

que nos permitió contar con datos actualizados sobre población, ingreso, empleo, etc. A su vez, esta información de corte cuantitativo se complementó con entrevistas de semiestructuración realizada a diversos actores localizados en el área.

Por último, se realizaron observaciones en diferentes espacios y tiempos, acorde con los lineamientos generales de la perspectiva etnográfica. Este instrumento favoreció el acercamiento a los escenarios y situaciones naturales más comunes en que transcurren los procesos investigados.

En sintonía con este recorte el enfoque territorial será el sustento teórico-analítico de lo local, partiendo de un reconocimiento del territorio como construcción social e histórica en la que se cristalizan procesos de la actividad humana. Identificar al territorio como producto social implica aceptar las relaciones sociales como relaciones de posiciones en torno a estrategias que acercan o alejan a los actores del bien en disputa; son, en definitiva, relaciones estructuradas en torno al poder. Siguiendo a Milton Santos (1996), el espacio en tanto instancia contiene y está contenido a su vez por las demás instancias: económicas, culturales, políticas, sociales, del mismo modo que cada una de ellas lo contiene y es por cada una ellas contenido.

Como vemos, todos los procesos sociales representativos de una sociedad en un momento dado se cristalizan a través de una expresión que es territorial. Considerando al territorio como el producto de la sedimentación histórica de un conjunto de relaciones sociales, se afirma que “el territorio se convierte, por tanto, en una forma de abordar el conocimiento de realidades específicas que, sin ser generalizables, tienen una importancia fundamental para entender la evolución de los fenómenos objeto de estudio. Por ello, por encima de todo, el territorio resta validez al programa de investigación “ilustrado” en tanto no trata de buscar “leyes generales”, sino mecanismos que expliquen el funcionamiento de realidades sociales específicas, entendiendo que sólo

concentrándose en el análisis de esa especificidad se puede llegar a un mayor grado de comprensión de las mismas.” (Preiss, 2003)

La investigación respecto de las *particularidades* de los diversos territorios constituye un insumo fundamental para entender sus posibilidades de inserción en el sistema global. Como afirma Dicken (2003), cada componente en la red de producción –cada firma, cada función económica– está, casi literalmente, anclado en localizaciones específicas. Tal anclaje es tanto físico -tangible y simbólico-, como formas de relaciones sociales localizadas en instituciones y prácticas culturales que la distinguen. De allí que la naturaleza y articulación precisa de las redes de producción centradas en empresas que están profundamente influenciadas por el contexto sociopolítico, institucional y cultural dentro del cual están enraizadas, producidas y reproducidas.

En el caso de la agricultura, y para el medio rural en general, la unidad territorial queda inserta en un contexto complejo caracterizado principalmente por:

a) la diversidad de actores involucrados (agricultores, agroindustria, proveedores de insumos, trabajadores, asesores y técnicos, instituciones públicas y privadas, organizaciones no gubernamentales, etc.);

b) la multidimensionalidad de la problemática del desarrollo rural, ligada, entre otros aspectos, a la sustentabilidad, y la asimetría de relaciones, traducida en la existencia simultánea de la concentración agroindustrial, explotaciones de subsistencia, marginalidad y pobreza (Landriscini, 2002);

c) el crecimiento de la importancia de las actividades rurales no agrícolas asociadas, principalmente, al turismo y al ocio;

d) la demanda del mercado externo hacia producciones diferenciadas, cuyo valor agregado se apoya en innovaciones agroindustriales, generando un derrumbe en las condiciones laborales y un disciplinamiento hacia las fases primarias de la cadena;

e) la naturaleza del cambio tecnológico basado en la biotecnología, la informática, las telecomunicaciones y la innovación en gestión organizacional para abordar los problemas de escala, gestión de calidad y capacidad de negociación dentro de la cadena agroindustrial, cuya impronta rebasa los límites de la empresa e ingresa al entorno político-institucional, simbólico-cultural y socioeconómico territorial.

Desde este encuadre, resulta pertinente el interés por explorar el dinámico y conflictivo proceso de conformación de un *sistema institucional territorial*, entendido como “la expresión directa de la nueva competencia territorial, que convierte a las externalidades del territorio en agentes directos que operan para el desarrollo del mismo”<sup>11</sup>.

#### **1.4. La elección de un modelo de análisis**

El aumento de la complejidad resultado de la intensificación de la reflexividad, da cuenta de que los sujetos, como seres reflexivos (individual o colectivamente), son parte activa de la estructura social en la que se desenvuelven y a cuya producción, reproducción o modificación contribuyen.

La complejidad de las estructuras sociales de las sociedades avanzadas, en el contexto de la creciente globalización, se debe a la constante reestructuración de sus pautas socioeconómicas, político-institucionales y simbólico-culturales. Asimismo, la multiplicación y aceleración de los

---

<sup>11</sup> Poma, Lucio; (2000); “La nueva competencia territorial”. En Boscherini y Poma, compiladores. *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas. El rol de las instituciones en el espacio global*. Universidad Nacional de General Sarmiento. Editorial Miño y Dávila. Buenos Aires, pág. 72.

flujos económicos, sociales y culturales que se deriva de la globalización origina dificultades en la regulación, el análisis y la comprensión de las estructuras sociales sujetas al cambio, dado que la principal modificación tiene que ver con procesos que condicionan la trayectoria histórica de dichas estructuras: durante milenios las estructuras sociales se producían y reproducían en un tiempo y espacio vinculadas a ámbitos locales específicos, mientras que hoy se gestan y desarrollan en relación y simultaneidad con otras estructuras sociales, las cuales se desenvuelven en ámbitos espaciales diferentes, sociocultural, económica e institucionalmente.

Por su parte, la globalización se manifiesta sobre los ámbitos locales; las estructuras sociales están expuestas a la penetración e influencias de procesos de carácter planetario como nunca antes había ocurrido, aunque la vida cotidiana de la mayoría de las personas continúa transcurriendo - como en el pasado- en espacios localizables e identificables.

El estudio de la estructura social es de gran importancia, ya que en ella se registran los cambios que resultan de las interrelaciones de procesos globales que inciden en el territorio, referencia de lo local.

En este sentido, para comprender el proceso de cambio social acontecido en nuestro *caso de estudio*, necesitamos conocer las condiciones sociales, económicas y culturales actuales de San Patricio del Chañar, ligadas al aumento de relaciones globales localizadas en ese territorio; para designar este proceso adoptamos el concepto de *desterritorialización*, uno de los efectos de la globalización sobre los ámbitos locales espaciales y/o sociales específicos (Entrena Duran,2001)<sup>12</sup>.

El proceso de desterritorialización es opuesto al proceso de territorialización, es decir, ambos conceptos se explican por oposición. Territorialización es el conjunto de prácticas administrativas,

económico-productivas o estrictamente sociales encaminadas a construir un determinado espacio geográfico o físico en un territorio; es, en otras palabras, un espacio socialmente diferenciado y limitado sobre el que se constituye un hábitat, un escenario de acción y de relaciones sociales en el que tiene lugar la producción y reproducción de la sociedad.

Por su parte, en las antípodas, la desterritorialización se caracteriza por el aumento de las telecomunicaciones, una tendencia creciente a la aparición de formas de contacto y vinculación social que van más allá de los límites de un territorio concreto. Esta desterritorialización de las relaciones sociales conlleva también la atomización de los referentes simbólico-culturales de la vida y de la identidad, colectiva e individual, originando realidades o sentimientos de aparente conexión o dependencia con lo lejano y, por ende, desarraigo o desapego con respecto a su ámbito local.

Las manifestaciones de este fenómeno son: el, cada vez mayor, alcance a escala global de decisiones políticas o económicas, la alta movilidad espacial de la población, la conformación de redes de comunicación que generan redes sociales y espacios de flujos de información sin territorio de pertenencia.

Frente esta pérdida de autarquía de los espacios locales, aparecen formas de resistencia y tentativas de recuperar el control de la economía, de la identidad local, de las formas culturales, etc, como reacciones sociales frente a los flujos de la internacionalización de su ámbito vital desembocando en procesos de reterritorialización<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Modernidad y Cambio social. F. Entrena Duran, 2001 Editorial Trotta. pag. 248

<sup>13</sup> Con este término Entrena Durán hace alusión tanto a procesos de connotación positiva (propiciar el desarrollo de un determinado territorio local o a recuperar la autonomía de sus actores sociopolíticos en la gestión socioeconómica, político-institucional o cultural) como a procesos de connotación negativa (fundamentalismos, nacionalismos irracionales, retribalización, neocaciquismo, clientelismo, etc.)

En este sentido se analiza el proceso de fragmentación social y territorial en el valle medio del río Neuquén y su relación con la dinámica de la actividad económica principal, la fruticultura y agroindustria de exportación, con presencia dominante de actores sociales que actúan bajo lógicas globales, lo que implicó indagar la relación existente entre los intereses del capital global, al decidir su localización en el territorio - ¿recursos naturales, infraestructura, conocimiento?-, y los condicionamientos que imponen a los procesos de desarrollo local: la relación entre estructura económica, demanda local, empleo y distribución del ingreso, para dar razón del nivel de vida de la población establecida en un ejido que ha adquirido cierto dinamismo a partir de las estrategias de expansión del capital.

Por lo expuesto, fue necesario detenerse no sólo en los efectos negativos de la globalización, sino también en las oportunidades que se abren para las sociedades de los países subdesarrollados, en las posibilidades de desplegar estrategias de reterritorialización desde el sentido que propone Entrena Durán (2001), es decir, de reapropiación por parte de los actores locales y regionales del proceso de desarrollo. Dado que [...] *esta nueva etapa constituye una demostración de la victoria del capitalismo que ha evolucionado y producido nuevas formas sociales, las cuales son el resultado del propio proceso de modernidad* (2001: 240), ante esto sobrevienen nuevas formas de respuestas que son posibles a partir de la intensificación de la reflexividad<sup>14</sup>.

De este modo, para comprender las transformaciones contempladas en nuestro estudio se utilizan tres dimensiones que, organizadas como variables, registran los procesos de desterritorialización, territorialización y/o reterritorialización del espacio en las actuales circunstancias de globalización y dan cuenta del nivel de modernización

---

<sup>14</sup> El ser humano interpreta las acciones que le asigna la sociedad y la realidad social que subyace; se replantea y reflexiona la situación en que se encuentra; piensa sobre sí mismo.



que presenta el caso estudiado. Para ello adoptamos el modelo sistémico<sup>15</sup> mencionado con anterioridad; el mismo se basa en tres dimensiones que, como totalidades interrelacionadas, permiten relevar la producción de las complejas estructuras en el presente contexto de mundialización<sup>16</sup>.

Las estructuras en dicho modelo son consideradas dialécticamente en el sentido objetivo y subjetivo ya que son determinantes/determinadas de/por los sujetos sociales concretos que forman parte de ellas (Op. cit, 2000).

#### 1.4.1. Dimensiones del modelo de análisis

**Tabla N° 1 Dimensiones de los procesos a considerar en un análisis sistémico de las estructuras sociales en el marco de la globalización**

<i>Dimensiones Objetivas</i>	<i>Procesos globales</i>	<i>Procesos reflexivos a escala local</i>
<b>Socioeconómica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avance tecnológico</li> <li>- Globalización económica</li> <li>- Desregulación y crisis del Estado-Nación</li> <li>- Desintegración y fragmentación</li> <li>- Desterritorialización</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Competitividad</li> <li>- Trasnacionalización</li> <li>- Búsqueda del Desarrollo Local</li> <li>- Re-emergencia de estrategias grupal-comunitarias</li> <li>- Reterritorialización</li> </ul>
<b>Político-</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instituciones y</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Re-emergencia de</li> </ul>

<sup>15</sup> Entrena Durán propone este modelo para el análisis del paso de la sociedad tradicional a la moderna; oponiéndose al planteamiento de la modernización como occidentalización teniendo en cuenta que, en la actualidad, cada vez es más patente que existen diversos caminos hacia ella. Asimismo, plantea que la realización del proyecto de modernidad debe seguir siendo el norte de la humanidad, ya que todavía permanecen en pleno vigor las aspiraciones de democracia, de desarrollo y de bienestar social asociadas tradicionalmente a los procesos de modernización (2001:259)

<sup>16</sup> Para exponer el modelo de análisis se ofrece una síntesis del artículo *Las estructuras sociales en el marco de la globalización* en Revista Internacional de Sociología, F. Entrena Durán, 2000.

<b>Institucional</b>	organizaciones supranacionales - Burocratización y corporativismo	poderes locales o regionales - Nuevos movimientos sociales
<b>Dimensión Subjetiva</b>	- Pluralismo relativista - Crisis de paradigmas - Creciente homogeneización sociocultural - Universalismo	- Tolerancia - Fundamentalismos - Aumento de la heterogeneidad de estilos de vida - Particularismos
<b>Simbólico-cultural</b>		

Fuente: Elaboración en base a la adaptación de la tabla presentada en *Las estructuras sociales en el marco de la globalización*. RIS Entrena Durán, 2000.

#### a) Dimensión socioeconómica

Los procesos de aumento de la competitividad y transnacionalización que experimentan los actores empresariales o socioeconómicos, en el seno de las estructuras microsociales en las que se encuentran insertos, pueden ser interpretados como reacciones reflexivas ante el cambio tecnológico y/o procesos económicos macrosociales. Asimismo, frente a los procesos globales de desregulación socioeconómica los actores locales tienden a la búsqueda del desarrollo de su entorno local.

Estas tendencias han de ser consideradas como la expresión de procesos reflexivos a nivel microsociales, encaminadas a generar fórmulas de desarrollo con el protagonismo de los actores individuales y colectivos, insertos en las estructuras sociales locales, lo que activa la creación de redes de intercambio entre actores socioeconómicos y el aumento de las interacciones locales y extralocales. En este sentido, el territorio emerge como motivación central de la movilización comunitaria en pos del desarrollo y como respuesta a riesgos ambientales o lineamientos de políticas de alcance global, desplazando otras motivaciones propias de las estructuras tradicionales.

Ahora bien, la globalización –como ya fue dicho- también conlleva procesos de gradual desterritorialización de las estructuras sociales

locales; es decir, la producción y reproducción de éstas pierde su vinculación territorial y su “localismo” para depender de la heteronomía de procesos globales. Ante este escenario emergen procesos de reterritorialización que no solo se orientan al desarrollo local, sino que también buscan reafirmar identidad y autoctonía, como reacción a las tendencias universalizadoras de la globalización.

Si bien, en las teorías clásicas el sesgo de la modernización es marcadamente económico fundado en un contexto de escasez de las sociedades agrarias, en la actualidad modernización ha de ser entendida como un desarrollo integral: que genere bienestar social y que sea armónico ecológicamente, es decir, preserve el medio ambiente con calidad productiva y nos encamine hacia un nuevo orden económico, más equitativo y justo.

Concebir el desarrollo como una unidad que concilie un equilibrio entre bienestar social, equidad económica y sustentabilidad ambiental se vuelve prioritario en la actual situación de pobreza en la que vive una gran parte de la humanidad y el enorme deterioro ecológico generado por la intensificación de la producción con fines netamente comerciales.

De este modo, la dimensión socioeconómica es lo suficientemente amplia como para enfocarnos en indicadores que den razón del cambio social en la localidad de San Patricio del Chañar, a partir de su inserción en el sistema agroalimentario mundial. Esta incluye los cambios en las relaciones de producción, en el medioambiente y en la estructura social cuyos grados de desarrollo determinan niveles de bienestar y justicia social; variaciones en la demografía, en la estructura ocupacional, en la división social del trabajo, en el nivel de empleo, en la distribución del poder, en la estratificación social, en las identidades de clases o de estatus, en la familia, en la movilidad social, en la distribución de la renta, en la educación.

El medioambiente está incluido en esta dimensión, dado que alberga todas las actividades productivas que sustentan los procesos socioeconómicos; la calidad del entorno ambiental se mide por los niveles de protección y saneamiento del medio y la relación con su capacidad de carga según las actividades que se desarrollan en él: uso del suelo, del agua, del aire, las condiciones de provisión de servicios básicos (agua potable, gas, luz, cantidad y calidad de viviendas disponibles, sistema sanitario, nivel de infraestructura social con la que está equipada la localidad en relación a la población que habita en ella, entre otros).

En este sentido, las estrategias de asentamiento e introducción de nuevas tecnologías, que vienen desplegando empresas transnacionales en el área estudiada, están asociadas a la desestructuración y reestructuración del espacio con incidencia sobre la cadena productiva local, los recursos naturales y el sistema agroalimentario regional. Esto supone el involucramiento de los actores que habitan dicho espacio, quienes actúan bajo lógicas externas relacionadas con una serie de controles a la producción y sus efectos sobre el territorio y el sistema político-institucional local.

#### *b) Dimensión político-institucional*

En el presente contexto, la producción y reproducción de las estructuras sociales se ve fuertemente influenciada por la injerencia de organismos e instituciones supranacionales que imponen controles y regulaciones, erosionan y subordinan la soberanía de los Estados-nación. Por ello el desafío es que este se inserte en lo global y al mismo tiempo conserve autonomía para regular en pos de intereses de sus ciudadanos, ya que a las presiones impuestas desde arriba se les anteponen reacciones desde abajo fortaleciendo a nuevos movimientos sociales ligados a lo territorial.

Las acciones sociales locales resultan interacciones cada vez más influenciadas con lo que sucede a nivel global. Esto afecta a las prácticas orientadas a organizar, gestionar y reestructurar los espacios locales. En esta situación [...] *está teniendo lugar un gradual surgimiento o reaparición de identidades y pautas locales o regionales de desarrollo y de organización social, a la vez que, se observa una tendencia hacia la proliferación creciente de movimientos sociales y de formas de vinculación social en las que preponderan relaciones de naturaleza grupal. Esto, sin duda, está relacionado con la agudización de la crisis de credibilidad del paradigma humanista pretendidamente universalizante de la modernidad occidental, así como de la cultura y de muchas de las grandes organizaciones e instituciones sustentadoras de dicho paradigma* (Entrena Durán 2001:235).

En nuestro caso de estudio, dichos procesos son propiciados a partir de la modernización del agro regional, dentro del cual conviven rasgos de una sociedad agraria tradicional subdesarrollada con rasgos de otra moderna, albergando las contradicciones y desigualdades propias del capitalismo dependiente, lo que da origen a espacios para la acumulación y concentración del capital por un lado, y para la reproducción de la pobreza rural-urbana por otro. De modo que, en la base del cambio de la estructura social de la localidad, estudiada, entendemos se encuentra un proceso de modernización agraria que ha movilizó reacciones, negociaciones y resistencias por parte de determinados actores dando como resultado rupturas y continuidades tendientes a aumentar la organización del espacio político-institucional, garante de las nuevas relaciones global-local.

Frente a la globalización impuesta “desde afuera” cabe desarrollar formas de respuestas “desde abajo”, basadas en procesos de democratización que potencien la capacidad de organización de los diferentes sectores sociales, como se viene observando, cada vez con mayor frecuencia, la organización de *nuevos movimientos sociales* que

trabajan por alternativas inclusivas para la mayoría de la población. La importancia de tales manifestaciones es que constituyen indicadores de participación e implicación de la población en la regulación de los procesos de cambio de las globalizadas sociedades actuales, lo que contribuye a la expansión y fortalecimiento de los hábitos democráticos (Op. cit, 2001:266).

En el sentido que lo plantea Entrena Durán, la democracia es entendida aquí como un marco normativo-institucional que propicia y garantiza cauces para el control colectivo de los procesos sociopolíticos y económicos que afectan a las personas en unas condiciones aptas para el desarrollo de su libertad y su autorrealización como individuos.

La democracia ha de estribar, sobre todo, en procurar el establecimiento de garantías jurídico-políticas, las condiciones socioeconómicas y las pautas culturales de comportamiento individual y colectivo que constituyan el marco de referencia a partir del cual sea la propia sociedad, organizada en movimientos sociales, partidos o grupos de interés, la que trabaje en aras de la realización de ese difícil reto que supone armonizar el principio de libertad (inherente al liberalismo) con el de igualdad (consustancial al socialismo).

### *c) Dimensión simbólico-cultural*

Los procesos que contempla esta dimensión se corresponden con la activación de mecanismos de legitimación de las estructuras sociales locales y la situación macrosocial global en la que se encuentran insertos los actores sociales; la internalización de estas nuevas relaciones de lo local-global es lo que se traduce en la objetivación y legitimación de aspectos socioeconómicos, político-institucionales y simbólico-culturales nuevos.

Como es sabido, todo orden social tiene fuentes de legitimación que se expresan a través de los valores, los símbolos culturales, sus institucionalidades, etc., instrumentos de integración y cohesión social que moldean identidades colectivas.

En lo que respecta al Estado nación, cabe examinar aquí las modificaciones y subsiguientes crisis en los símbolos y en los valores (así como en los factores que los sustentan) que conlleva la formación de una identidad colectiva a escala de tal ámbito (Entrena Durán, 2001:267).

El Estado también adquiere otras configuraciones y así como en determinado momento colaboró en la homogeneización de sus ciudadanos, hoy se le demanda la capacidad de armonizar y gestionar la realidad cada vez más diversa y heterogénea. De este modo, si la sociedad tiene como norte la modernidad, un indicador de ella es apostar a formas de Estado que alberguen la diversidad cultural y étnica, sustentadas en pilares laicos que posibiliten la convivencia sociocultural, religiosa y, finalmente, la libertad individual, a lo que agregamos la emancipación social<sup>17</sup>.

Para el caso en estudio, se pone la mirada a partir de los cambios en los patrones simbólico-culturales a nivel global y cómo estos moldean universos de representación locales, los que se traducen en grados de integración o exclusión del estilo de desarrollo que se viene cristalizando en San Patricio del Chañar. Asimismo, las reacciones reflexivas apuestan a fortalecer particularismos a escala local frente a la creciente homogeneización sociocultural promovida por la globalización.

---

<sup>17</sup> Entendida desde la autorrealización de los sujetos, en el sentido, que lo plantea José Nún (2000), en lo que respecta a la titularización de derechos ciudadanos (sociales, económicos, civiles y políticos).





## **CAPÍTULO II**

### **Marco Teórico de la Investigación**

## 1- Globalización

La generalización de dicha expresión *Globalización* sirvió para que las Ciencias Sociales dieran explicación a la ocurrencia de fenómenos asociados a diferentes dimensiones de transformación global, causa a su vez, de distintos cambios locales; a saber: avances exponenciales en nuevas tecnologías de información y comunicación, internacionalización de los mercados y creciente interdependencia política, cultural, económica y ecológica entre países y regiones.

Lo cierto es que la historia de la expansión de la modernidad ha dado lugar a la utilización de un concepto lo suficientemente amplio como es el de globalización para nombrar fenómenos de expansión del modelo de sociedad europea occidental (pautas de funcionamiento socioeconómico, organización institucional y simbólico culturales), considerada como la culminación del progreso y civilización humanas; pues, globalización fueron también las colonizaciones efectuadas por países europeos durante los siglos XIX y XX extendiendo su dominación hacia otros continentes como África, Asia, América y Oceanía.

Más tarde, también hicieron uso de este término las teorías de la modernización y las perspectivas críticas a esta. Lo común a todas es que seguían concibiendo el desarrollo como continuidad de los procesos de globalización iniciados siglos atrás a raíz de la expansión del modelo de modernidad industrial.

En la actualidad, y a raíz del cambio registrado en la intensificación de procesos inéditos en la historia de la humanidad como los cambios sociales acontecidos por la internacionalización de relaciones basadas en las tecnologías de la información, el aumento de la circulación de mercancías, personas e ideas y sobre todo las posibilidades de comprender y pensarse dentro de ese escenario producto del aumento de

la reflexividad, el término globalización ya no equivale a occidentalización.

La intensificación de reflexividad que están experimentando las sociedades actuales ha dejado a un lado la confianza en la idea unilineal de progreso, y la sociedad urbano-industrial, paradigma o meta por alcanzar para la mayoría de los artífices y teóricos de la modernización, se halla inmersa en una crisis tipificada como “posmodernidad” (Lipovetsky), como “sociedad del riesgo” (Beck) o como un contexto de “incertidumbre fabricada” (Giddens).

La definición de globalización más completa, a nuestro entender, es la acuñada por Held al plantear que dicho fenómeno alude a “la expansión y profundización de las relaciones sociales y de las instituciones a través del espacio y tiempo, de tal forma que las actividades cotidianas resultan cada vez más influidas por los hechos y acontecimientos que tienen lugar del otro lado del globo, y que por otro lado, las prácticas y decisiones de los grupos y comunidades locales pueden tener importantes repercusiones globales” (Held, 1997:42-44)

Es pertinente, pues, dar razón de tres tendencias que se dan en forma simultánea y producen efectos diversos sobre el territorio entendido como espacio local: la interdependencia creciente entre todos los países (apoyada en la idea de Aldea Global), la transición hacia formas productivas posfordistas y la hegemonía del capital financiero.

Aproximarnos al estudio de los efectos de la globalización sobre el territorio -a los que nos referimos en el apartado de hipótesis de la investigación- implica indagar e identificar acciones traducidas en controles y resistencias que aportan los actores locales y globales desde diversas estrategias y lógicas espacio-temporales. En este capítulo reconstruiremos dichas relaciones a partir de los conceptos Globalización, Desarrollo y Territorio con la finalidad de conocer las particularidades de la estructura social del caso en estudio.

## **1.1 Globalización como fenómeno multidimensional**

La diversidad de definiciones sobre el término globalización, a pesar del esquema en el que se sustenten, ha superado la tradicional división de las ciencias imponiéndose una lógica de tratamiento integral con énfasis en especificidades concretas, lo que alude a la complejidad del fenómeno. Así, por ejemplo, en la literatura europea, superado el aspecto económico, aparece con fuerza la preocupación por la cuestión política y lo atinente a la regulación de derechos de cuarta generación, mientras que en las producciones latinoamericanas se enfatiza centralmente sobre las expresiones de la cuestión social determinada por la esfera de lo económico.

Asimismo, existe consenso académico respecto del abordaje en relación a los puntos en que se apoyan los análisis; hay coincidencia en hablar de la revolución tecnológica con base en la telemática, la erosión del poder del Estado-nación, la ruptura del pacto social entre capital y trabajo propiciado por el estado de bienestar, la internacionalización de la producción y su articulación con los cambios en el mundo del trabajo junto a una desregulación y reconfiguración del territorio.

En suma, coincidimos en la afirmación de que el capitalismo desregulado favorece la concentración económica y el crecimiento de las desigualdades, derivando en el desanclaje de las condiciones de prosperidad de las condiciones de las élites y de las de los asalariados. Debido al doble movimiento que producen la crisis fiscal y el endeudamiento, el Estado se retira de lo social y de lo productivo y apura una reconversión tecnológica que flexibiliza y margina a parte importante de su población. El empleo deja de ser el gran integrador de esta sociedad dejando redes sociales débilmente integradas.

Por otra parte, con la globalización y la distensión del rol del Estado en lo cultural se diluyen las fronteras del mercado y de las industrias

culturales, con la consiguiente tendencia a la homogeneización junto con la pérdida de los valores e identidad nacional, coadyuvando la estandarización de pautas culturales, al tiempo que se refuerzan las identidades locales y supranacionales.

Estas transformaciones económicas y políticas del capitalismo tardío del siglo XX, que se relacionan con cambios radicales en los procesos de trabajo, tienen su fundamento en la ruptura entre producción y territorio (Entrena Durán, 2001) en la que la primera pierde su carácter autóctono, puede ser comercializada a gran distancia y deja de ser central en la configuración social del territorio. Esta escisión pasa a expresarse en configuraciones geográficas y geopolíticas de una nueva globalidad económica, política y sociocultural; en poderes y prácticas estatales dominadas por lógicas extralocales y en la emergencia de nuevas institucionalidades.

Esta crisis del Estado-nación se origina en cambios de orden tecnológico y económico, cuyo punto de referencia fue la crisis del dólar en 1971 seguida por la del petróleo en 1973, revelando esta última la prioridad de reemplazar materias primas estratégicas para buscar formas de producción que insumieran menos energía.

Es así como la orientación del nuevo paradigma tecnológico se conformó en torno a la microelectrónica y permitió el abaratamiento de la información dando como resultado nuevas formas de producción que requerían más información y menos contenido de energía, materiales y mano de obra (García Delgado, 1998).

Por ello, podemos complementar la definición del término globalización como un recurso teórico que nos permite analizar las complejas interrelaciones, hábitos, prácticas políticas y formas culturales que asume por períodos el capitalismo, un sistema altamente dinámico e inestable pero que adquiere la apariencia de orden para funcionar en forma coherente por un cierto período de tiempo. (Harvey, 1998)

Al mismo tiempo, queda claro que la idea de globalización no se alcanza a comprender si se la aplica solo a conexiones de la esfera económica. En palabras de Giddens, “la globalización implica, principalmente, la transformación del tiempo y del espacio en nuestras vidas. Acontecimientos lejanos, económicos o no, nos afectan más directa e indirectamente que nunca. A la inversa, las decisiones que tomamos como individuos tienen, con frecuencia, implicaciones globales. Los hábitos dietéticos de los individuos tienen, por ejemplo, consecuencias para los productores alimenticios, que pueden vivir al otro lado del mundo. (Giddens, 1998).

Los Estados contemporáneos incorporaron en lo político, lo social y lo cultural consecuencias de las nuevas formas de integración mundial que se iniciaron a comienzos de la década de 1970. Los avances que siguieron en los sistemas de comunicación acortaron distancias entre los espacios y territorios geográficos –acercando las sociedades dispersas-, pero a la vez provocando presiones migratorias y desnaturalización del sentimiento de identidad intergeneracional propio de sociedades tradicionales. Las distintas regiones del mundo intervienen de modo diferencial en las redes globales, ya que una parte importante, las regiones más pobres quedan al margen de los beneficios de las nuevas tecnologías de la información.

Como bien explica Milton Santos (1996), la realidad material de las redes ha de ser entendida como toda infraestructura que permite el transporte de materia, de energía o de información que se inscribe en un territorio. La red es también social y política, por las personas, mensajes y valores que la frecuentan. Es una construcción deliberada del espacio como medio de vida, dispuesto a responder a los estímulos de la producción en todas sus formas materiales e inmateriales, en todos sus aspectos, es decir, en su cualidad de servir como *soporte corpóreo de lo cotidiano*.

Esta transformación cultural de los últimos decenios, y en la que estamos inmersos, muestra que la desigualdad persiste y que los nuevos procesos vuelven más compleja la asimetría territorial al adaptar ciertos saberes e imágenes internacionales a los conocimientos o hábitos de cada pueblo, produciendo imágenes de culturas sincréticas (García Canclini, 1997).

Sin embargo, a pesar de las implicaciones que supone la globalización en el nivel local, y sus consecuentes presiones hacia el Estado-nación<sup>18</sup>, encontramos diferentes modos de regular y administrar las fuerzas globalizadoras en el interior de los territorios nacionales. Al respecto, cabe aclarar que nada tiene que ver la globalización neoliberal llevada adelante en Latinoamérica, de la cual nos ocuparemos en este trabajo, con la globalización que se vive en la Europa occidental.

De este modo, lo local está dado por el territorio -objeto de estudio- definido por sus particularidades físicas y geográficas, pero centralmente, por lo social que potencia, organiza y lo construye.

## **1.2. La irreversibilidad de los sistemas globales**

En el contexto mundial actual la emergencia de un espacio global de interdependencias, flujos y movibilidades se superpone al viejo territorio estructurado en continentes, regiones y países. En este escenario interactúan, con un alto grado de integración, un conjunto de sistemas

---

<sup>18</sup> Según Giddens (2000) el Estado recibe presiones: a) *hacia abajo*, que crean nuevas demandas y también nuevas posibilidades de generar identidades locales en las que se exaltan particularismos en relación a la nación, la raza, la etnia, etc. y b) *presiones laterales*, que crean nuevas regiones económicas y nuevas alianzas políticas (Unión Europea, Mercado del Cono Sur MERCOSUR, ALCA) y culturales, prescindiendo de las fronteras nacionales (un ejemplo actual son las reivindicaciones transfronterizas de mapuches del cono sur, que desconocen la división territorial geopolítica chileno-argentina, por ser un pueblo originario que habitaba la región antes de que se crearan los estados nacionales).

globales cuyos componentes generan nuevas dinámicas de alcance planetario, con incidencia creciente en los territorios y sociedades singulares, alcanzando a estos un aumento de su complejidad e incertidumbre en relación a su desarrollo futuro (Bervejillo, 1999). En este sentido, dos aspectos condicionan centralmente a los territorios.

*a) Aumento de la interdependencia entre países y regiones*

La progresiva incidencia de las dinámicas globales sobre cada territorio local, integrado o no, y la progresiva interdependencia de los territorios sin tener en cuenta la distancia han aumentado las posibilidades de integración y cohesión social y, simultáneamente, ha profundizando su exclusión y la emergencia de nuevas problemáticas (sociales, ambientales, de tráfico ilegal –armas, personas, drogas-, xenofobia hacia flujos migratorios, etc.)<sup>19</sup>.

La aparición de conflictos como el tráfico de armas, tráfico de personas, el narcotráfico, así como los problemas medioambientales cuya solución supera las fronteras territoriales y requiere de cooperación e interdependencia, limita las opciones de los Estados, sean estos países ricos o pobres.

Este proceso se ve profundizado e intensificado a partir de la caída del muro de Berlín en 1989; desaparecido el horizonte hacia el socialismo, la bipolaridad y el equilibrio del terror, se modifica el mundo de posguerra y comienza a estructurarse una geopolítica distinta con base en la interdependencia derivada del aumento exponencial de grupos de interés y de organismos que se mueven a escala transnacional, en temas que van desde la defensa de los derechos humanos –Amnesty Internacional-, ambientales –Greenpeace-, económicos –Organización mundial del

---

<sup>19</sup> Ver el aporte de Jiménez Díaz, F. (2005); “Procesos de globalización en un pueblo andaluz: estudio de caso de El Ejido.” Tesis doctoral dirigida por Dr. Francisco Entrena Durán. Universidad de Granada, España.



comercio (OMC), Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM)-, entre otros.

El resultado de ese proceso es la reformulación de los roles y niveles de gestión en relación al Estado y a la sociedad civil. El Estado se desvincula sus funciones empresarias, productivas, culturales y sociales dejando liberado el espacio nacional a los designios del mercado. Paralelamente, se produce una revalorización del espacio subnacional, que asigna mayores competencias a los municipios, los que adoptan definiciones y entablan relaciones con organismos internacionales, prescindiendo de la posición del Estado nacional: es común en Latinoamérica la iniciativa de estados municipales de tomar créditos del Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) o la aceptación de asistencia técnico-financiera de proyectos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) o de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

#### ***b) El mercado como relación global***

Ligado a lo anterior, los estados latinoamericanos han quedado subordinados a las definiciones de organismos supranacionales, lo que les deja escaso margen de acción, aunque continúan regulando el apoyo al sector privado a través de desgravaciones fiscales e impositivas que promueven el asentamiento de grandes corporaciones dentro de los territorios, alentando una economía abierta y flexible.

Estos “negocios” surgidos de la desregulación económica permiten controlar en forma oligopólica a sectores de actividad y mercados regionales cautivos, en un marco de relaciones laborales cada vez más flexibles. El proceso de reestructuración espacial pasa a depender de la dinámica y la lógica de acumulación de mercados sectoriales controlados por centros de decisión desterritorializados, condicionando un nuevo modelo de distribución del ingreso a escala social y regional.

De este modo, dos aspectos presentan grados de conflictividad y deben conciliarse dentro del contexto global para darle viabilidad al renovado sistema: uno de ellos surge de las cualidades anárquicas de los mercados que fijan los precios y condicionan el resto de los procesos productivos; el otro es la necesidad de controlar los procesos de organización del trabajo, a fin de garantizar las relaciones entre acumulación y consumo para la reproducción de todo el sistema social.

Por su parte, los mercados que definen los precios también definen qué se produce en función de las necesidades, requerimientos y deseos de los consumidores, aunque éstos últimos, también están a su vez condicionados por los productos, la propia capacidad adquisitiva y la forma cultural de apropiación y consumo.

Estos mecanismos se cristalizan en presiones directas por parte de las empresas que dominan el mercado fijando montos salariales y controlando precios; y en presiones indirectas condensadas en una publicidad que induce a nuevas necesidades, deseos y pautas culturales. Ligado a esto surgen nuevas formas de desarrollo en tiempos de globalización.

### **1.3. La globalización sobre el territorio**

En el marco del debate acerca de los efectos de la reestructuración socioeconómica en un territorio dado, se contemplan distintas dimensiones y manifestaciones de la globalización, las cuales impactan diferencialmente en la población y en las áreas subnacionales, en contextos de creciente “desterritorialización” de las decisiones económicas y políticas.

Los procesos de desterritorialización junto con los de territorialización y reterritorialización que se ponen en juego con la globalización impulsan una intensificación de la reflexividad, ya que las acciones de los actores están cada vez más influenciadas por lo que ocurre a nivel global.

Para el análisis de estos tres procesos se hace necesario recuperar la historia del proceso de desarrollo o modernización desde el que se proyectaron las naciones en el siglo XX, poniendo el acento en el territorio nacional y en la movilización de sus capacidades para modernizarse. Para ello, nos valdremos del análisis sociológico de las estrategias que ligaban la modernización con el desarrollo de países occidentales.

## **2. Perspectivas del desarrollo**

Para comprender la complejidad del actual contexto, lo primero será especificar la relación del término globalización con las ideas de *Progreso, Desarrollo y Modernización*. Conocer su relación nos acercará a perspectivas que han constituido un horizonte de cambio para los países dependientes y un proceso de concentración y dominación por parte de países centrales como EE.UU.

Durante el siglo XX modernización fue equiparada, erróneamente, a los conceptos progreso y desarrollo económico, aunque la carga significativa que tienen es bien distinta. Coincidimos con Entrena Durán, cuando cita a Carlota Solé, advirtiéndole que no es correcta la identificación de modernización con progreso, evolución, desarrollo (económico, político, social) y cambio social, ya que el proceso de modernización no puede ser reducido únicamente a los procesos de industrialización y urbanización. Tampoco se puede equiparar el concepto de modernización, con el de occidentalización, dado que se pierde la riqueza del concepto al restringirlo al ámbito de las sociedades que adoptan el modelo de cambio social modernizador seguido por occidente (2001).

Sin embargo, son conceptos que se relacionan e imbrican en el proceso de modernización de una sociedad concreta. Por lo tanto, podemos convenir en que modernización supone un proceso más amplio, tiene que ver con las formas que asume el cambio social que conlleva el paso de

sociedades tradicionales a otras modernas.

## **2.1. Las teorías de la modernización**

La victoria de la Rusia comunista y los chinos generó una profunda preocupación en los norteamericanos, al mostrar cómo el comunismo se convertía en alternativa para las regiones subdesarrolladas, mientras se fortalecía como modelo ante el resto del mundo atrasado. La necesidad de bloquear esta alternativa fue el motivo central de la Teoría del Desarrollo. En este contexto surgen propuestas por parte de distintos analistas como Hirschman (1958), Prebisch (1962)<sup>20</sup>, miembros de la academia y de organismos internacionales de importante peso político para el mundo.

La estrategia, emanada de la Organización de las Naciones Unidas y la CEPAL, promovía que los países subdesarrollados debían construir un modelo sustitutivo de importaciones; es decir, tener producción industrial propia y dejar de comprar en el exterior los productos manufacturados.

Con esta propuesta podemos aludir a dos corrientes, cuyos exponentes ofrecieron como recetas de los procesos de desarrollo o cambio social hacia la modernización: Teoría de la modernización, conocida en Latinoamérica como “desarrollismo” y Teoría de la Dependencia.

### **2.1.1. Teoría de la Modernización**

Esta perspectiva de la modernización surge en la década de 1950, sustentada en la *Teoría evolucionista* y el *Funcionalismo*, como respuesta al enfrentamiento ideológico entre el capitalismo occidental y el comunismo de la Unión Soviética.

---

<sup>20</sup> Citados en Molina Molina, *Las teorías del subdesarrollo en América Latina*. ENPES.

Las presiones de que el proyecto comunista se expandiera hacia los países latinoamericanos, eran consideradas una amenaza para las potencias occidentales, encabezadas por EE.UU. a partir del fracaso que los países del tercer mundo habían experimentado al intentar introducir sus economías al sistema capitalista mundial.

Dicha corriente divide a las sociedades en dos tipos:

a) Tradicionales, con una dinámica social en la que las relaciones interpersonales se establecen por medio de enlaces emocionales y afectivos, un importante componente religioso que influye sobre todos los aspectos de la vida cotidiana, la población concentrada en áreas rurales, una estructura social altamente estratificada y posibilidades de movilidad social limitadas, y economías dependientes de la agricultura de productos primarios. Todos estos factores son impedimentos para el libre desarrollo de un mercado capitalista y por ende para la superación del atraso.

b) Modernas, caracterizadas por su diferenciación estructural, es decir, por la definición de las funciones y papeles políticos de las instituciones; relaciones sociales de tipo impersonal -lo que favorece la implementación de una economía capitalista- (Smelser, 1968);

En términos políticos, encontramos tres aspectos fundamentales de las sociedades modernas: a) diferenciación de la estructura política, b) secularización de la cultura política y c) conformación de un sistema político.

Los principales supuestos de esta teoría son concebir a la modernización como un proceso de desarrollo en fases. De conformidad con la teoría del desarrollo económico de Rostow, para una sociedad particular existen cinco etapas en su evolución: 1) la sociedad tradicional; 2) precondition para el despegue; 3) el proceso de despegue; 4) el camino hacia la madurez; y 5) una sociedad de consumo masivo.

Asimismo, Rostow aportaba una posible solución para promover la modernización en los países del Tercer Mundo: si el problema que enfrentaban era la falta de inversiones productivas, entonces la solución para estos países consistía en que se les proveyera de ayuda en forma de capital, tecnología, y experiencia. Estas influencias serán aplicadas en la década de 1960 por organizaciones creadas para tal fin, que se ocuparan de la implementación de políticas económicas y públicas en general. El Plan Marshall y la Alianza para el Progreso en Latinoamérica son ejemplos de programas influenciados por las ideas de Rostow.

Conforme lo dicho, podemos entender la modernización como:

- un proceso homogenizador, "a medida que las sociedades se modernicen, se parecerán más las unas a las otras" Levy (1952).
- un proceso de occidentalización: tomado como la culminación del proceso de modernización al tipo ideal de países como los de Europa Occidental y Estados Unidos por su prosperidad económica y estabilidad política;
- un proceso irreversible. Una vez que los países del tercer mundo entren en contacto con el Occidente no serán capaces de resistirse al proceso de modernización.

De la conjunción de estas líneas de pensamiento, se deduce que el pasaje a la modernización se cumple a través de un proceso gradual, que a largo plazo es no sólo inevitable sino deseable. Dentro de esta perspectiva, se afirma que los sistemas políticos modernizados tienen una mayor capacidad que los sistemas políticos tradicionales para tratar con funciones de identidad nacional, legitimidad, penetración, participación y distribución. Conforme a estos lineamientos, la política de desarrollo en los países occidentales menos avanzados debía sostenerse en tres ejes: la planificación estatal, el desarrollo de la industria pesada y el apoyo de Estados Unidos.

Asimismo, los supuestos clásicos basados en la teoría del funcional-estructuralismo enfatizan la interdependencia de las instituciones sociales, la importancia de variables estructurales en el ámbito cultural, y el proceso de cambio inherente a través del equilibrio homeostático. Estas ideas se derivan especialmente de las teorías sociológicas de Parsons. Según el sociólogo norteamericano, en la sociedad tradicional priman los valores asociados con comunidades pequeñas y locales. En contraste, la sociedad moderna es más grande y compleja y se caracteriza por su mayor movilidad social. Además, la sociedad moderna reemplaza las formas de autoridad jerárquicas y personalistas, propias de la sociedad tradicional, por instituciones políticas con bases de autoridad racionales, legales e impersonales.

La teoría de la modernización fue fuertemente cuestionada durante las décadas de 1960 y 1970. Entre las críticas más importantes encontramos aquella que objeta el desarrollo en etapas lineales mostrando sólo un modelo, el occidental. El ejemplo a seguir es el patrón de desarrollo de Estados Unidos y Europa occidental y; sin embargo se conocen el desarrollo de países como Taiwán y Corea del Sur, cuyos actuales niveles de desarrollo se han alcanzado bajo regímenes autoritarios.

En suma, también podría pensarse que, a partir de la década del 80 del siglo pasado, la modernización asumió formas globalizadas, sujetas a nuevas condiciones y nuevas relaciones en base a la emergencia de: a) actores e instituciones: corporaciones transnacionales, formas de estado transnacional; b) tecnologías: tecnologías digitales, y c) procesos sociales: competencia instantánea a nivel mundial entre trabajadores; hipermovilidad del capital; cultura de masa globalizada y resistencia local que difieren con el pasado (Bonanno, 2000).

### ***2.1.2. Teoría de la Dependencia***

La teoría de la dependencia surge en América Latina en los años 60 intentando explicar las nuevas características del “desarrollo dependiente” implantado en los países del cono sur, desde la década de 1930. Dicha perspectiva es construida desde la crítica a la teoría de la modernización y aquellos que rechazan de plano la dominación imperialista profundizada en los países latinoamericanos con el fin de la segunda guerra mundial y los inicios de la guerra fría.

En contraposición a la teoría liberal se encuentran las teorías marxistas o críticas, las cuales postulaban que los países del Tercer Mundo tenían que romper los lazos de dependencia con sus antiguas metrópolis e incluso con las relaciones capitalistas del sistema económico mundial, ya que este imponía una serie de obstáculos al “libre” desenvolvimiento de los países que aspiraban a salir de su situación de empobrecimiento. De este modo, se aducía que, si se imitaban los modelos de desarrollo de los países industrializados lo que se conseguía era entrar en la dinámica de relaciones económicas (*desarrollo desigual*,) impuesta por los países dominantes del escenario internacional. A pesar de estos esfuerzos teóricos para entender la modernización, la crítica que se les hace a las mismas es la pretensión de que en los países recientemente descolonizados o independientes se produjeran cambios sociales, sin percatarse de las realidades, peculiaridades y contradicciones internas que impedían que estos procesos se dieran con la rapidez que se esperaba, y sin tomar en cuenta que estos mismos cambios tardaron siglos en producirse en el mundo occidental.

El abordaje de este tema es rico y variado en posiciones, aunque hemos encontrado ideas comunes en autores como André Gunder Frank, Theotonio Dos Santos, Samir Amin, que detallamos a continuación:

- a) El desarrollo está relacionado con la expansión de los países capitalistas industrializados;
- b) El desarrollo y el subdesarrollo son aspectos diferentes del mismo proceso universal del capitalismo;



- c) El subdesarrollo no puede ser considerado como el punto de partida hacia el proceso de desarrollo;
- d) La dependencia no es sólo un fenómeno externo, sino que se manifiesta también en las diferentes formas que asume la estructura de una sociedad (social, cultural, político, etc.,.)

Con estos aportes, entre tantos otros, los ideólogos de la dependencia buscaban esclarecer los mecanismos de dominación imperialista en los países subdesarrollados, particularmente en América Latina, la que desde la etapa colonial, en palabras de Gunder Frank, “es presa del capitalismo dependiente del que sólo podrá liberarse mediante la revolución socialista, tal y como la había realizado Cuba” (1970).

T. Dos Santos, establece diferencias entre las posibilidades de revolución socialista en Latinoamérica, planteando que era difícil ese camino en países donde predomina el latifundio exportador sostenido en relaciones serviles o semiserviles; en cambio, en Cuba, con relaciones de trabajo asalariado en la agroindustria azucarera, la importancia de su clase media y de un proletariado urbano, la lucha pudo ser coronada con la huelga general que les dio la victoria en enero de 1959 dando inicio a la una revolución democrático-popular.

Samir Amin (1997) en su concepción del desarrollo sostiene que la forma de globalización y sus efectos sociales dependen, definitivamente, de la lucha de clases y de la capacidad de los estados del Sur para implantar políticas antisistémicas de desconexión. Este último término no es sinónimo de autarquía; [...] *desconectar es someter las relaciones propias con el exterior a las exigencias prioritarias de su propio desarrollo interno. Este concepto es, pues, antinómico del preconizado y que llama a “ajustarse” a las tendencias dominantes mundialmente, ya que este ajuste unilateral se pasa, necesariamente, por los más débiles, acentuándose aún más su periferización. Desconectar es convertirse en un agente activo que contribuye a modelar la globalización de una*

*manera contraria a lo que es ajustarse ésta a las exigencias de su propio desarrollo.*<sup>21</sup>

Con todas sus limitaciones, esta perspectiva alberga un núcleo duro que la vincula con el enfoque del sistema-mundo de Wallerstein (1989) o la teoría de la globalización neoliberal.

La globalización de rasgo neoliberal (Machado, 2001) es aquella que fuera aplicada en Latinoamérica desde las más cruentas dictaduras a fin de implantar un proyecto económico acorde a las necesidades que demandaba la coyuntura capitalista.

### **3. La modernización en el contexto latinoamericano**

A comienzos de los 70 el modelo de posguerra, denominado Régimen de Acumulación Fordista en los países centrales y de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) en América Latina entraba en crisis.

Esos años de posguerra fueron conocidos como “la edad de oro del capitalismo” (Hobsbawm, 1995) debido al desarrollo exitoso que ostentaron Europa y los países capitalistas centrales, en el que combinaban altas tasas de crecimiento económico con mejoras considerables en la calidad de vida de los sectores ligados al trabajo. En América Latina, si bien no se consiguieron los mismos éxitos dado que los desequilibrios y conflictos producto de las desigualdades permanecieron, ese período estuvo signado por cierto desarrollo industrial que estimuló la formación de nuevas clases sociales y sentó las bases de un mercado interno de consumo en los centros urbanos, lo que contribuyó al crecimiento del capitalismo agrario (Teubal, 2001).

*Toda la red de sistemas de apoyo que creció junto con la industria - sistemas nacionales de transporte, sistemas bancarios y financieros, instituciones de educación e investigación- facilitó el desarrollo y la*

---

<sup>21</sup> Citado en Hanneker, Marta; “La izquierda en el Umbral del siglo XXI. MEPLA, La Habana, 1998.

*expansión de la agricultura capitalista y puso a disposición de los agricultores diversas máquinas e insumos tales como fertilizantes y pesticidas que antes de las décadas de 1950 y 1960 tenían que importarse a precios muy altos [...] (Op.cit 2001)*

Durante la etapa de ISI se impulsó el proceso de modernización de la agricultura en América Latina. Se realizaron fuertes inversiones en infraestructuras, y en tecnología, y se consolidó una serie de instituciones que regulaban y promovían la actividad agropecuaria. Inclusive llegó a plantearse algún tipo de reforma agraria que acompañara esta modernización, a favor del campesinado, de manera de hacer frente a las presiones que ejercían las tradicionales oligarquías terratenientes.

La pérdida de los tradicionales mercados de exportación impulsó a los gobiernos nacionales a promover un proceso de industrialización orientado al mercado interno (ISI). Asimismo, se captaron excedentes agropecuarios para invertirlos en la industria, al tiempo que comenzaron las migraciones masivas del campo a la ciudad. Estas habrían de aportar la mano de obra necesaria para la industria incipiente, pero también - especialmente en los países con grandes excedentes de mano de obra - con los años se constituyeron en un factor limitante para la organización sindical de los trabajadores urbanos debido a la escasa oferta de empleo<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Según Machado, tres cuartos de la población Latinoamericana viven actualmente en áreas urbanas. Esta proporción es bastante elevada comparada con otras zonas del mundo en desarrollo. De acuerdo con los datos de las Naciones Unidas (PNUD, 1999), la expectativa es de que en 2015 el promedio en la zona llegue a un 79,9%, porcentaje muy cerca de la expectativa para el mismo año para el conjunto de los países industrializados, de 81,6%. En los países más importantes de la zona, se estima que en el año 2000 un porcentaje de la población esté viviendo en áreas urbanas entre un 75,0% (México) y 89,6% (Argentina). El crecimiento poblacional entre los años 1980-1999 en los países de la región fue de un promedio próximo a un 50%, con una tasa de urbanización de 76,0%.

En la década de 1960, desde Norteamérica se creó la Alianza para el Progreso, a modo de respuesta a la Revolución Cubana; su eje de trabajo fue la reforma agraria legitimada en el marco del desarrollo capitalista de la época, como un mecanismo que garantizaba alguna medida tanto de justicia social como de eficiencia productiva, pero también como medio para evitar la insurgencia en el medio rural empobrecido.

Diversos organismos supranacionales, como la ONU, la OEA, la FAO y UNICEF pasaron a articularse en la región a fin de favorecer e implementar programas orientados a la superación de la pobreza en el continente: se aplicaron medidas para promover el sector agrario (subsidios, precios sostén o de garantía, y créditos especiales, muchas veces en favor de los medianos y pequeños productores), la vivienda, la educación, la salud y la producción de alimentos de consumo masivo, como respuesta a la creciente dependencia alimentaria externa que amenazaba con aniquilar las economías campesinas.

Estas medidas se encaminaban a fortalecer el mercado interno, considerado prioridad, al tiempo que se debilitaban paulatinamente las clases terratenientes tradicionales, favoreciendo el surgimiento de burguesías industriales en ascenso.

Así, hacia los años 70, la mayoría de los países latinoamericanos dieron un vuelco en sus políticas agrarias, modificando estructuralmente las modalidades de funcionamiento del sector. Los ajustes estructurales comenzaron a tener efectos en el sector agropecuario al potenciarse desregulaciones, privatizaciones y la liberalización del mercado, debilitando el andamiaje institucional y empresarial desarrollado en la etapa anterior.

La estructura productiva de los países, en materia agroalimentaria, fue modificándose sustancialmente. A los tradicionales productos de exportación de los países del Tercer Mundo se agregan otros nuevos. Los campesinos y productores agropecuarios de América Latina que tradicionalmente cultivaban frutas y legumbres para el autoconsumo o

para mercados locales o nacionales, en años recientes éstos se transformaron en importantes productos de exportación, impulsados por las grandes corporaciones agroindustriales (Teubal, 2001).

La nueva política gubernamental junto con la disminución de los subsidios y del gasto público crearon las condiciones para el asentamiento de empresas transnacionales, globalizando los espacios rurales.

En esta etapa global se fue consolidando un sistema agroindustrial mundial, dominado por grandes corporaciones transnacionales agroindustriales que operaban en la provisión de insumos y tecnología, procesan productos de origen agropecuario, comercializan internacionalmente esta producción, y realizan gran parte de la investigación de punta en materia agropecuaria (Op. cit., 2001).

La revisión de los signos de crisis dejó un panorama desolador, llegando a plantearse técnicamente como “década perdida” la referida a los años ochenta, coincidente con la primera fase de la crisis de los países industrializados.

La enorme deuda externa de los países del cono sur, *contraída para modernizarse* a través del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, entre otros organismos, tuvo directa relación con los procesos de desterritorialización que delinearon las esferas económico-social, político-institucional y simbólico-cultural de estas latitudes. En sintonía con las perspectivas dominantes del desarrollo, el fin de los años de crecimiento de los países centrales afectó a la economía-mundo, fragilizando aún más a las zonas más débiles del sistema mundial.

Posteriormente, con la llegada del período denominado de *ajuste estructural*, propugnado por un grupo de países desarrollados -pero en ese momento afectados en sus tasas de ganancia-, se pretendió morigerar la problemática social y económica mediante políticas de estabilización.

Esto se tradujo en una férrea política fiscal que apuntaba a las virtudes del déficit fiscal cero propio de las corrientes económicas neoclásicas.

Los países que han aplicado estos lineamientos están actualmente en condiciones de observar algunos resultados. Por un lado, lograron contener la inflación; en algunos casos, los procesos de privatización masivos permitieron el ingreso de capitales y con ello la sensación de abundancia de recursos financieros. Por otro lado, no se vislumbraron cambios en las condiciones de desigualdad de las poblaciones, por el contrario, se intensificó la degradación de las condiciones sociales de vida, traducida en el aumento del analfabetismo, de la mortalidad infantil, de la inseguridad, de la desocupación, de la dependencia tecnológica, el crecimiento descomunal del sector de la economía informal y de la marginación de vastos sectores.

En el presente siglo, la fe en el progreso uniforme y universal se impuso a las especificidades regionales y locales. Los avances de las telecomunicaciones y la biotecnología, justificaron esa fe en una forma unívoca de evolución humana. Se impusieron dogmas hacia el progreso y la modernidad en algunas regiones, legitimando la presión de integración selectiva; en otras, los destinos posibles siguen a la deriva, en escenarios de hambre y miseria; violencia racial y xenófoba, entre otras.

#### **4. Pensar el desarrollo como modo de integración social**

Según Arocena (1999), el modelo de integración social basado en una concepción uniformizante está interpelado por la emergencia de la diversidad y la diferencia. Las sociedades contemporáneas están desafiadas a construir formas de integración social que incorporen la diferencia y la heterogeneidad, ya que cuanto más se acentúan los procesos globales más tensionan los modos locales de desarrollo económico, social y cultural con nuevas formas de protección de la vida.

El concepto de desarrollo, como sostienen Sunkel y Paz (1970) en uno de sus textos, es un tópico de posguerra introducido en la academia y llevado a la arena política por Naciones Unidas. Ya en la Carta del Atlántico firmada en 1941 por Churchill y Roosevelt se expresa que el único fundamento cierto de la paz reside en que todos los hombres libres del mundo puedan disfrutar de seguridad económica y social, y, por lo tanto, se comprometen a buscar un orden mundial que permita alcanzar estos objetivos una vez finalizada la guerra (Boisier, 1999). Idéntica declaración de principios se establece en la Conferencia de San Francisco en 1945 que dará forma a Naciones Unidas; ésta, a través de las comisiones regionales, en particular de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), hace del desarrollo un tema central para la investigación y la reflexión.

Sunkel y Paz (1970) al referirse a los enfoques sobre el desarrollo asignan una misma identidad a crecimiento y desarrollo. Durante dos décadas el desarrollo continuó siendo casi un sinónimo de crecimiento y el PIB por habitante fue la medida corriente del nivel de desarrollo, algo que generó una suerte de reduccionismo económico que poco ha ayudado a entender la verdadera naturaleza del fenómeno y el diseño de formas de intervención promotoras (Boisier, 1999).

Por su parte, el economista británico Seers (1970), a fines de 1960, hizo un aporte conceptual innovador sobre el tema. Según este autor, la discusión acerca del desarrollo debe partir de su reconocimiento como concepto normativo, cargado de juicios de valor, sobre los cuales también deben indagarse las fuentes. Rechazando la propuesta de la teoría de la modernización social, en el sentido de copiar el sendero de desarrollo de otros países -como también un liberalismo a ultranza que implicaría se introdujeran juicios de valor individuales-, sostiene que debemos preguntarnos acerca de las condiciones necesarias para la realización del potencial de la personalidad humana.

A partir de esto Seers formula tres condiciones básicas: 1) la alimentación es una necesidad absoluta y su insatisfacción puede ser traducida a pobreza y a nivel de ingreso; 2) el empleo y 3) la igualdad entendida como equidad, introduciendo el elemento subjetivo que incluye tal concepto (CEPAL, 1990).

Con este aporte, a comienzos de los 90 el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través del concepto de Índice de Desarrollo Humano (IDH), intenta aproximarse conceptualmente a la medición de los niveles del desarrollo humano en los distintos países a partir de la selección metodológica de tres componentes centrales del desarrollo humano: calidad de vida, longevidad y nivel de conocimiento. Estas dimensiones, ligadas al nivel de vida de la población y al desempeño de indicadores sociales del ámbito de la salud<sup>23</sup> y de la educación, reflejan la evolución de otras variables a lo largo del tiempo y constituyen una síntesis de diversos elementos que conforman el desarrollo humano.

De este modo, se enriquece cualitativamente el concepto de desarrollo, inspirado básicamente en aspectos que hacen a la subjetividad y cuyo referente empírico son variables perfectamente cuantificables.

Según se lee en el informe del año 1996 del PNUD, *El desarrollo humano puede describirse como proceso de ampliación de las opciones de la gente [...]* “Más allá de las necesidades, la gente valora además beneficios que son menos materiales. Entre ellos figuran, por ejemplo, la libertad de movimiento y de expresión y la ausencia de opresión, violencia o explotación. La gente quiere además tener sentido de propósito en la vida, además de un sentido de potenciación. En tanto miembros de familias y comunidades, las personas también valoran la cohesión social y el derecho a afirmar sus tradiciones y su cultura popular (PNUD, 1996)

---

<sup>23</sup> En el caso de la salud se mide la esperanza de vida al nacer. En educación se mide la media de años de escolaridad de personas de más de 25 años.



A partir de ello, los avances en la definición del término desarrollo se tradujeron en aspectos intangibles, lo que abrió la puerta a otras disciplinas, obligando a la economía a socializar el abordaje de forma interdisciplinaria, ya que se comienzan a nombrar conceptos como democracia, género, justicia, humanidad, entre tantos otros. Dentro de estos nuevos enfoques encontramos la propuesta del economista Manfred Max Neef, el sociólogo Antonio Elizalde y el filósofo Martín Hopenhayn, conocida como “Desarrollo a Escala Humana” (1986).

Evidentemente, con la crisis del Estado moderno occidental y el fortalecimiento del proceso de globalización se debilitan, pero no se desvanecen, las expectativas de desarrollo para los países latinoamericanos cuyo horizonte continúa siendo la estabilidad política, la estabilidad económica y la justicia social. En este sentido, un avance que merece ser destacado es que la democracia se renueva desde hace ya 30 años en el continente con la realización regular de elecciones libres, desterrando el terror al poder militar, aunque en algunos países mantiene una influencia decisiva en el sostén de regímenes de democracia restringida (Lezama Hernández, 2005).

Asimismo, en el nivel de las administraciones territoriales locales encontramos dinámicas y trayectorias de democracias maduras<sup>24</sup>, derribando las concepciones lineales y deterministas. Las democracias latinoamericanas sobreviven con características, problemas e intentos de soluciones que les son propios. Y si bien no están amenazadas por los fantasmas del pasado, sí están impregnadas por de dudas sobre su naturaleza y su rumbo (Cheresky, 2001). En la búsqueda de soluciones, varios países de América Latina creen en la necesidad de establecer un cambio integral en la economía, marcar una nueva etapa en los procesos de consolidación de las instituciones, ya que ninguna democracia podría

---

<sup>24</sup> Un ejemplo de ello son las experiencias de Municipalidades de provincias argentinas donde se realiza la ejecución de presupuestos municipales con la participación de los actores y la sociedad civil, quienes definen las prioridades en el uso del dinero público.

ser fortalecida con tremendos desniveles sociales y económicos, y con aparatos estatales de prácticas obsoletas a la hora de administrar sus propios bienes y recursos.

Las sociedades de los países subdesarrollados están inmersas en relaciones de producción desiguales e impuestas desde afuera en función de intereses económicos ajenos a ellas. Según Amin -citado por Entrena (2000)-, el intercambio desigual en el que están inmersos los países de la periferia, producto del monopolio que concentran los países centrales, a partir de la división internacional del trabajo perpetúa y reproduce las desigualdades políticas, económicas y culturales.

#### **4.1. La globalización de lo local**

Los procesos de desterritorialización y territorialización pueden tener efectos negativos o positivos, según el aspecto que se trate. La historia ha dado testimonio de dichos procesos, ya que son inherentes al desarrollo y a la expansión de la modernidad por el mundo: para las sociedades tradicionales los efectos de la desterritorialización implicaron cambios profundos en su estructura socioeconómica, al tiempo que erosionó las viejas estructuras de poder y permitió la movilidad social.

En la actualidad, hay un marcado aumento en la dinámica de la intermovilidad, se desdibujan las fronteras de los territorios; la estabilidad, el conservadurismo y el aislamiento habituales de los contextos sociales locales contrastan con la inestabilidad, el alto grado de vinculación con el resto de las sociedades y los procesos de reestructuración socioeconómica en que están inmersos tales contextos. Dicho de otro modo, la desterritorialización es causa y consecuencia de la creciente globalización.

Si bien la actividad cotidiana continúa desarrollándose en espacios sociales localizables, estos están condicionados por procesos socioeconómicos, políticos, institucionales y culturales ajenos a su

entorno inmediato y a su control, a medida que el ámbito espacial o relacional pierde su carácter localista y se inserta en la dinámica de la globalización.

La globalización pone de relieve el problema de la diversidad socioeconómica, en la medida que las sociedades locales están insertas en escenarios de desarrollo desigual y consiguiente fragmentación económica, social y cultural, a nivel de diferentes actores locales.

Asimismo, son válidos los argumentos de inevitabilidad de los procesos globales -planteados por varios estudiosos del tema<sup>25</sup>- pues existen redes globales que articulan individuos, segmentos de población, regiones, y ciudades, al mismo tiempo que se excluyen otros tantos individuos, grupos sociales y territorios.

En Latinoamérica, el alcance del paradigma sociotécnico de la sociedad de la información ha generado transformaciones estructurales en las relaciones de producción, lo que ha permitido implementar diversas estrategias por parte del capital, propiciando la emergencia de asentamientos poblacionales ligados a actividades económicas agroindustriales e hidrocarburíferas que dependen de administraciones externas cuyas empresas explotan el recurso local. Dichas dinámicas han producido procesos de territorialización y desterritorialización en forma simultánea.

A nivel mundial estos procesos han reconfigurado los espacios rurales y urbanos, ya que suponen una reestructuración económica que va acompañada de transformaciones en los patrones de estratificación social-cambios en el mundo del trabajo, en la nueva composición de los hogares, en la diversificación de pautas culturales y de consumo, en nuevos procesos migratorios, entre otros-.

La globalización se materializa en las estructuras sociales de entornos locales cuyo tiempo y espacio constituyen, en forma separada, el soporte

---

<sup>25</sup> Ver Entrena Durán, 2001; Belo Moreira, 2004; Link, 2005; Bervejillo, 1998.

de diferentes sectores y grupos sociales que interactúan, reflejando influencias de carácter simbólico-cultural, político-institucional y socioeconómica a pesar de su distancia y desigualdad social.

En este sentido, las relaciones global-local reproducen procesos contradictorios, dado que nos enfrentamos a territorios con importantes dinámicas productivas y unas estructuras sociales con procesos de depauperización<sup>26</sup> insólitos. A ello se suma una débil intervención de los Estados a la hora de implementar políticas públicas, ya que no logran compensar el deterioro en los niveles de vida de su población, ni mucho menos enfrentar los procesos de desindustrialización, desalarización y fragmentación económica a los que fueron expuestos sus habitantes a partir de la globalización neoliberal (Sassen, 2004).

#### **4. 1.1. La localización de la globalización**

La liberalización del comercio mundial y de los movimientos financieros propuestos en nombre de ideas neoliberales está asociada a la globalización económica, que no es ni la única expresión existente ni la única posible; también comprende aspectos culturales, políticos y sociales de diversa índole. Ejemplo de esto es la expansión de procesos de democratización, los relativos a derechos humanos, justicia social, equidad de género, abolición del racismo, solidaridad y conciencia ecológica.

Así, la globalización como fenómeno contradictorio y multidimensional ha transformado la vida de la gente que habita el globo generando también nuevas oportunidades y nuevos riesgos, así como nuevas

---

<sup>26</sup> Con este concepto nos referimos a la situación persistente de pobreza consolidada en la estructura socioeconómica del país. Un indicador de esta situación es la ampliación de la brecha entre un reducido sector de la población que concentra los mayores ingresos, en desmedro de amplios sectores que no logran cubrir sus necesidades básicas en forma satisfactoria.

posibilidades de redistribución del poder y la activación de procesos de concientización que no tienen fronteras.

La dinámica de los sistemas globales en los que intervienen actores transnacionales, nacionales, regionales, locales y corporaciones empresariales han provocado diversas reestructuraciones territoriales, dando cuenta centralmente de la naturaleza contradictoria de las relaciones global-local.

Las principales tendencias territoriales en los 90<sup>27</sup> fueron: reanudación del crecimiento en torno a los grandes espacios urbanos, retorno de las desigualdades regionales, territorios-red y archipiélagos territoriales versus territorios-zona, selectividad territorial del capital, creciente autonomización y desterritorialización del capital, mayor aislamiento de algunos países periféricos, la información y el conocimiento son claves en procesos de: velocidad en el desarrollo urbano y coexistencia de atraso/modernidad entre regiones y al interior de estas; movimientos contradictorios de estructuración territorial; desconcentración y nuevos patrones de concentración expandida; especialización / complejización de funciones para el centro y descentralización; construcción de nuevas solidaridades entre territorios competitivos; avance del espacio privado y nuevas formas del espacio público; servicios avanzados vinculados a la producción (Sassen, 1999)/ servicios banales vinculados sólo al consumo.

Asimismo, estas reestructuraciones se reconocen en el proceso de metropolización latinoamericana encontrando los siguientes fenómenos: crecimiento de la mancha urbana y despoblamiento rural, policentrismo o, al menos, inclinación al mismo; tendencias a la ciudad-región y al crecimiento reticular, expansión de la base económica, especialmente basadas en servicios; difusión de nuevos objetos urbanos, íconos de la

---

<sup>27</sup>Tomado de Ciccolella y Mignaqui "Capitalismo global y transformaciones metropolitanas: enfoques e instrumentos para repensar el desarrollo urbano", Clacso, 2005.

globalización (hipermercados, monumentos de otras culturas, tiendas con productos étnicos y culturales no locales); suburbanización, tanto de élites como de sectores pobres o populares; mayor polarización social, incremento o consolidación de la segregación residencial (*countries*, barrios cerrados, villas de emergencia), aparición de nuevos distritos de negocios o formación de redes de distritos de comando, reestructuración neoliberal (desregulación-privatizaciones).

En suma, la globalización ha supuesto una reestructuración en diferentes esferas, cuyo impacto se cristaliza sobre los territorios de modo selectivo a partir del aumento de los sistemas de producción y regulación flexible, de la expansión de sus correspondientes redes comunicacionales y la erosión del poder de los Estados-Nación, acompañada de un resurgimiento de las ideas económicas neoclásicas cuyos imperativos de han sido cumplidos por la mayoría de los países desarrollados. Como ejemplo vemos la evolución de la inflación y del desempleo en países industrializados, lo que se traduce en efectos en directos sobre la población.

**Cuadro N° 1**  
**Evolución de la inflación en Países industrializados**  
**Período 1973-1989**

<b>País</b>	<b>1973-1982</b>	<b>1982-1989</b>
Canadá	11,1	4,5
Alemania	5,1	1,7
Italia	17,0	8,1
Reino Unido	14,5	5,1
EE.UU	8,7	3,6
<b>Promedio*</b>	9,6	4,5

\*El promedio incluye a los países de mayor desarrollo industrial: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Italia, Japón, Países Bajos, Noruega y Suiza.

Fuente: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), 1990

**Cuadro N° 2 Evolución del desempleo 1971-1989**  
**Países industrializados**

<b>País</b>	<b>1971</b>	<b>1973</b>	<b>1975</b>	<b>1977</b>	<b>1979</b>	<b>1981</b>	<b>1983</b>	<b>1985</b>	<b>1987</b>	<b>1989</b>
Canadá	6,1	5,5	6,9	8,0	7,4	7,5	11,8	10,4	8,8	7,5
Alemania	0,7	0,8	3,6	3,6	3,2	4,4	8,0	7,2	6,2	5,6
R. Unido	3,8	3,0	4,3	6,0	5,0	9,8	12,4	11,2	10,3	7,1
Italia	4,9	6,2	5,8	7,0	7,6	7,8	8,8	9,6	10,9	10,9
EE.UU	5,9	4,8	8,3	6,9	5,8	7,5	9,5	7,1	6,1	5,2

Fuente: ILPES, 1990

#### **4.2. La globalización neoliberal**

Los años 90 abrieron paso a una renovada mundialización capitalista en su formato neoliberal, cuyo impacto en América Latina ha sido por demás notorio y profundo. Prolongando un proceso iniciado en las décadas anteriores, auspiciado ahora por el llamado *Consenso de Washington*<sup>28</sup>, la adopción de las políticas neoliberales se generalizó en toda la región para asumir una nueva radicalidad. Los gobiernos de Carlos Menem (Argentina), Salinas de Gortari (México), Alberto Fujimori (Perú), Sánchez de Losada (Bolivia), Collor de Melo y luego Fernando H. Cardoso (Brasil), resultaron algunas de sus más conocidas encarnaciones presidenciales. La profundización de las transformaciones conservadoras bajo gobiernos electos por sufragio universal acentuó las restricciones sobre la vida democrática iniciadas ya a lo largo de la

---

<sup>28</sup> Expresión acuñada por el economista John Williamson, para describir el acuerdo promovido entre el FMI, el BM, EE.UU y países desarrollados en la década de 1990, acerca de las reformas económicas y políticas introducidas en Latinoamérica, consistentes en la liberalización del comercio y del mercado de capitales en base a la reducción del papel del Estado, la desregulación y privatización sin tener en cuenta los efectos sobre la pobreza y desigualdad social (Stiglitz, 2006).

década anterior. Un balance de la evolución de la “democracia existente” en los 90, difícilmente podría ser más negativo (Machado, 2001).

En un informe sobre la democracia en América Latina publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2004) se confirma la preocupación por la crisis de legitimidad del régimen político (democracias representativas restringidas) y las orientaciones neoliberales que signaron la realidad latinoamericana a lo largo de dicha década. En toda su amplitud, esta regresión democrática sufrida bajo la aplicación del recetario neoliberal parecía conducir a las sociedades latinoamericanas a un notable retroceso que tendía a posicionarlas incluso por detrás de las conquistas democráticas alcanzadas a mediados del siglo pasado.

En tal sentido, el estado-nación atravesó un profundo cambio. Uno de los más considerables hacía a su función reguladora: el resquebrajamiento de las instituciones como garantes de los mecanismos de integración social dando como resultado nuevas articulaciones entre el Estado y la sociedad civil.

Todo esto se llevó a cabo a través de un proceso de disciplinamiento del gasto social, concatenado al proceso privatista de las esferas públicas y la constitución de tasas “naturales” de desempleo, socavando el poder de los sindicatos en un marco de reformas fiscales que profundizaron los procesos de dualización de la sociedad. Así, desestructuración del Estado intervencionista, deflación, aumento de las tasas de ganancia, incremento de la desigualdad y del desempleo, reducción de los salarios, precarización y flexibilización del trabajo forman parte de la programática llevada adelante por los estados que se sometieron al neoliberalismo.

Todos estos procesos respondían a la necesidad de las sociedades de articularse al sistema global, ya que la creciente importancia que suponía -y supone- la incorporación a ese espacio de flujos hizo

---



necesario que, no solo las empresas, sino también los distintos ámbitos territoriales aprovecharan sus propias ventajas para conseguir integrarse de la manera más funcional posible.

Con este imperativo comenzaron a identificarse y a ponerse en valor, bajo los nuevos cánones internacionales, todos los recursos materiales y simbólicos de los territorios, poniéndolos a prueba para que demostraran su capacidad de innovación y articulación al sistema global. Como resultado de ello, aparecieron áreas altamente innovadoras y bien conectadas a las principales redes y contrapuestas a otras marginales e incluso excluidas por su imposibilidad de innovar.

Para Harvey (1996) el proceso de innovación que provocó la aceleración de cambios, no solo de productos, procesos, modos de trabajo y estilos de vida, sino también espaciales, “es una destrucción creadora” pues desintegró formas territoriales para crear otras nuevas, provocando una radical reorganización del espacio de relaciones que lleva asociado un incremento de la fragmentación y de lo efímero. En otras palabras, a medida que el capital y la cultura se globalizan la propia sustancia de los territorios parece volverse volátil, indefinida e incierta.

Los procesos de innovación tecnológica, reestructuración productiva y globalización económica, iniciados desde hace tres décadas, siguen en la actualidad el mismo rumbo, asociados a importantes cambios espaciales que han definido nuevas formas de organización social, económica, política y cultural del territorio.

Como vemos, la globalización puede constituir una amenaza o una oportunidad para el desarrollo de los territorios concretos. Amenaza de consolidar el subdesarrollo, la exclusión o la marginación -sobre todo en regiones y países con trayectorias subdesarrolladas-, u la oportunidad de convertir regiones o países en ganadores a partir de la transición del régimen de acumulación y las redes a las que accede en el contexto extralocal.

### **4. 3. Territorialización vs. desterritorialización**

El territorio revela su ambivalencia: es, simultáneamente, objeto amenazado y desafiado; es también soporte y recurso para la construcción de un desarrollo alternativo y sustentable. Por eso importa hoy repensar el territorio y analizarlo en términos de apropiación social.

Su remodelación o destrucción bajo los cauces de la acumulación capitalista transnacional anuncia inequidad, acaparamiento y exclusión; aunque también se prefigura como espacio de capacidades, soporte y escenario de la construcción de resistencias e innovaciones colectivas.

En tanto espacio de capacidades, el territorio es la memoria colectiva de los conocimientos locales, de las experiencias acumuladas, de las representaciones y valores colectivos que sustentan las interacciones sociales. En este sentido, el territorio es también un recurso compartido al que los actores pueden apelar para responder a situaciones adversas, para innovar y llevar adelante emprendimientos, para pensar en forma estratégica, movilizándolo su capacidad de negociación y organización. Pero la construcción de la acción colectiva no obedece a ninguna necesidad: depende en última instancia del empeño de los protagonistas locales y de su capacidad de apropiación colectiva de su propio territorio.

#### **4. 3.1. Desarrollo territorial en tiempos de globalización**

La globalización, desde el punto de vista práctico y político, configura la utopía de un territorio único para toda la humanidad, con integración económica, un sistema político y una reglamentación homogéneos; es decir, al remitirse al espacio planetario se encuentra en la antítesis de los territorios individuales, particulares: los avances de la globalización instruyen ineludiblemente un proceso de deconstrucción de los territorios (Linck, 2002).

En este sentido, el territorio tiene que definirse como espacio-recurso apropiado en forma colectiva, pues el campo de problemáticas y potencialidades integradas que abre la relación entre globalización y territorio no sólo resulta relevante para indagar, sino también para identificar los resortes que hacen que el territorio se vea amenazado o potenciado en sus ventajas. Veamos los siguientes procesos que nos orientan en el análisis:

### *1) Desestructuración territorial*

La perspectiva de la fragmentación de los territorios como efecto de la conformación de un sistema global puede alcanzar, en principio, las siguientes dimensiones:

a) Económica: las economías nacionales y regionales se perfilan como sistemas autónomos, pautados por su inscripción a la red global. La fragmentación aparece como una consecuencia de la reestructuración, como un conjunto de redefiniciones de las ventajas relativas y los roles de los territorios subnacionales en la división nacional e internacional del trabajo, con la consiguiente revalorización diferencial de dichos territorios (polarización y dualización territorial).

No deja de llamar la atención como el derecho internacional avanza en los acuerdos establecidos al margen de la Organización Mundial del Comercio (OMC), desconociendo casi por completo los regimenes de apropiación colectiva. También es llamativo el hecho de que los progresos de la globalización coincidan con avances de la desregulación y un marcado retroceso de las instituciones, obligándolas a flexibilizarse y adaptarse ante la posibilidad de exclusión o de desaparición.

b) Sociocultural: las sociedades nacionales y metropolitanas se descomponen siguiendo clivajes étnicos, regionales y religiosos, combinados conflictivamente con las nuevas identidades globales. La trama de relaciones sociales nacionales queda alterada en el marco de procesos externos que se imbrican con su reproducción local. La síntesis

social de estos procesos se vuelve altamente problemáticas (Ciccolella, 2000).

El patrimonio simbólico de los territorios se debilita cuando caen en desuso valores, conocimientos, creencias e identidades que garantizaban la cohesión social. Se diluyen o se desvirtúan los sistemas cognitivos locales como consecuencia de la unificación de los mercados y las disputas por el control de la información. Desaparecen o se debilitan las reglas que rigen la disponibilidad de los recursos comunes convirtiéndose en recursos de libre acceso -la tierra, los bosques, los recursos bióticos, el agua-, imponiéndose lógicas de uso y manejo acorde a intereses particulares.

c) Espacial: los diversos componentes económicos o socioculturales se asientan diferencialmente en el territorio y se trazan fronteras entre territorios o dominios espaciales con lógicas e identidades separadas. Estas fronteras pueden ser horizontales entre territorios vecinos o fronteras verticales entre sistemas superpuestos y desconectados dentro de un mismo territorio.

De acuerdo con lo planteado, los territorios como los conocíamos tradicionalmente se fragmentan obedeciendo a su diferenciación histórica, sumado ello a su inscripción a las lógicas globales. Esto no quiere decir que antes no existieran desigualdades inter e intra territoriales; la diferencia radica en que ahora se aceleran dos procesos que se combinan: la desarticulación interna entre componentes socio-espaciales y la articulación diferencial de dichos componentes a los sistemas globales. Esta situación nos lleva a plantear que en el territorio objeto de nuestro estudio, San Patricio del Chañar, surge y se produce una dinámica relación global-local que derivará en el cambio social de dicha localidad, constatado en la trayectoria de las dimensiones socioeconómica, político-institucional y simbólico-cultural.

Así también se establecerá una dualización entre componentes territoriales integrados y dinámicos y otros desintegrados y estáticos.

Hay estudios que muestran experiencias de unidades territoriales como países, regiones o ciudades monofuncionales ligadas a la monoindustria que, ante el cierre de fábricas (resultado de estrategias de relocalización y reconversión en el espacio global), se han enfrentado a una total carencia de respuestas alternativas y han entrado en prolongadas crisis de estancamiento y retrocesos social y económico, mientras que otras han reaccionado desde controles y resistencias internas a lo global.

## *2- Planificar el desarrollo para reterritorializar*

El desarrollo territorial puede abrir alternativas para reterritorializar y reapropiar espacios desde la habilitación del diálogo entre la esfera de lo económico (la producción de bienes y servicios) y lo político (la construcción de decisiones colectivas para el manejo de recursos compartidos) (Linck, 2002). Uno y otro plantean una exigencia de densificación de las interacciones sociales. En la escala de los territorios, tanto la construcción del desarrollo como la sociedad tienen que sustentarse en la producción de recursos colectivos: las instituciones del territorio conforman su principio organizador básico y definen las fronteras entre lo externo y lo propio.

Entendemos que la globalización, como resultado de fuerzas que modelan y reconfiguran la división internacional del trabajo, favorece la acumulación del capital y promueve la homogeneización del comportamiento y del consumo humanos. El capital, aunque aparezca como entidad abstracta, está representado por las clases sociales que viven en territorios concretos, construidos sociocultural y políticamente en un proceso histórico.

La lógica de imposición de un programa económico global nos lleva a una primera contradicción en el capitalismo actual, pues por un lado se tiende a la construcción de un único territorio global para el género humano, y por el otro se defiende la desregulación de los Estados de modo que se garanticen ventajas comparativas al capital.

En el marco de esta paradoja, aparecieron las presiones políticas de las corporaciones transnacionales para imponer la flexibilización de las leyes laborales y evitar la intervención del Estado, diluyendo el andamiaje de políticas públicas que garantizaban la reproducción de los sectores trabajadores. A esto debemos agregar las transformaciones en el mundo del trabajo introducidas por las nuevas tecnologías, los nuevos procesos de gestión de recursos humanos, el debilitamiento y desvirtuación del sindicalismo, todo ello forzando a los sujetos a aceptar dichos cambios producto de las fuerzas globales y del programa político-ideológico.

Así, el nuevo punto de partida es la constatación de una contraposición de lógicas: global-local-transnacional versus socio-territorial, es decir, frente a los efectos desestructuradores de la globalización, la planificación aparece como fórmula de resistencia desde los territorios. Para ello se requiere reconocer los puntos de contacto de la contradictoria relación entre la lógica funcional y de acumulación del “espacio económico” -que tiende a la escala planetaria- y la lógica de sobrevivencia y mejoramiento de la calidad de vida del “espacio vital” – que es inevitablemente local-.

## **5. La transición en el régimen de acumulación: ventanas de oportunidad**

El desarrollo de los territorios singulares presenta como condición decisiva la trayectoria de sus propios tejidos productivos y los niveles de integración local entre los actores que participan del proceso, dado que “el diseño de estrategias, en la fase de transición del régimen de acumulación rígido al flexible, asume un alto valor político en la medida en que está en juego un abanico de opciones y no solo un mero determinismo tecnológico” (Bervejillo, 1999).

La hipótesis de la “ventana de oportunidad” plantea que durante la transición de un paradigma (socio-económico-político-cultural) es

posible para un territorio dar un salto cualitativo y re-posicionarse en el nuevo escenario (Pérez, 1996). En ese tiempo de transición, se superponen viejos y nuevos conocimientos plausibles de potenciar/revitalizar procesos de cambios tecnológicos y organizativos generando enormes posibilidades de desarrollo tanto a países como a empresas.

Ahora bien, “las ventanas de oportunidad” no son de igual amplitud para todos los territorios ni tampoco tienen estos la misma posibilidad de aprovecharlas (Pérez, 1996), por lo que se debe retomar el debate en torno a la necesidad de estrategias de desarrollo específicas para territorios particulares, en el contexto de transición.

De hecho, y con independencia de las estrategias locales -decisivas a la hora de consolidar las nuevas ventajas o de compensar la pérdida de ventajas tradicionales-, el cambio global modificó las ventajas comparativas de los territorios provocando un primer reacomodamiento estructural, de allí que una diversidad de autores hablen de “regiones perdedoras” y “regiones ganadoras”<sup>29</sup>.

Storper (1990), partiendo de una crítica a los análisis sobre el desarrollo en el tercer mundo, realizados desde el óptica del imperialismo y que desestiman las respuestas locales a las fuerzas globales, sostiene que el nuevo escenario posfordista refuerza la importancia de las estrategias locales (nacionales-regionales) frente las amenazas y oportunidades al desarrollo.

Bervejillo, por su parte , plantea una puja entre dos tendencias que obran como recursos y/o restricción: “la desterritorialización del capital que confirma la visión del territorio como soporte y la territorialidad confirmada de ciertas capacidades institucionales, empresariales y de organizaciones colectivas que son imprescindibles para las dinámicas del

---

<sup>29</sup> Para ampliar en el tema véase: Bervejillo (1996); Albuquerque (1990), Rofman (1998), Slavi (2000); entre otros.

desarrollo. En esta tensión encuentran su espacio las nuevas estrategias de desarrollo” (1996).

Para los países del tercer mundo, en particular, las presiones son cada vez más profundas, ya que el determinismo económico y tecnológico ha derivado en una larga transición del régimen de acumulación, coexistiendo rasgos de los respectivos modos de regulación: mientras han desaparecido empresas dedicadas a la producción de alimentos, otras han subsistido produciendo a menor escala, casi al margen del sistema, ancladas bajo el modelo fordista de producción y combinando pluriactividades para ampliar las posibilidades de sostenerse en el mercado interno.

Asimismo, en el caso de Argentina, si bien ha habido un importante avance en inversión tecnológica en los circuitos agroindustriales regionales, por parte de capitales privados, con la concentración y transnacionalización del capital, también han retornado estrategias cooperativas donde los empleados se hacen cargo de la empresa y prefieren asumir el riesgo ante la posibilidad de quiebre y pérdida de la fuente de empleo.

De estas experiencias encontramos varios ejemplos exitosos debido a que le han dado otro sentido a la producción y a la empresa; simplemente, se basan en la capacidad de producir como estrategia para sobrevivir. Para eso debieron movilizar las fuerzas de la reproducción ampliada de la vida, con la misma convicción y voluntad política con que se libraron de las fuerzas del mercado, promoviendo un tercer polo de la economía urbana, junto a la economía empresarial capitalista y a la economía pública: la “economía popular”, que reintegró a estos sectores la capacidad de generar nuevas sinergias, imprescindibles para reintegrar un sistema anómico y fragmentador.

En suma, la transición impuesta a los países del cono sur latinoamericano supone, desde lo económico, la coexistencia de emprendimientos empresariales de gran envergadura, conectados al



espacio del mercado internacional, junto con pequeños y medianos emprendimientos o incubadoras de empresas que sobreviven integrados verticalmente a la gran empresa o dirigiendo su producción al mercado interno local.

Desde lo sociocultural, dicho paradigma, tuvo también efectos sobre los territorios convocando a la participación de sus actores, desafiándolos desde sus propias matrices estructurantes y poniendo en tensión su identidad, su organización social, económica, política y cultural.

### **5-1. Estrategias de desarrollo que se repiten a modo de recetas en áreas rurales**

Actualmente, varios países ricos y pobres intentan refundar el desarrollo poniendo la mirada en estrategias que han seguido países exitosos, dando paso a nuevas experiencias en el cruce entre lo global y lo local:

- En el orden de las relaciones rural–urbanas cobra fuerza el auge de nuevas expectativas de desarrollo hacia el campo. A contracorriente de los procesos de uniformización, se plantea que las funciones de las áreas rurales no se pueden reducir a la producción masiva de alimentos baratos: hay mayor interés por la calidad (organoléptica y sanitaria) de los alimentos y por la preservación de los patrimonios ambientales y culturales. De la capacidad de respuesta a esas expectativas derivan nuevas formas de competitividad, que se centran más en el potencial local humano y sus valores simbólicos que en una producción en serie, más barata.

La diversidad de actividades que pueden desarrollarse en un mismo territorio genera nuevas demandas de bienes y servicios, ya se en la escala del territorio individual o en unidades productivas. Por ejemplo, producción de calidad, en el caso de los alimentos; agroturismo, producciones artesanales y, en términos generales, la

valorización de los patrimonios ambientales, paisajísticos y culturales de las áreas rurales.

Esta incursión en nuevas actividades, o por lo menos atípicas, asigna a su vez nuevas funciones los espacios productivos, que no se ciñen ya exclusivamente a la producción agraria; al revalorizar el sentido de origen y pertenencia, la reivindicación de los valores identitarios constituye un valor agregado a la conservación de esos espacios, potenciando el valor de lo local.

- Responder a las expectativas sociales emergentes y construir nuevas formas de competitividad plantean la incorporación en los procesos productivos de recursos específicos (propios de un territorio o de una red de actores sociales y objeto, sobre todo, de un control social) que forman parte de las capacidades de los territorios, aunque la valoración de estas en el mercado sólo sea indirecta. Asimismo, el éxito de su aprovechamiento plantea una exigencia de restricción de uso: para convertirse en soportes de competitividad, el recurso incorporado tiene que ser limitado, ya que al ser parte de patrimonios más amplios, suelen tener los atributos de bienes complejos e indivisibles y, a menudo, revisten el carácter de bienes colectivos: su producción y su movilización no se reducen totalmente al universo unidimensional de las decisiones individuales y de las regulaciones competitivas.

La valorización de los patrimonios territoriales y la construcción de la acción colectiva conforman así los dos términos clave de las nuevas ruralidades.

Las nociones de gestión social de recursos complejos o de gobernanza territorial se adecuan estrechamente a ese planteamiento. En primer lugar porque el territorio puede reconocerse como un recurso colectivo

complejo, como un patrimonio social<sup>30</sup>. En segundo lugar, porque la valorización efectiva de capacidades territoriales plantea una exigencia de apropiación colectiva, de coordinación, de movilización y de responsabilización de los actores.

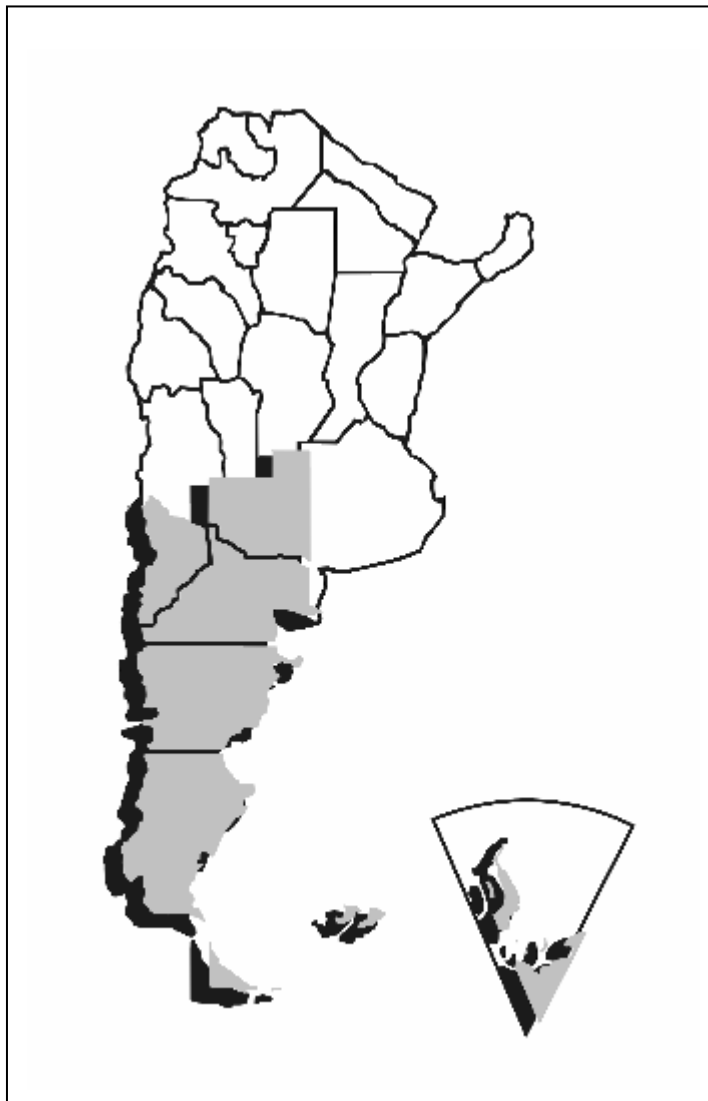
Bajo esa doble perspectiva, el planteamiento también encaja con el debate sobre desarrollo sustentable. La construcción de instituciones rurales acordes con las exigencias de una reapropiación colectiva de los territorios, así como la implicación de los actores en la implementación de proyectos alternativos y en la producción de valores, responden mucho mejor que la lógica individualista del liberalismo a un manejo patrimonial y de largo plazo de los territorios.

---

<sup>30</sup> La noción de patrimonio social se aproxima a la de *capital social* de P. Bourdieu, con la diferencia de que no se considera desde el punto de vista del sujeto, sino como una totalidad coherente que tiene su propia lógica de reproducción.

## Capítulo III

### Argentina en tiempos de globalización: política, economía y sociedad



## **1. Globalización y Desarrollo en el contexto argentino**

Los fundamentos teóricos del neoliberalismo contribuyeron a legitimar en los países del cono sur latinoamericano, la idea de un mundo como una aldea global, sin fronteras, con acontecimientos determinados por fuerzas ingobernables e incorregibles por la acción pública o de organizaciones de la sociedad civil. Pero estas ideas no se corresponden con la realidad del desarrollo de países globalizados con ciudadanías plenas, por lo que se debe diferenciar que la globalización neoliberal tiene como correlato el empobrecimiento de las clases medias latinoamericanas, la indigencia de los sectores populares y el aumento de la concentración de la riqueza por parte de las élites y las corporaciones trasnacionales.

Según Ferrer la globalización no ha cambiado la naturaleza del proceso de desarrollo económico. Este continúa descansando en la capacidad de cada país de participar en la creación y difusión de conocimientos y tecnologías y de incorporarlos en el conjunto de su actividad económica y relaciones sociales. Un país puede crecer, aumentar la producción, el empleo, la productividad de los factores, y con ello mejorar sustancialmente el nivel de vida de su población, como sucedió con Argentina en su etapa agroexportadora primaria (2005). Pero también puede crecer sin una organización de la economía, una sociedad capaz de movilizar las tendencias inherentes al desarrollo y sin los conocimientos científicos y tecnológicos aplicados a su actividad económica y social, como ocurrió con Argentina a partir de la irrupción de la dictadura.

Países como los latinoamericanos que saludaron su independencia en los albores de la revolución industrial europea, a principios del siglo XIX, no han logrado erradicar el atraso ni estructurar respuestas sustentables consistentes en su propio desarrollo. Podemos afirmar, entonces, que la historia del desarrollo económico de cada país gira en torno a la calidad

de las respuestas de la gestión del Estado a los desafíos y oportunidades a lo largo de la historia.

Recíprocamente, tales respuestas siguen dependiendo de las condiciones endógenas de cada país en aspectos críticos como la integración social, el comportamiento de los liderazgos políticos, la estabilidad del marco institucional y político y la seguridad jurídica.

Siguiendo el modelo de análisis previsto en el apartado metodológico, en el presente capítulo se analiza la situación de Argentina, enfocando la trayectoria de su estructura social en las dimensiones socioeconómica, político-institucional y simbólico-cultural, desde la instauración de las dictaduras militares en el marco del neoliberalismo en el continente. Dada la imbricación de las tres dimensiones, en la siguiente tabla se identifican las claves que las conforman para luego describirlas en forma interrelacionadas.

**Tabla N° 2 Rasgos de la estructura social actual de Argentina en relación a los procesos globales-locales**

<b>Dimensiones Objetivas</b>	<b>Procesos globales</b>	<b>Procesos reflexivos a escala local</b>	<b>Rasgos predominantes en Argentina</b>
<b>Socioeconómica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avance tecnológico</li> <li>- Globalización económica</li> <li>- Desregulación y crisis del Estado-Nación</li> <li>- Desintegración y fragmentación</li> <li>- Desterritorialización</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Competitividad</li> <li>- Transnacionalización</li> <li>- Búsqueda del Desarrollo Local</li> <li>- Re-emergencia de estrategias grupal-comunitarias</li> <li>- Reterritorialización</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Empobrecimiento masivo de sectores populares y ampliación de la base piramidal</li> <li>- Apertura del mercado y Privatización de activos públicos.</li> <li>- Liberalización de servicios básicos.</li> <li>- Aumento de la desocupación.</li> <li>- Emergencia de Economía la social /economía solidaría</li> <li>- Transnacionalización de empresas</li> <li>- Disparidades interregionales según modalidades</li> </ul>

			de inserción al mercado global o su exclusión parcial o total.
<b>Político-Institucional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instituciones y organizaciones supranacionales</li> <li>- Burocratización y corporativismo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Re-emergencia de poderes locales o regionales</li> <li>- Nuevos movimientos sociales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Disminución de autoridad y funciones del Estado nacional.</li> <li>- Consolidación de los procedimientos electorarios democráticos de traspaso del poder</li> <li>- Revalorización de lo subnacional</li> <li>- Vulnerabilidad y falta de credibilidad del poder político</li> <li>- Debilidad Institucional afecta la gobernabilidad</li> <li>- Diferenciación Estado-Sociedad-Mercado como si funcionaran sin vinculaciones</li> </ul>
<b>Dimensión Subjetiva</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pluralismo relativista</li> <li>- Crisis de paradigmas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tolerancia</li> <li>- Fundamentalismos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crisis de representación</li> </ul>
<b>Simbólico-cultural</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Creciente homogeneización sociocultural</li> <li>- Universalismo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento de la heterogeneidad de estilos de vida</li> <li>- Particularismos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crisis de identidad al perder el sentido de lo nacional como cohesión social.</li> <li>- Fortalecimiento de identidades regionales</li> </ul>

Fuente: Adaptación propia en base a tabla de “*Características más sobresalientes de las estructuras sociales latinoamericanas*” en Estructuras sociales y estructuras de poder en América Latina de F. Entrena Durán, 1993.

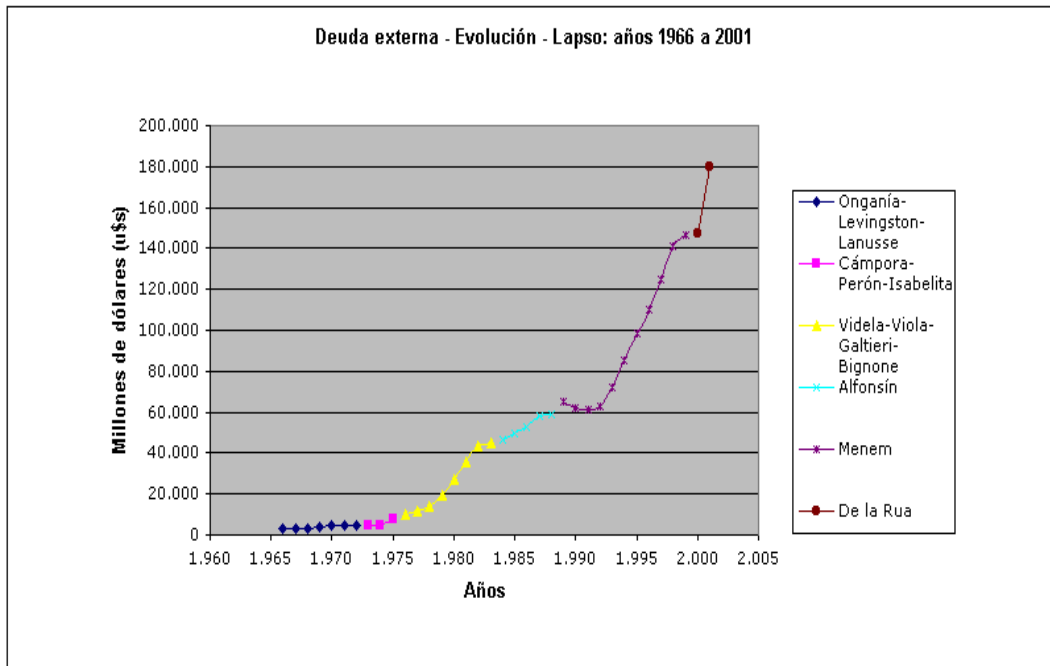
El caso argentino es muestra clara del experimento neoliberal en Latinoamérica, implementado a través de gobiernos de facto. No obstante, los economistas apuntan dos aspectos de importancia relativa que inciden sobre las posibilidades de desarrollo como país: el financiamiento de la acumulación del capital y la vulnerabilidad externa. Respecto del financiamiento de la acumulación del capital, se ha sugerido que Argentina carece de capacidad de ahorro como para

sustentar una tasa de inversión suficiente para el desarrollo de la economía. Este argumento, que está en el corazón de la teoría neoliberal y que fuera impuesto también durante la última dictadura (1976-1983), promovió las políticas de endeudamiento e incorporación de inversiones privadas directas que, según los analistas, culminaron en el cese de pagos *-default-* y en la extranjerización masiva del sistema económico argentino, en un período que inaugura la era del “piloto automático”; esto es, sosteniendo a rajatabla la convertibilidad (Ferrer, 2005). Se concentró la riqueza y el ingreso, se dolarizaron los activos y las cadenas de valor agregado, se expulsó el ahorro argentino al exterior y se redujo la tasa de acumulación de capital.

A partir de la recuperación de la democracia, el financiamiento de la inversión en Argentina tropieza con la *deuda externa*, herencia que retrotrae a las alianzas político-militares con capitales extranjeros y que en la actualidad está siendo renegociada con el FMI y acreedores externos. Asimismo, la vulnerabilidad del país por su carácter de deudor registra como contrapartida, la recuperación de Argentina con sus propios medios y pagando su deuda en términos netos; esto nos habla de la conquista de márgenes de acción y de regulación por parte del Estado nacional.

### **Grafico N° 1**





Fuentes: Tomado del Informe: evolución de la economía argentina, CEPAL, 2004.

En las condiciones impuestas por el neoliberalismo, el desarrollo se supone debe lograrse pese a la carga de la deuda, lo que impone una restricción importante, ya que la generación de excedentes para servir la deuda no es compatible con la elevación del bienestar, menos aún, con estancamiento o nulo crecimiento.

El crecimiento del PBI resulta del incremento del empleo y de la productividad. Es así necesario un aumento importante del ahorro privado y público para financiar la acumulación de capital y pagar la deuda. Argentina cuenta con los medios para alcanzar la tasa de crecimiento necesaria; su dotación de recursos naturales y humanos y el nivel de desarrollo alcanzado le permiten generar excedentes aplicables a la acumulación de capital y tecnología y cumplir con sus compromisos internacionales. El subdesarrollo relativo del país y sus problemas sociales no se explican por la insuficiencia de los recursos disponibles, sino por su pésima administración y despilfarro –cuando no malversación de recursos- (fuga de capitales, talento, consumo

conspicuo, etc.), por el endeudamiento excesivo y por las malas respuestas dadas a los desafíos y oportunidades de la globalización del mundo contemporáneo (Ferrer, 2000).

### **1.1. La instauración del proyecto neoliberal en Argentina**

En el último cuarto del siglo pasado, la sociedad tradicional más integrada de América Latina mutó hacia un dualismo social extremo. Dicha degradación se inicia en Argentina con la dictadura más sangrienta, clasista e ideologista (Basualdo, 2001) implementada en el cono sur, cuyos devastadores efectos fueron palmarios al cabo de los tres gobiernos constitucionales que la sucedieron.

El llamado “proceso de reorganización nacional”, eufemismo con el que sus ideólogos y ejecutores dieron en llamar a la dictadura militar instaurada en Argentina en 1976, produjo una ruptura en el proceso económico, social y político que estaba en vigencia en el país y en Latinoamérica, desde mediados del siglo XX, con el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI).

En pleno auge, la ISI estaba dando paso a un proceso de modernización sin precedentes en todas las esferas: en lo económico, la producción industrial orientada al mercado interno era central; en lo político, se había iniciado la participación sindical y partidaria; en lo cultural, la militancia social iba de la mano de la incorporación de los sectores trabajadores a prácticas propias de una sociedad moderna (integración de la población a todos los niveles educativos en forma masiva, creación de clubes deportivos, acceso al consumo de bienes durables, etc.). Si bien la concentración de la ganancia estaba en manos de capitales extranjeros, el modo de regulación imponía una lógica de distribución de la renta que se cristalizaba en una movilidad social ascendente.

Los trabajadores industriales constituían el núcleo de la clase trabajadora, especialmente los de la producción automotriz, metalúrgica, química y petroquímica, distribuidos entre los principales centros industriales del país: Buenos Aires, Córdoba y Rosario, en los cuales la dictadura hizo posteriormente estragos, aniquilando militantes sindicalistas, estudiantes universitarios y religiosos críticos del proceso dictatorial.

Al interrumpir el auspicioso proceso de la ISI, la dictadura impone un nuevo comportamiento económico y social basado en la valorización financiera, la retracción del Estado y la hegemonía del mercado. Esta estrategia se concreta en la enorme rentabilidad de los bancos y de todo el sistema financiero, como también en la gran rentabilidad de los capitales oligopólicos ligados a la producción industrial, agropecuaria y de servicios públicos privatizados.

La desarticulación del Estado que había garantizado el pacto social entre capital y trabajo, iniciado por el poder militar en connivencia con los principales grupos económicos, continuará desarrollándose en democracia dando continuidad al proceso internacional de unificación de los mercados junto a una nueva división internacional del trabajo.

En el plano social, se hizo evidente el aumento de la desocupación y la proliferación de barrios marginales en los suburbios de las grandes ciudades, a la vez centros industriales. La aparición de estos barrios se asocia a la expulsión masiva de mano de obra asalariada y la importante migración rural-urbano que desembocaba en estas grandes ciudades en busca de oportunidades de empleo.

El marco de este proceso estaba dado por un conjunto de reformas estructurales a nivel mundial, con consecuencias catastróficas en la estructura social de los países con menor grado de desarrollo. Para la Argentina se tradujeron en una caída del ingreso por habitante del 8 % y

la fuga de un total de 140 mil millones de dólares, cifra equivalente al total de la deuda del Estado y cuyos intereses repercutieron en la disminución de las jubilaciones y los salarios.

Paralelamente se produjo una cooptación de la clase política por el bloque de poder hegemónico, en la que desempeña un papel decisivo la corrupción como moneda de pago.

El nuevo patrón de acumulación trajo aparejado un claro dominio del capital sobre el trabajo, manifestándose en una regresión en la distribución del ingreso y en una exclusión social sin precedentes en Argentina. Si bien no llama la atención que estas modificaciones estructurales recesivas se llevaron a cabo durante una brutal dictadura, lo que sí sorprende es que las mismas se consolidaran a lo largo de los tres gobiernos constitucionales que se sucedieron desde 1983 a la actualidad, dado que en tales condiciones la construcción de una nueva hegemonía tendría que haber implicado la inclusión social, económica y cultural de los sectores marginados.

En el marco de la estrategia neoliberal frente a la crisis, los sectores dominantes desplegaron múltiples acciones para minar el poder de organización de los trabajadores, y luego de no pocos esfuerzos, logró desestructurar la red social de integración institucional montada en torno al trabajo que servía de protección y contención de los asalariados en general. El remedio consistió en mantener un Estado fuerte en su capacidad de romper el poder de los sindicatos y en el control del dinero, pero reacio en sostener los gastos sociales y en las intervenciones económicas.

En este sentido, a continuación se abordan las variables centrales de las que dependió la consolidación del nuevo patrón de acumulación y cómo se conjugó el desarrollo del mismo con un comportamiento económico,

social, cultural y político basado en alianzas con los sectores ligados al capital (empresarios y grandes firmas empresarias, además del propio Banco Mundial). Ello derivó en una reconfiguración del sistema político y económico y, por ende, en una reorganización de formas de resistencia por parte de los sectores excluidos que dio lugar a movimientos de protesta social y estrategias de supervivencia.

## **1. 2. Reconstrucción de la globalización neoliberal en Argentina**

La dictadura militar implementada en Argentina entre 1976 y 1982 marcó un punto de inflexión en la redefinición no sólo de la estructura económica, sino también del sistema político y de la sociedad civil toda, por cuanto se concretó la mayor derrota de los sectores populares en lo que iba del siglo XX, dado que aniquiló los cuadros políticos que hacían posible la organización y movilización de estos sectores, abortando la lucha social a través del asesinato y el terror.

La culminación de la dictadura planteó el desafío de consolidar el patrón de acumulación, pero ahora sin el ejercicio de la violencia dictatorial. Sin embargo, en la nueva etapa constitucional que se abría tampoco llegaría a lograrse el consenso social desde una estrategia inclusiva, pues el patrón neoliberal impuesto continuaría desarrollándose con base en la polarización y exclusión social.

Agotada la represión e interrumpida la industrialización sustitutiva, la opción fue avanzar en la redefinición del sistema político y de la sociedad civil, impidiendo la organización de los sectores excluidos e integrando a sus conducciones políticas al nuevo proyecto de sociedad, de tal modo que no se creara una alternativa política y social que cuestionara las bases de sustentación del patrón de acumulación vigente.

Así pues, en la evolución de la sociedad argentina durante las tres últimas décadas se pueden distinguir tres etapas<sup>31</sup> en las que se condensa la articulación entre el sistema político, la economía y la sociedad, con características peculiares cada una de ellas.

---

<sup>31</sup> Las siguientes etapas han sido extraídas del estudio “Sistema político y Modelo de Acumulación en la Argentina” dirigido por el investigador Eduardo Basualdo, FLACSO, 2001.

En primer lugar, el momento en que se instaura el nuevo patrón de acumulación mediante el aniquilamiento de los cuadros político-intelectuales que formaban parte del campo popular, en segundo lugar el período que se inicia con el triunfo de la democracia constitucional, en el que dicho patrón reconoce como eje central la integración “pacífica” de las distintas fracciones políticas de sectores populares; y, por último, los tres gobiernos constitucionales –dos peronistas y uno de la Alianza Progresista- durante los cuales se consolida el predominio de la valorización financiera mediante la instauración de un nuevo orden institucional que implicó la incorporación de fuerzas políticas enteras, aún de aquellas más contestatarias (Basualdo, 2001:29).

#### ***A) Primera etapa***

La instauración de las dictaduras militares en el cono sur Latinoamericano se inserta en el contexto obligado de las condiciones económico-sociales imperantes en la economía mundial, en la segunda mitad de la década de 1970, como instrumento de las políticas neocolonialistas para favorecer intereses económicos del capitalismo mundial. En el caso de Argentina, implicó un avance directo hacia la destrucción de la identidad nacional de los sectores populares que se expresaban en un peronismo de base, conformado en décadas anteriores durante el período de ISI en el que se sustentaba la organización social y cultural, como también la lucha social.

La dictadura militar interrumpe el proceso de industrialización que empezaba a ver la luz en el país e impone un nuevo funcionamiento tanto macroeconómico como de las empresas. Argentina se abre a la importación a partir de 1977, con la apertura del mercado de bienes y capitales. Se inicia una erosión de precios junto a un período de endeudamiento externo tanto del sector público como del privado afectando al capital oligopólico.

El endeudamiento externo de los grupos económicos locales y las empresas transnacionales estaba orientado a obtener renta mediante las colocaciones financieras, en tanto la tasa de interés interna superaba largamente la tasa de interés internacional, para finalmente remitir los recursos al exterior y reiniciar el ciclo. Varios autores afirman que la otra cara de la deuda externa fue la fuga de capitales al exterior.

En este proceso el papel del Estado es fundamental: asume como propia la deuda externa del sector privado e incorpora una nueva transferencia de recursos.

**Cuadro N° 3 Comparación deuda externa  
Fuga de capitales en Argentina período 1975-1983  
(millones de dólares)**

<b>Año</b>	<b>Deuda externa</b>	<b>Fuga de capital</b>
1975	13.000	11.000
1983	46.000	35.000

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Planificación de la Nación, *Datos económicos período 1985-1990*.

El origen de los recursos que transferidos al exterior provenía, casi exclusivamente, de la redistribución del ingreso en contra de los asalariados, los beneficiados son un pequeño grupo de empresarios locales, hoy conocidos por su tránsito por empresas privatizadas: Pérez



Companc, Macri, Loma Negra, Roggio, etc. Junto a otro conglomerado de empresas extranjeras: Techint, Bemberg<sup>32</sup>.

De este modo, el brazo armado del Estado se erigió en guardián del nuevo patrón de acumulación, en detrimento de la concepción del desarrollo basado en el crecimiento económico y la inclusión social como pilares para superar los conflictos sociales y reemplazándola por otra, encaminada a disciplinar y controlar a los sectores ligados al trabajo mediante la desindustrialización, la concentración del ingreso y la represión de toda organización que intentara alterar el proceso de globalización neoliberal en marcha.<sup>33</sup>

## ***B) Segunda etapa***

### **La recuperación de la democracia**

El peronismo nunca había sido batido en comicios libres, por lo que las expectativas de triunfo en las primeras elecciones de la restaurada democracia eran muy sólidas para el Partido Justicialista. Sin embargo, la Unión Cívica Radical (UCR) comandada por Raúl Alfonsín, con un discurso de centroizquierda y una posición dura respecto a los militares, conquistó con el 51,7% de los votos la presidencia de la Nación, causando una auténtica convulsión en las filas de un peronismo que había logrado el 40,1% de los sufragios, pero perdía en la arena electoral de las mayorías populares<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Para profundizar en detalle ver Aspiazu, Basualdo y Khavisse *El nuevo poder económico en la Argentina de los ochenta*. Editorial Legasa. 1986.

<sup>33</sup> Ver detalles en Aspiazu y Basualdo, *Cara y contracara de los grupos económicos. Crisis del Estado y promoción industrial*. Editorial Cántaro, 1989.

<sup>34</sup> La síntesis que sigue del gobierno alfonsinista ha sido extraída de Mario Rapoport y colaboradores: *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Buenos Aires, Ediciones Macchi, 2000, pp. 876–931, y Luis Alberto Romero: *Breve Historia Contemporánea de Argentina*, Buenos Aires, FCE, 1994, pp. 333–368.

La prioridad era el restablecimiento del estado de derecho y el esclarecimiento y juzgamiento de los delitos cometidos por la dictadura. En esta línea y a cinco días de la asunción presidencial, se creaba la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP), integrada por personalidades reconocidas de la sociedad y con capacidad para investigar libremente en todos los ámbitos. El informe, emitido nueve meses después y publicado con el título de *Nunca más*, daba cuenta de 340 centros clandestinos de detención, de las denuncias sobre personas desaparecidas y ofrecía una lista de represores al servicio del terrorismo de Estado. Como consecuencia se iniciaron los juicios a los presidentes de facto y otros militares fueron encontrados culpables y condenados a diferentes penas. Este hecho produjo malestar en las Fuerzas Armadas, lo que hizo prever en 1985 alguna insurgencia, y poco satisfizo a los amplios sectores de la población que reclamaban mayor dureza en las penas impuestas<sup>35</sup>.

En paralelo, otro de los temas que hubo de resolver el presidente Raúl Alfonsín se refería a las políticas de concertación y al control de los sindicatos. Las medidas a este fin fracasaron y colaboraron en la expansión del activismo en un contexto hiperinflacionario. La Central General de Trabajadores (CGT) en 1985 estableció un plan de lucha contra el deterioro del salario real y el aumento de la desocupación. Su líder, Saúl Ubaldini, se convertiría en el mayor opositor al gobierno radical.

En medio de este clima político, el Presidente y su ministro de Economía, Juan Sourrouille, presentaban el Plan Austral, un programa poco ortodoxo diseñado para estabilizar la economía, detener la inflación y emprender posteriormente políticas encaminadas al crecimiento. A estos efectos se congelaron los precios, los salarios y las

---

<sup>35</sup> Videla y Massera fueron condenados a cadena perpetua, Viola a diecisiete años de prisión, Lambruschini a ocho, y Agosti a cuatro años y medio.

tarifas de servicios públicos, se fijó el tipo de cambio y tasas de interés, se eliminó la emisión de moneda como instrumento atenuador, se suprimieron los mecanismos de indexación y se lanzó una nueva moneda, el austral, en reemplazo del peso.

Pese a sus debilidades, el plan económico del gobierno daba algunos resultados y en las elecciones legislativas de 1985, si bien perdió algunos sufragios, la UCR volvió a ganarle al peronismo. Al año siguiente, el gobierno aprobó la conocida “Ley de punto final”<sup>36</sup>, que fijaba un plazo de sesenta días para iniciar nuevas acusaciones y tras el cual solo se podría juzgar a los que hubieran huido del país o cometido delitos que afectara a niños y niñas menores de edad. Rápidamente aumentaron las denuncias pero éstas afectaban ya a oficiales subalternos, que por la cadena de mandos, entendían que la responsabilidad correspondía solamente a los oficiales superiores.

En este marco, se produjo la sublevación de un grupo de oficiales, en el conocido levantamiento de los “carapintadas”, comandados por el teniente coronel Aldo Rico. El propio presidente tuvo que negociar en las dependencias militares de los sublevados, Campo de Mayo, la rendición de estos. Sin embargo, la consecuencia de este alzamiento fue la Ley de Obediencia Debida<sup>37</sup> y la pérdida de credibilidad en el gobierno por parte de la sociedad civil.

---

<sup>36</sup> En un intento de pacificación y de calmar a las Fuerzas Armadas, el gobierno de Alfonsín aprobó la Ley de punto final, que disponía la extinción de acciones penales por presunta participación en los actos de terrorismo del Estado durante la dictadura. Este privilegio no incluía la prescripción de causas por secuestro, apropiación y supresión de identidad a menores.

<sup>37</sup> La Ley de Obediencia de vida eximía a todo el personal subalterno de las Fuerzas Armadas, entendiéndose que habían obrado bajo coerción por parte de las autoridades superiores y en cumplimiento de las órdenes de estas últimas

En las elecciones para legisladores y gobernadores de septiembre de 1987, la sociedad sancionaba lo ocurrido y castigaba al radicalismo, dejándolo sin mayoría en el Congreso y entregando dieciséis provincias en manos peronistas. Solo Córdoba y Río Negro quedaban en poder de la UCR.

Poco después se sucedieron nuevos amotinamientos sublevaciones conducidos por los coroneles Aldo Rico y Mohamed Ali Seneildin. A pesar de ser rápidamente resueltos, siguieron minando a un gobierno que se encontraba contra las cuerdas ante la profundización de la pobreza y la inestable situación económica. Para agosto de 1988, los ajustes económicos del Plan Primavera, una continuación del Plan Austral que buscaba la inyección de capitales, no habían logrado su cometido y la inflación seguía sin encontrar su techo.

En suma, el primer gobierno democrático, como lo manifiesta el politólogo Hugo Quiroga, contribuyó claramente a la primera fase de la transición democrática, en particular en lo que hace a la reforma política, al imperio de la ley, al avance de las libertades políticas y civiles<sup>38</sup> y al juzgamiento de los militares<sup>39</sup>. Sin embargo, naufragó frente al ajuste real de cuentas con el pasado por la violación de los derechos humanos y a la gestión de la emergencia económica que siguió a la crisis de la deuda externa. Estos temas, sobre todo el último, serían los puntos centrales de la segunda fase de la transición democrática, en manos del siguiente presidente.

El 14 de mayo de 1989, Lugo de haber basado su campaña en un futuro “salariazo” y en la “revolución productiva”, y hacer gala de un fuerte personalismo, el justicialista Carlos Menem ganaba las elecciones preesidenciales por el 49% de los votos. En ese mismo mes se producían

---

<sup>38</sup> El espíritu modernizador del gobierno lo llevó a realizar cambios importantes en la legislación familiar, logrando finalmente la ley de divorcio vincular en 1987.

saqueos a los supermercados, almacenes y pequeños comercios, lo que obligó al gobierno a declarar el estado de sitio por treinta días. La represión produjo más de una decena de muertos. Esta situación provocó la renuncia del presidente Alfonsín en junio de ese año y la entrega anticipada del poder, que debía realizarse en diciembre de ese año.

Así se iniciaba un proceso en torno a un grupo de “renovadores” que pretendían regenerar la política con bases *más democráticas* y electoralmente más competitivas, según se lee en los discursos de la época. Los argentinos cambiaban con su voto Libre Mercado por Democracia e ingreso al mundo globalizado.

En esta misma línea, de modo solapado al inicio y luego abiertamente, el gobierno menemista rechazaba el avance de la actividad sindical. La clase política justicialista –gobernadores e intendentes-, ya con acceso a los recursos del Estado, dejó paulatinamente de depender de los recursos sindicales, restando a estos peso político en las listas de candidatos electorales.

En suma, el rasgo sobresaliente de esta etapa es el estancamiento económico y la escasez de financiamiento internacional; se profundiza el predominio de grupos económicos nacionales y extranjeros, en detrimento de acreedores externos y del funcionamiento del Estado, que subordina sus necesidades a los intereses de aquellos.

Con el advenimiento de la democracia, los sectores dominantes lograron compatibilizar un régimen constitucional con un patrón de acumulación crecientemente desigual y excluyente. Por otra parte, libró la renegociación con los organismos internacionales, a pesar del estancamiento crónico de la economía y la crisis hiperinflacionaria, se

---

<sup>39</sup> Hugo Quiroga, “La experiencia democrática: entre pasado, presente y futuro” en *Estudios Sociales*, Santa Fe, UNL, Año X, N° 18, Primer Semestre 2000, pp. 37-60.

buscó ajustar equilibradamente la expansión de las exportaciones y el aumento de las importaciones de acuerdo al mandato internacional.

La crisis hiperinflacionaria de 1989 fue la continuidad de las fuertes presiones que tuvo que enfrentar el gobierno constitucional por parte de los acreedores externos a través de sus representantes oficiales, los organismos internacionales de crédito: éstos exigían la normalización de los pagos al FMI y las reformas estructurales que había dispuesto el Banco Mundial y EE.UU sobre las débiles economías del continente latinoamericano.

### ***C) Tercera etapa***

#### La primera gestión menemista

La asunción anticipada del nuevo gobierno, se produce en el momento de mayor efervescencia entre el capital concentrado interno y los acreedores externos. La particularidad de este gobierno, también constitucional, serán los acuerdos que establezca con los grupos económicos locales<sup>40</sup>. A pesar de estas “buenas relaciones”, los intentos de estabilizar la economía se definió con la implementación del Plan de convertibilidad. El Ejecutivo legislaba en base a decretos de necesidad y urgencia, privatizaba los servicios públicos estatales (gas, agua, electricidad, YPF, telefónica) y vendía activos del Estado propiciando la consolidación de los mercados monopólicos y oligopólicos.

---

<sup>40</sup>El menemismo recibió en total ocho millones de dólares de los empresarios: Bunge y Born, Loma Negra, Pérez Companc con 700.000 dólares cada uno; Macri con 600.000 dólares y una decena de autos Fiat; y Bidas con 500.000 dólares. (...) si se repasa con atención en esta lista se advertirá que la integran grupos cuyos titulares tuvieron libre acceso a la intimidad de Menem y que discutieron con él los planes de gobierno”. Horacio Verbitsky, Robo para la corona. *Los frutos prohibidos del árbol de la corrupción*, Planeta, 1991. Citado en E. Basualdo, op. Cit. Pág. 58.

Asimismo, y con la finalidad de conseguir su reelección como presidente, Menem impulsó una reforma constitucional que alcanzó mediante un pacto bipartidista, con lo que garantizó la continuidad de su política de retracción del Estado, dejando librada la relación de trabajo a los dictámenes del mercado: los salarios vinculados al empleo estatal fueron los primeros en ser ajustados, lo que habilitó el avance en el mismo sentido del sector privado; los efectos de ello fueron la erosión de derechos como salud, educación y vivienda.

El presidente era saludado por los organismos internacionales de crédito (FMI, BM, PNUD) y era mostrado por el BM como el modelo que debía seguir el resto del continente. Esta fama legitimó el resto de las acciones del gobierno y un avance del proceso de descentralización y mercantilización de los servicios públicos. Pese a que gozaba de mayoría en el Congreso, este gobierno acudía de forma abusiva a los decretos de necesidad y urgencia, tomando medidas que en realidad eran competencia de aquél<sup>41</sup>. De esta manera, el ejecutivo legislaba y aumentaba el peso de su poder en un régimen presidencialista que ya le otorgaba cuotas muy altas de predominio<sup>42</sup>.

En su obstinada intención de eliminar todo obstáculo al Poder Ejecutivo, el nuevo presidente avanzó sobre el Poder Judicial. Al no obtener la renuncia de algunos magistrados de la Corte Suprema, para colocar jueces funcionales al poder político, logró que el Senado y el Congreso aprobaran una ampliación de cinco a nueve miembros integrantes de la

---

<sup>41</sup> Entre los poco más de cien años del período 1880 – 1989, se emitieron 35 decretos de necesidad y urgencia. De ellos diez pertenecieron al gobierno de Raúl Alfonsín, comprendiendo temas como el Plan Austral. Por el contrario, entre 1989 y 1994, en su primer período presidencial, Carlos Menem emitió 336 decretos de este tipo, abarcando un arco amplísimo de temáticas y desvirtuando el espíritu de este instrumento de emergencia.

<sup>42</sup> Sobre el decisionismo en la democracia argentina, consultar el libro de Hugo Quiroga, *La Argentina en emergencia permanente*, Buenos Aires, Edhasa, 2005.

Corte, completando los nuevos lugares con jueces afines a los intereses presidenciales. No habría desde entonces cuestionamientos ni control sobre la política y otros actos de gobierno. En este marco, la década menemista se iniciaba con varios escándalos por sobrepagos en contrataciones, sobornos, lavado de dinero proveniente del tráfico de drogas y comisiones ilegales en el proceso de privatizaciones<sup>43</sup>.

Pese a este escenario, el reacomodamiento del sistema político generó, en apariencia, un nuevo funcionamiento del Estado en base a la eficiencia y la austeridad del gasto orientado a la planificación de un desarrollo con igualdad de oportunidades para la población, aunque esto ocurría sólo en el plano de la retórica, ya que paralelamente, se combinaba la reforma con actos de corrupción descomunales que engrosaban las cuentas bancarias de la clase política y reposicionaba los monopolios con los que negociaba, socavando las bases institucionales del Estado Nación.

### ***Reforma de la Constitución Argentina de 1994***

A partir de la suscripción del Pacto de Olivos entre el ex presidente Raúl Alfonsín y el entonces presidente Carlos Menem, las dos fuerzas políticas a las que representaba cada uno de ellos, acordaban convocar a una Convención Constituyente para reformar la Constitución Nacional<sup>44</sup>, habiendo ajustado previamente el contenido de algunos puntos comunes para reformar; mientras que dejaban otros para la discusión de la Asamblea Constituyente.

---

<sup>43</sup> Un trabajo que recorre los escándalos políticos de la década de los noventa, desde la mirada de los medios de comunicación, es el de Silvio Waisbord, "Interpretando los escándalos. Análisis de su relación con los medios y la ciudadanía en la Argentina contemporánea", en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, *Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias Latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas Grupo Editorial, 2002, pp. 289 – 325.



En agosto de 1994, en Argentina se aprobaba una amplia reforma constitucional que abarcó 44 artículos, los que establecerían entre otras normas: el reconocimiento de los derechos ambientales, del consumidor, a la información, la acción colectiva, el derecho de amparo constitucional, los delitos contra la constitución y la democracia, la preeminencia de los tratados internacionales, la autonomía universitaria, el voto directo, la reelección presidencial por una vez y acortamiento del mandato de 6 a 4 años, la reglamentación de los decretos de necesidad y urgencia, el tercer senador por la minoría, el Consejo de la Magistratura, etc. Asimismo, estableció el sistema de *ballotage*: una segunda vuelta electoral en la elección presidencial en caso de que ningún candidato obtuviese más del 45% de los votos válidos emitidos.

A partir de esta reforma es reelecto Carlos Menem para transitar un segundo mandato como presidente de la Nación y llevar a cabo la consolidación del proyecto neoliberal en Argentina.

### Segunda gestión menemista y el triunfo de la alianza progresista

En esta etapa continuará la concentración del ingreso con el consiguiente empeoramiento en las condiciones de vida de los asalariados llegando a niveles inéditos la desocupación en 1995, aunque su techo lo encontrará recién en el año 2002 cuyas estadísticas oficiales lanzan una tasa de 17,8 %<sup>45</sup>.

La falacia de la paridad (1peso=1dólar) que generó el Plan de convertibilidad llevó a la sociedad argentina a creer que había ingresado al primer mundo. Esta sensación fue creada por el crecimiento económico que se produjo en el país a partir de la privatización de las

---

<sup>44</sup> Ver anexo sobre Régimen político y Reforma de la Constitución Argentina.

<sup>45</sup> Extraído del Boletín de estadísticas laborales del Ministerio de Trabajo de la Nación, 2003.

empresas nacionales y la apertura del mercado a una variedad de productos de consumo masivo. En forma paralela, se consolidaba un proceso de ajuste en las políticas sociales cuyos costos eran absorbidos por una masa marginal de población<sup>46</sup> que iba quedando excluida de la nueva sociedad de consumo.

En suma, con la vuelta de la democracia y la sucesión de gobiernos civiles, en sintonía con el resto del mundo occidental, se abría una nueva etapa para los argentinos en la que la sucesión de cambios en la forma de hacer política y economía afectaban tanto a la dinámica interna de las fuerzas que se liberaron luego de la dictadura militar como con el giro político ideológico hacia las reformas de mercado y el mundo de los negocios a nivel global, profundizado claramente entre 1995 y 1999. Este nuevo realineamiento político provocó la salida de las fuerzas de centroizquierda, y el ingreso de fuerzas de centroderecha. En este mismo marco hay que considerar el surgimiento del Frente Grande como otra fuerza política.

### **1.2.1. La profundización de la protesta social ante la debilidad institucional**

Una coalición política entre la Unión Cívica Radical y el Frente Progresista llevará a la presidencia Fernando de la Rúa.

La situación del país era inestable en lo económico, lo cual daba fragilidad al sistema político y consolidaba las bases de sustentación para la reorganización de los sectores populares, encolumnados bajo la

---

<sup>46</sup> Término utilizado por José Nun para denominar a los nuevos trabajadores desocupados de la era neoliberal en “Democracia ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos? Editorial EFE. Buenos Aires. 2000

protesta y la lucha por un “trabajo digno”, ante el rechazo a subsidios por desempleo intentando poner coto a la ostentación y al enriquecimiento ilícito por parte de los políticos y a la fuga de capitales nacionales en manos de corporaciones transnacionales que empobrecían más aún a los sectores vinculados al trabajo.

**Cuadro N° 4 Evolución PIB y Desempleo Urbano  
Comparación América Latina y Argentina**

<b>PAIS</b>	<b>AÑO</b>	<b>PIB* %</b>	<b>Desemp Urbano* * %</b>
Argentina	1990-1999	2,7	11,9
	2000-2003	- 3,0	16,8
América Latina	1990-1999	0,9	7,7
	2000-2003	- 0,2	10,2

\*(Tasa promedio anual de variación) \*\*(promedio simple del período en %)

Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL, 2004

Los datos existentes dan cuenta de dicha situación: en Argentina la tasa de desempleo urbano en la década del 2000 superó el 15 %, colocándose muy por encima del promedio registrado para el mismo período en América Latina, prueba fehaciente de que no sólo no mejoró en relación a la década del noventa, sino que empeoró. Por su parte, el subempleo y la precarización laboral han mantenido su tendencia expansiva. Desde 1990 el 66% de los nuevos ocupados se ha integrado al sector informal y sólo el 44 % de los nuevos ocupados tiene acceso a servicios de seguridad social<sup>47</sup>. La caída del salario real estuvo asociada a la disminución del nivel de actividad económica; el salario mínimo también cayó drásticamente, junto con el nivel adquisitivo de los sectores medio y bajo.

<sup>47</sup> Valores tomados del Boletín de Estadísticas Laborales, Ministerio de Trabajo de la Nación, 2003.

La degradación de las condiciones de vida de amplias franjas de la población se irá agravando trayendo consigo un altísimo índice de indigencia<sup>48</sup>: según datos del INDEC, entre 1980 y 1990, el porcentaje de población pobre se duplica de 8,3% a 21,5%; cuadriplicándose entre 1980 y el 2002 llegando al 53% de la población<sup>49</sup>.

Al mismo tiempo, estos datos indican que no sólo aumenta aceleradamente la cantidad de pobres sino también la intensidad, es decir, se registra al interior de la pobreza un incremento de población que no alcanza a satisfacer la canasta alimentaria, ubicándose en la indigencia, es decir que poseen un ingreso que no les permiten cubrir el nivel calórico y proteico que necesita una familia.

Argentina no solo no salía de la crisis sino que la profundizaba en todas las formas posibles. Por otra parte, los insistentes reclamos de transparencia apuntaban a supuestos casos de soborno, que involucraban a senadores y empresas en maniobras de connivencia para la aprobación de la Ley de Reforma Laboral. Este hecho motivó la renuncia del vicepresidente de la Nación y líder del Frente aliancista, Carlos Álvarez. Como afirma Cheresky, en este hecho [...] *se evidenció un naciente divorcio entre la vida de las instituciones políticas, en las que operaban mecanismos de solidaridad corporativa sospechados de ocultar la apropiación de recursos públicos y el tráfico de influencias, y el estado de la opinión que se sentía cada vez más divorciada del espectáculo político*<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> La línea de pobreza se calcula tomando como eje el valor de la canasta familiar, es decir, el ingreso que necesita una familia tipo (de 4 miembros) para satisfacer sus necesidades, INDEC.

<sup>49</sup> Datos tomados del Informe de Argentina PNUD, “Aportes para el desarrollo humano 2002”.

<sup>50</sup> Isidoro Cheresky, “Las elecciones nacionales de 1999 y 2001. Fluctuación del voto, debilitamiento de la cohesión partidaria y crisis de representación”, en Isidoro Cheresky y Jean-Michel Blanquer (compiladores), *De la ilusión reformista al descontento ciudadano. Las elecciones en Argentina, 1999–2001*, Rosario, Homo Sapiens, 2003, pp. 19 a 51.

El reflejo del descontento y la enorme crisis de representación fueron las elecciones legislativas de 2001, en las que la Alianza perdía nada más y nada menos que cuatro millones y medio de votos, un 59,7% sobre los obtenidos dos años antes, en tanto el Partido Justicialista se desprendía sólo del 12,2% de su caudal electoral.

Tras estas elecciones, una oleada de furibundas protestas, agudizadas en diciembre de 2001, forzó la caída del gobierno, en medio de una revuelta popular duramente reprimida que dejó a la postre una veintena de muertos en el país. El presidente Fernando de la Rúa, acusado de autismo y falta de manejo de la crisis, intentó hasta un gobierno de unidad nacional con un peronismo que no iba aceptar caer con el radicalismo, que se mostraba una vez más incapaz de terminar otro mandato al frente del país. En estas condiciones y antes de abandonar el Palacio de Gobierno, el día 20 de dicho mes, presentaba su renuncia, en una escueta nota dirigida al Presidente provisional del Senado.

Así se entró en una difícil etapa en la que se sucedieron, en diez días, varios presidentes provenientes del justicialismo, hasta la llegada al cargo de Eduardo Duhalde, el candidato derrotado en 1999, líder justicialista de la provincia de Buenos Aires, y acérrimo opositor del partido del ex presidente Menem.

El dirigente bonaerense, que asumió la presidencia de la Nación hasta completar el mandato interrumpido y las consiguientes nuevas elecciones, recibió un país devastado económica, política y socialmente.

Argentina tenía a principios del año 2002 un PBI 12% inferior al de 1975, la desocupación abierta del 4,5% en 1976 llegó 2002 al 23%, y el sector industrial que generaba en los inicios de la dictadura militar el 31,7% del PBI pasó en el año 2000 al 16,1%. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC), en octubre de 2002, en un

país caracterizado por su producción agroalimentaria, había 19,7 millones de pobres (el 57,5% de la población total), de los cuales 9,4 millones eran indigentes. Datos que son sólo un superficial reflejo del despojo de recursos que significaron las privatizaciones y un endeudamiento que, de 45.000 millones de dólares en 1983, superaba los 160.000 millones veinte años después.

Un informe del PNUD señalaba a la sazón: [...] *las políticas nacionales han hecho de la Argentina una oportunidad para el mundo, antes que para el país. El acelerado proceso de privatizaciones, la apertura ilimitada de la economía, la debilidad de los organismos reguladores del Estado y la concomitante deconstrucción del aparato productivo que resultó de esas políticas, con su secuela de destrucción del empleo, han dejado a la sociedad a la intemperie*<sup>51</sup>.

Este fue el “gran aporte” de la década menemista, que contribuyó a la “exitosa” consolidación de lo que se conoce como el *modelo de globalización neoliberal*, económico rentístico y financiero, instaurado en los tenebrosos años de la dictadura militar.

## **2. Hacia el primer balance de la democracia: La sociedad civil en busca de la gobernabilidad perdida**

Las políticas de bienestar del Estado que, efectivamente, hacían posible una convivencia entre mercado y democracia fueron parte de un fenómeno muy extendido en Occidente. No obstante, no fue este el caso de nuestro país; como lo plantea Hilda Sabato con mucha sencillez

---

<sup>51</sup> Aportes para el desarrollo humano de la Argentina/2002. Buenos Aires, PNUD, 2002.

“Me temo que el problema de nuestra democracia representativa sea bastante diferente que el que aqueja a los países centrales, aunque tenga algunos puntos en común con él. En nuestro caso, la crisis de representación no puede desligarse de otras dimensiones de la debacle argentina: la destrucción del estado, la desarticulación de la Nación, la quiebra de su economía y la falta de autonomía nacional”<sup>52</sup>.

Las características del nuevo escenario adquieren tales proporciones que la desesperación y la frustración se hacen sentir en forma casi unánime en la consigna popular “que se vayan todos”, símbolo de la crisis de representación. Asimismo, se inició una exclusión política de las propuestas más radicales de partidos políticos tanto de izquierda como de derecha.

Este interregno político estuvo signado por dos grandes ejes de debate: la gobernabilidad y la evaluación de la herencia nepoliberal encarnada en el ex presidente Menem. En el primer caso, y tras veinte años de democracia con tres presidentes constitucionales, dos de ellos no lograron terminar su mandato –ambos del partido Unión Cívica Radical-, lo que le otorgó una fuerte impronta de gobernabilidad a los candidatos provenientes del Justicialismo, partido opositor a la UCR.

Si bien la crisis económica, la honradez de los dirigentes y la renovación de la clase política, estaban en jaque, el tema central se remitió al pasado inmediato, representado por Carlos Menem, en una crítica al modelo neoliberal impuesto por aquel en los noventa, sus resultados negativos y el deseo generalizado de no retornar a ese período. Los próximos candidatos de la política se esforzaron en su oposición a las

---

<sup>52</sup> Sábato, H. “Pueblo y política: la construcción de la república” Revista Claves para todos N° 40. p. 41. Capital Intelectual, 2005. Buenos Aires.

reformas de mercado signatarias de dicho período, aunque propusieron pocas alternativas novedosas para salir de la recesión estructural.

Ya desde hacía muchos años los argentinos venían manifestando honda preocupación por la transparencia, la ética y la demanda de equilibrio económico, social y político, ejes propios de un país con una convulsionada historia en el siglo XX. El año 2002 supuso un terreno fértil para propuestas políticas de cambios radicales, incluso en opciones de centro. Sin embargo, el equilibrio logrado por Duhalde y Lavagna se hizo notar a finales del año 2002, “aplacando con medidas provisorias” la salida de la paridad cambiaria peso–dolar que había dado lugar a la devaluación y a la inmovilización de los depósitos bancarios –lo que se conoció como *corralito*- afectando a la debilitada clase media.

Paralelamente, la carencia de un proyecto claro de país generó fuertes contradicciones en los políticos que conducían los destinos del Estado. También la visión crítica de los argentinos se traducía en la falta de entusiasmo e imposibilidad de visibilizar propuestas concretas, una reacción ambivalente frente a la gran empresa, los organismos financieros internacionales y la globalización, y el rechazo a una espuria y costosa propropaganda de la “buena gestión” política.

Es llamativo, sin embargo -sobre todo tomando en cuenta la descripción realizada y la crisis de representación- el bajo porcentaje de votos en blanco, recurridos e impugnados que se observa en el cuadro, así como la alta participación ciudadana, en las elecciones nacionales del año 2003.



**Cuadro N° 5**  
**Voto en blanco, recurrido e impugnado y participación electoral en**  
**las elecciones presidenciales (en porcentajes)**

Comicios	83	89	95	99	03
Voto en blanco, nulos, recurridos e impugnados	2.7	2.0	4.3	4.0	2.7
Participación electoral	85.6	85.3	82.1	80.5	78.3

Fuente: Informe de Carlos Fara y Asociados, consultores.

Comparada con la elección presidencial de 1999, la participación bajó 2.3 puntos, lo que de todas formas implicó un aumento si lo comparamos con las elecciones a diputados de 2001, donde se manifestó con crudeza la crisis de representación, sumado a ello la tendencia de menor participación en este tipo de elecciones respecto a las presidenciales.

El voto en blanco y el voto impugnado cayeron notablemente respecto a la elección de 2001 y a las dos elecciones presidenciales precedentes, ya que su uso no tuvo resultados en lo que hace a la renovación de la clase política pretendida por el electorado. El pragmatismo marcó estas elecciones y el convencimiento de no debilitar la legitimidad presidencial tras la negativa experiencia del gobierno de De la Rúa. De esta manera los ciudadanos no apelaron al conocido “voto bronca”, que había traducido el malestar generalizado en las elecciones anteriores, renovando en esta oportunidad su esperanza en una virtuosa dirigencia política. Este comportamiento fue homogéneo en todo el país, salvo el caso de dos provincias, La Rioja (9 puntos) y Neuquén (4,1), superiores al promedio máximo de 3.5 %.

## Cuadro N° 6 Elecciones presidenciales

	1983	1989	1995	1999	2003
P.J.	5.936.556	7.862.475	8.311.908	7.100.678	4.312.517
U.C.R.	7.659.530	5.391.944	2.851.853		453.360
FrePaSo			4.878.696		
U.C.D.		1.041.998			
P.J. (2)					4.740.907
P.J. (3)					2.735.829
Recrear					3.173.475
A.R.I.					2.723.574
Acc/Rep				1.881.417	
Izg.Unid.		411.679		158.028	332.863
Alianza				9.039.892	
Otros	1.160.884	1.914.474	648.123	460.818	915.370
Total	14.756.970	16.622.570	16.690.580	18.640.833	19.387.895
Nulo/Bco					542.216
	%	%	%	%	%
P.J.	40,2	47,3	49,8	38,1	22,2
U.C.R.	51,9	32,4	17,1		2,3
FrePaSo			29,2		
U.C.D.		6,3			
P.J. (2)					24,5
P.J. (3)					14,1
Recrear					16,4
A.R.I.					14,0
Acc/Rep				10,1	
Izg.Unid.		2,5		,8	1,7
Alianza				48,5	
Otros	7,9	11,5	3,9	2,5	4,7
Nulo/Bco					2,7

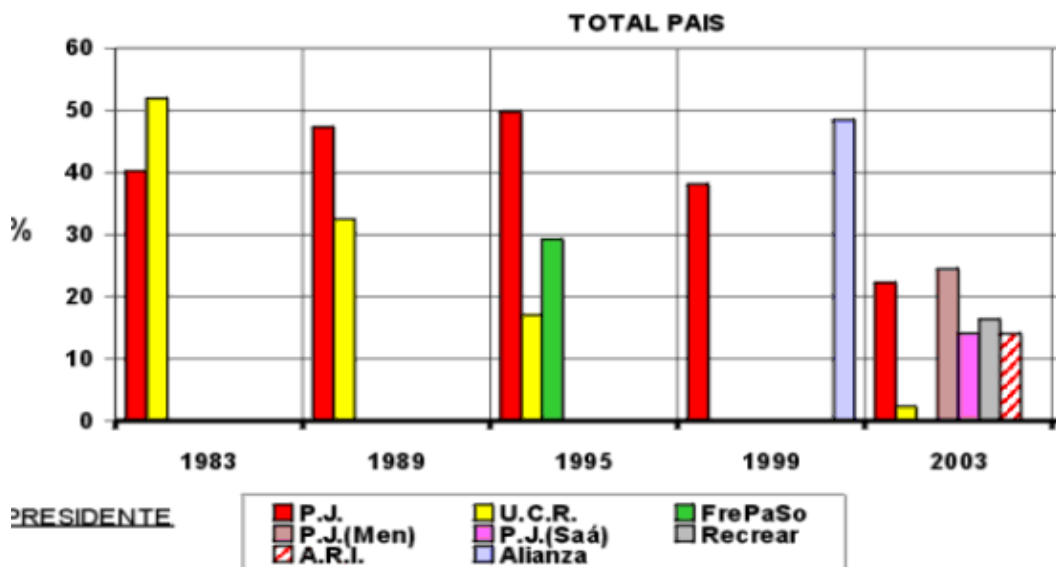
**1983** Electos: Raul ALFONSIN- Victor MARTINEZ  
 Fecha comicio: 30 de octubre  
 Otros candidatos:  
 P.J.: LLIDER-BITTEL

**1989** Electos: Carlos Saul MENEM  
 Eduardo DUHALDE  
 Fecha comicio: 14 de mayo  
 Otros candidatos:  
 U.C.R.: ANGELOZ-CASELLA  
 La Conf.Federalista Indpte llevó esta misma fórmula ;  
 obtuvo 754.915 votos (4,50%).

**1995** Electos: Carlos Saul MENEM  
 Carlos RUCKAUF  
 Fecha comicio: 14 de mayo  
 Otros candidatos:  
 U.C.R.: MASSACESSI-HERNANDEZ  
 FrePaSo : BORDON-ALVAREZ

**1999** Electos: Fernando DE LA RÚA-Carlos ÁLVAREZ  
 Fecha comicio: 24 de octubre  
 Otros candidatos: P.J.: DUHALDE-ORTEGA  
 Acc.por la Rep.: CAVALLO-CARO FIGUEROA

**2003** Electos: Néstor KIRCHNER  
 Daniel SCIOLI  
 (Fte. p la Victoria)  
 Fecha comicio: 27 de abril  
 Otros candidatos:  
 P.J. (2) - Fte. Lealtad : MENEM-ROMERO  
 P.J. (3) - Fte. Mov. Popular: RODRIGUEZ SAA-POSSE  
 Recrear: LOPEZ MURPHY-GOMEZ DIEZ  
 A.R.I.: CARRIO-GUTIERREZ  
 U.C.R.: MOREAL-LOSADA  
 El P.J. presentó 3 fórmulas. Dos de ellas, la de MENEM ;  
 la de KIRCHNER debían ir al ballottage. Al desistir  
 MENEM, quedó consagrado KIRCHNER.



Fuente: [www.guiaelectoral.com.ar](http://www.guiaelectoral.com.ar)

Como es natural, hay coincidencias en los segmentos electorales de los dos candidatos, que abrevaron en el voto radical de clase media y media alta, ocupando el lugar de la centro derecha y la centro izquierda natural a esta clase y que si bien encontró alternativas en estas fuerzas, no dudó también en repartir parte de sus preferencias hacia el “mal menor” restando oportunidades reales de acceso a la presidencia a estos candidatos. Son el segmento social que apoya estas nuevas fuerzas pero al mismo tiempo las vacía de votos frente a amenazas como las de Carlos Menem, dando lugar a los “huerfanos sin partido”, es decir, colaboran, finalmente, a bajar las posibilidades de gobierno de los políticos que expresan sus preferencias, utilizando en su contra el “voto útil”. Síntoma este de una democracia a la que le queda mucho por recorrer, sobre todo en lo que hace al nacimiento de nuevos actores políticos y de los cambios en el seno de sus partidos.

El candidato Carlos Menem, obtuvo un pobre resultado, considerando sus expectativas, pero se posicionó para ir a una segunda vuelta con Nestor Kirchner, gobernador de Santa Cruz (provincia patagónica de muy baja densidad poblacional), quien no estaba incluido entre los presidenciables hasta su alianza con el entonces presidente provisional, Eduardo Duhalde<sup>53</sup>. Kirchner contó con el apoyo oficial de un gobierno en franca mejoría y de la mayoría de la dirigencia justicialista. Su ideología de centroizquierda atraía un porcentaje importante del electorado y representaba, además, a una generación idealista y cuestionada, las juventudes peronistas de los años setenta.

Obtuvo los votos de la Patagonia y Buenos Aires, principalmente de las localidades intermedias -de 100 a 500 mil habitantes- y chicas -menos de 100 mil-, las clases populares bajas del PJ fueron sus electores naturales.

---

<sup>53</sup> Duhalde puso a su servicio el aparato partidario más fuerte del país, el de la Provincia de Buenos Aires que nuclea el 30 % de la población nacional.

De esta manera y con tan solo un 22% de los votos el líder justicialista patagónico lograba la presidencia de la Nación dejando afuera los partidos “escoba”, esto es, partidos con pobre organización y una errática intensidad ideológica, más preocupados por una victoria electoral de coalición que por representación de intereses sociales.

# Mapa N° 1 Elecciones presidenciales 2003

## Provincia por provincia

**JUJUY** ● 69% ■ 0,7% ✕ 2,1%

FORMULA	VOTOS	%
Kirchner / Scioli	82.890	42,02
Menem / Romero	35.878	18,19
R. Saá / M. Posse	35.191	17,84
Carrió / E. Gutiérrez	14.068	7,13
L. Murphy / G. Diez	13.186	6,67

**S. DEL ESTERO** ● 87,2% ■ 1,2% ✕ 0,6%

FORMULA	VOTOS	%
C. Menem / J.C. Romero	125.609	41,26
N. Kirchner / D. Scioli	121.450	39,89
L. Murphy / G. Diez	19.820	6,51
R. Saá / M. Posse	13.703	4,50
E. Carrió / G. Gutiérrez	10.440	3,43

**SALTA** ● 92% ■ 0,76% ✕ 1,50%

FORMULA	VOTOS	%
Menem / Romero	203.280	43,85
L. Murphy / G. Diez	91.005	19,63
Kirchner / Scioli	60.721	13,10
Carrió / E. Gutiérrez	40.748	8,79
R. Saá / M. Posse	32.209	6,95

**SAN JUAN** ● 99,3% ■ 0,7% ✕ 1,6%

FORMULA	VOTOS	%
R. Saá / M. Posse	111.038	35,45
C. Menem / J.C. Romero	84.508	26,98
N. Kirchner / D. Scioli	83.713	20,34
L. Murphy / G. Diez	30.351	9,69
E. Carrió / G. Gutiérrez	10.114	3,23

**TUCUMAN** ● 80,5% ■ 0,7% ✕ 1,5%

FORMULA	VOTOS	%
Menem / Romero	155.842	30,54
Kirchner / Scioli	121.396	23,82
L. Murphy / G. Diez	100.876	19,79
R. Saá / Posse	63.725	12,50
Carrió / Gutiérrez	41.246	8,09

**CATAMARCA** ● 094% ■ 0,9% ✕ 0,1%

FORMULA	VOTOS	%
Menem / Romero	77.313	49,40
Kirchner / Scioli	21.243	13,57
L. Murphy / G. Diez	18.186	11,61
R. Saá / M. Posse	17.277	11,04
Moreau / Losada	12.327	7,88

**LA RIOJA** ● 46% ■ 0,3% ✕ 0,2%

FORMULA	VOTOS	%
Menem / Romero	41.055	82,15
Kirchner / Scioli	2.753	5,51
L. Murphy / G. Diez	1.868	3,74
R. Saá / M. Posse	1.828	3,66
Moreau / Losada	917	1,83

**MENDOZA** ● 98,6% ■ 0,5% ✕ 2,4%

FORMULA	VOTOS	%
R. Saá / Posse	296.760	36,68
L. Murphy / G. Diez	158.089	19,54
Menem / Romero	154.794	19,13
Kirchner / Scioli	78.481	9,70
Carrió / Gutiérrez	69.499	8,59

**SAN LUIS** ● 72,7% ■ 1,5% ✕ 0,7%

FORMULA	VOTOS	%
R. Saá / Posse	126.999	87,47
L. Murphy / G. Diez	5.031	3,46
Carrió / Gutiérrez	4.679	3,22
Menem / Romero	3.482	2,38
Kirchner / Scioli	1.812	1,25

**NEUQUEN** ● 97,6% ■ 1,4% ✕ 2,5%

FORMULA	VOTOS	%
Kirchner / Scioli	60.488	25,21
Menem / Romero	59.881	24,87
Carrió / Gutiérrez	41.096	17,13
L. Murphy / G. Diez	40.649	16,94
R. Saá / Posse	19.683	8,20

**RIO NEGRO** ● 99,7% ■ 0,8% ✕ 2,4%

FORMULA	VOTOS	%
Kirchner / Scioli	92.881	35,51
Menem / Romero	46.073	17,61
L. Murphy / G. Diez	40.307	15,41
Carrió / Gutiérrez	38.710	14,80
R. Saá / M. Posse	19.011	7,27

**CHUBUT** ● 98,8% ■ 0,7% ✕ 02,2%

FORMULA	VOTOS	%
Kirchner / Scioli	103.272	50,15
Menem / Romero	38.508	18,70
Carrió / Gutiérrez	22.857	11,10
L. Murphy / G. Diez	17.238	8,37
R. Saá / M. Posse	9.868	4,79



Kirchner / Scioli  
 Menem / Romero  
 Carrió / Gutiérrez  
 L. Murphy / G. Diez  
 R. Saá / Posse

**T. DEL FUEGO** ● 100% ■ 0,4% ✕ 2,4%

FORMULA	VOTOS	%
Kirchner / Scioli	23.323	47,42
Menem / Romero	10.669	21,73
Carrió / Gutiérrez	8.131	12,46
L. Murphy / G. Diez	3.567	7,25
R. Saá / M. Posse	3.064	6,23

**SANTA CRUZ** ● 0,0% ■ 0,29% ✕ 1,0%

FORMULA	VOTOS	%
Kirchner / Scioli	78.379	78,75
Menem / Romero	7.048	7,08
Carrió / Gutiérrez	4.671	4,69
L. Murphy / G. Diez	3.883	3,90
R. Saá / M. Posse	2.080	2,09

**FORMOSA** ● 0,0% ■ 0,0% ✕ 0,0%

FORMULA	VOTOS	%
N. Kirchner / D. Scioli	83.803	40,67
C. Menem / J.C. Romero	53.949	26,18
E. Carrió / G. Gutiérrez	19.951	9,68
R. Saá / M. Posse	19.202	9,32
L. Murphy / G. Diez	13.470	6,54

**CHACO** ● 92,2% ■ 0,9% ✕ 1,1%

FORMULA	VOTOS	%
C. Menem / J.C. Romero	160.590	35,23
Moreau / Losada	88.020	19,31
N. Kirchner / D. Scioli	86.791	19,04
E. Carrió / G. Gutiérrez	52.704	11,56
L. Murphy / G. Diez	30.075	6,60

**MISIONES** ● 97,05% ■ 1,0% ✕ 1,4%

FORMULA	VOTOS	%
Menem / Romero	164.246	38,74
Kirchner / Scioli	96.376	22,7
Carrió / Gutiérrez	39.184	9,24
R. Saá / Posse	38.198	9,01
L. Murphy / G. Diez	37.210	8,78

**CORRIENTES** ● 78,6% ■ 0,9% ✕ 1,5%

FORMULA	VOTOS	%
C. Menem / Romero	119.887	34,30
Kirchner / Scioli	90.811	25,98
L. Murphy / G. Diez	40.940	11,71
Carrió / Gutiérrez	37.433	10,71
Moreau / Losada	25.031	7,16

**SANTA FE** ● 97,8% ■ 1,1% ✕ 1,7%

FORMULA	VOTOS	%
Carrió / Gutiérrez	418.145	25,22
Menem / Romero	417.030	25,15
L. Murphy / G. Diez	287.052	17,31
Kirchner / Scioli	266.122	16,05
R. Saá / Posse	143.001	8,82

**ENTRE RIOS** ● 90% ■ 0,8% ✕ 1,5%

FORMULA	VOTOS	%
Menem / Romero	166.065	29,55
Kirchner / Scioli	115.423	20,54
L. Murphy / G. Diez	80.641	14,35
R. Saá / M. Posse	79.847	14,21
Carrió / Gutiérrez	68.499	12,19

**Cdad. BS. AS.** ● 98,5% ■ 0,5% ✕ 1,3%

FORMULA	VOTOS	%
L. Murphy / G. Diez	498.194	25,80
Carrió / Gutiérrez	383.132	19,84
Kirchner / Scioli	375.804	19,46
Menem / Romero	309.295	16,02
R. Saá / Posse	159.113	8,24

**GRAN BS. AS.** ● 95,8% ■ 0,6% ✕ 1,5%

FORMULA	VOTOS	%
Kirchner / Scioli	1.201.382	27,75
Menem / Romero	844.088	19,50
Carrió / Gutiérrez	669.995	15,47
L. Murphy / G. Diez	613.969	14,18
R. Saá / Posse	578.276	13,36

**BS. AS.** ● 97,1% ■ 0,7% ✕ 1,6%

FORMULA	VOTOS	%
Kirchner / Scioli	1.808.154	25,12
Menem / Romero	1.458.375	20,28
L. Murphy / G. Diez	1.141.548	15,86
Carrió / Gutiérrez	1.112.825	15,46
R. Saá / Posse	1.000.459	13,90

**CORDOBA** ● 99,3% ■ 1,2% ✕ 1,9%

FORMULA	VOTOS	%
Menem / Romero	473.131	28,32
L. Murphy / G. Diez	360.702	21,59
R. Saá / M. Posse	320.794	19,20
Carrió / Gutiérrez	187.666	11,23
Kirchner / Scioli	180.002	10,77

**LA PAMPA** ● 99% ■ 0,7% ✕ 1,5%

FORMULA	VOTOS	%
Menem / Romero	48.522	27,70
R. Saá / M. Posse	36.015	20,56
Kirchner / Scioli	30.939	17,66
L. Murphy / G. Diez	24.961	14,25
Carrió / Gutiérrez	19.498	11,13

**REFERENCIAS**

% Mesas escrituradas  
 % Votos en blanco  
 % Votos anulados

PROVINCIA	FORMULA	VOTOS	%

Fuente: [www.guiaelectoral.com.ar](http://www.guiaelectoral.com.ar)

## 2-1. La democracia encorsetada

La democracia argentina ha tenido que hacer frente, como hemos visto, a varios desafíos de los que nunca salió indemne<sup>54</sup>. El primero colocó a la sociedad frente a la reestructuración institucional y el ejercicio de todos los derechos que implica una sociedad democrática y moderna. Si bien Raúl Alfonsín avanzó en esta línea, no pudo cerrar el capítulo militar ni dominar la crisis económica, anticipando la entrega del poder en el peor contexto hiperinflacionario posible.

La resolución de estos problemas constituyó el segundo desafío que había colocado a la sociedad argentina, no ya frente al terrorismo de Estado, sino frente al abismo de una profunda crisis económica. Estabilidad y crecimiento debían lograrse sin reparar en los costos éticos, institucionales o económicos. En este sentido, el nuevo presidente decidiría afrontar este desafío implementando políticas contrarias a su propia tradición partidaria. Su giro neoliberal cosechó excelentes resultados a corto plazo, pero endeudó y destruyó al país en el mediano y largo plazo; cuando las consecuencias empezaron a hacerse evidentes y se sumaron a los numerosos escándalos por el manejo privado de los fondos públicos, un tercer desafío estaba surgiendo.

Lograr el desarrollo sostenido del país, con una práctica política no corrupta, cerraba en tono de aspiración la década menemista y abría las expectativas ciudadanas al gobierno de la Alianza Progresista. La escasa experiencia, la carencia de creatividad y una rápida conformación corporativa como clase política, ahondó con creces la degradación institucional, la crisis de los partidos políticos y de la representación. Así llegábamos a 2001 y al último desafío, la recomposición del régimen

---

<sup>54</sup> Un obra que recorre desde diversas perspectivas los veinte años de democracia en el país es la de Marcos Novaro y Vicente Palermo (Comp.), *La historia reciente. Argentina en democracia*, Buenos Aires, Edhasa, 2004.

democrático que debía ser llevada a cabo por un presidente que había logrado su legitimidad con un escaso porcentaje de votos.

Hay que valorar que en estas dos décadas, la democracia en su acepción procedimental se sostuvo y las elecciones se impusieron como mecanismo para la transmisión pacífica del poder. El justicialismo perdió dos veces la competencia por la presidencia y en el caso de 1999, por primera vez en su historia, traspasaba el poder a una fórmula política de signo distinto que le había ganado en elecciones libres. Incluso en plena crisis del año 2001 y con todos los votos de protesta recogidos, la voluntad popular se expresó libremente en la competencia electoral.

Por otra parte y en el marco del proceso de transformación de una “democracia de partidos” a una “democracia de lo público”, podemos afirmar que la coyuntura electoral de 1983 puso en funcionamiento, quizá por primera vez en la Argentina, un sistema de partidos en la medida que, como tales, debieron abandonar sus pretensiones hegemónicas y asumirse como “parte” de un sistema. Pero también aquella coyuntura expresaba un tipo de “oferta electoral” que canalizaba tradiciones e identidades políticas diferenciadas, con bases sociales aprehensibles que podían ser asociadas a determinada opción política, con fuerte implantación territorial y con sus votantes organizados en gran parte en torno a esa identidad y contorno social. Ahora bien, esa oferta electoral ha cambiado sensiblemente en estos veinte años, por su falta de respuesta a las demandas de la ciudadanía, y también por el aumento de la influencia de los medios de comunicación.

Al final del período muchos de los nuevos liderazgos que fueron emergiendo al margen de las estructuras partidarias convencionales, o inclusive ajenos a ella, pero con fuerte presencia mediática, construida en ciertos casos como eco de los medios de comunicación, comparten ahora el respaldo necesario para construir poder. No obstante, es

ilusorio pensar en la pérdida total de vigencia de los partidos en el sistema democrático. De hecho, la forma de instalarse, de construir y de mantenerse en el poder ha ido variando, pero a pesar de este proceso la importancia del rol y la estructura de los partidos políticos están vigentes. La historia reciente de Néstor Kirchner en su ascenso al poder y su legitimidad derivada más de los sondeos de opinión que de su inserción en la estructura partidaria, dan cuenta de una parte de este proceso. De la misma forma, la retirada parcial de la aspiración “transversal” y el acercamiento, o al menos la reducción de la agresividad, iniciado recientemente por el Presidente hacia los núcleos históricos del Partido Justicialista, y en particular del justicialismo de la capital del país, son muestra de la otra parte del proceso y de la necesidad todavía vigente de una lógica de “tipo partidaria” para consolidar poder.

Avanzando entonces en la caracterización del sistema de partido argentino, Abal Medina (2004) señala varios problemas del mismo, que resulta interesante destacar. En primer lugar, una lógica política “amigo/enemigo” que ha dificultado el consenso y la aceptación de la pluralidad, llegando incluso en otras épocas a romper violentamente con el orden institucional, a través de golpes militares y frente a resultados electorales no deseados; en segundo lugar, sobre todo desde los años ochenta, la desarticulación de los partidos en el plano nacional, que actuaban como confederaciones de partidos provinciales con liderazgos fuertes asentados en el plano local; en tercer lugar, el recurso a prácticas clientelares que, junto con la inestabilidad institucional, ha degenerado en una clase política dependiente por completo del Estado y escasamente preparada en términos técnicos o normativos; en cuarto lugar, una compleja relación entre lo partidario y lo social, oscilando entre una separación total o una cooptación directa.

Por último, dos problemas relacionados: la lógica gregaria de los partidos, negando la validez de los otros, y la incapacidad de los grupos



de la derecha para articular una opción partidaria sólida. Tanto el peronismo como el radicalismo han asumido para sí los ejes derecha e izquierda, dificultando por tanto el surgimiento de partidos claramente de centroderecha y centroizquierda, proceso en el que parecen haber colaborado el desinterés de los grupos empresarios por sostener de forma estable un partido propio, y la actitud de los sindicatos de no comprometerse con una sola opción.

Podemos afirmar, como lo hace Juan Russo que, Argentina posee desde 1983 un sistema de partidos inestable pero orientado hacia un sistema nacional predominante<sup>55</sup>. Con esto se refiere no sólo al crecimiento de aquel que tiene los recursos políticos y favorece una alternancia imperfecta, el peronismo, sino también al retroceso de aquellos que han fracasado en la tarea de gobierno. De esta manera, el radicalismo habría reducido no sólo sus posibilidades de acceder nuevamente al gobierno, sino las de las opciones políticas no peronistas.

Esto es un dato importante tras el cuadro electoral de 2003 y el desempeño posterior de los partidos. El radicalismo, hundido como partido nacional, se ha dividido en dos opciones claras de centroderecha y centroizquierda, que no logran competir con posibilidades reales de triunfo, salvo en algunos distritos. El justicialismo resiste los embates para seguir en proceso y ha adquirido una centralidad tan grande en el sistema que algunos politólogos ya hablan de la carencia de un sistema de partido y de la resolución de la política en el marco de la interna peronista. Pese a todo, creemos conveniente, por ahora, enunciar un sistema de partidos inestables de estructura predominante pero con posibilidades, aunque sea a mediano plazo, de recuperar la alternancia en el gobierno y un mejor equilibrio en cuanto a las dimensiones y el peso específico de los diferentes partidos que lo integran.

---

<sup>55</sup> Juan Russo, “La alternancia imperfecta”, en *Revista Estudios sociales*, Santa Fe, UNL, Año XIII, N° 25, 2° semestre de 2003.

Aún así, no podemos dejar de señalar que existe otra acepción de democracia en la que, según los indicadores socio-económicos de los últimos años, Argentina es deudora. La democracia sustantiva, aquella que no puede darse en medio de un proceso de exclusión social y endeudamiento como el acontecido, sigue siendo, pese a la lenta salida de la crisis, una aspiración o el desafío más importante.

### **3. La situación socioeconómica del pueblo argentino luego de la crisis económica, política y social**

La transformación destructiva que han experimentado las estructuras sociales de la sociedad argentina durante los últimos tres decenios no parece tener parangón en el mundo contemporáneo. Una especie de suicidio colectivo que, con la aprobación de buena parte de la población, llevó a la clase dirigente a la aniquilación de activos afectados a la planificación, a la toma de decisiones, al control, a la producción y a la promoción social que había costado varias generaciones acumular.

Sólo a título de ejemplo, podríamos señalar que el valor agregado por la industria al PBI argentino bajó del 252 % para el período 1950-1975 al 10 %, para el período 1976-2000. En este último lapso, la deuda externa de nuestro país se incrementó de 7000 a 160.000 millones de dólares (Plan Fénix, 2001).

Con respecto a la desocupación que tradicionalmente había fluctuado durante el siglo XX entre el 5 y el 7 %, superó cómodamente el 20 % después de la crisis de 2001. La pobreza alcanzaba en el año 2002 a más de la mitad de la población y la indigencia a una cuarta parte de la sociedad. Asimismo, existen zonas de esta destrucción social de características difícilmente cuantificables: cómo medir el desaliento, la pérdida de esperanza y la expansión, en el seno del cuerpo social, de un

vacío en el ámbito de los valores por el que la población en general dejó de vincular el trabajo, el estudio y el esfuerzo con el éxito personal y colectivo.

**Cuadro N° 7**  
**Porcentaje de hogares y personas bajo la línea de pobreza**  
**2001-2004**

<b>Argentina</b>	<b>Hogares/Línea de pobreza Mayo 2001</b>	<b>Personas/Línea de pobreza Mayo 2001</b>	<b>Hogares/Línea de pobreza Mayo 2004</b>	<b>Personas/Línea de pobreza Mayo 2004</b>
Total país	26,2	35,9	33,5	44,3

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Permanente de hogares del INDEC.

En junio de 2003, más del 30% de los hogares de la región recibía un subsidio del “Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados”<sup>56</sup> (PJJHD) (promedio país: 17,1%), sobresaliendo los casos provinciales de Catamarca (42% de los hogares), Chaco (45%), Formosa (45%) y Jujuy (42%). Esta situación socio-ocupacional y económica reconoce un largo período estructural de gestación, aunque emerge en esta magnitud y sin mayor solución después de la crisis de 2001.

En marzo del año 2005, el porcentaje de hogares cubiertos por PJJHD ascendía a un 20% más, manteniéndose por sobre el 40% las

---

<sup>56</sup> Durante el mes de abril de 2002, el gobierno nacional puso en marcha un programa del PNUD, consistente en ayuda económica a 1.200.000 Jefes y Jefas desocupados de hogares pobres y con hijos menores de 18 años o, discapacitados de cualquier edad o, con la mujer (Jefa o Cónyuge) embarazada. El programa luego se hizo extensivo a desocupados jóvenes y a mayores de 60 años sin prestación previsional.

jurisdicciones de Chaco (44,2%) y Formosa (42,5%). El conjunto de hogares cubierto por el PJJHD alcanza al 32,8% del total nacional, sobresaliendo el caso de Chaco, donde reside más del 6,5% del total nacional de hogares con subsidio; Tucumán, 4,4%; Salta, 4,0%; Corrientes, 3,8%; Santiago del Estero, 3,1% y Jujuy, 3,5%.

**Cuadro N° 8**  
**Porcentaje de hogares y personas bajo la línea de indigencia.**  
**2001-2004**

<b>Argentina</b>	<b>Hogares Mayo 2001</b>	<b>Personas Mayo 2001</b>	<b>Hogares Mayo 2003</b>	<b>Personas Mayo 2003</b>	<b>Hogares Mayo 2004</b>	<b>Personas Mayo 2004</b>
<b>Total país</b>	8,3	11,6	20,4	27,7	12,1	17,0

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC.

Desde el momento en que se profundizó la crisis, a principios de 2002, y más allá de los efectos de las políticas económicas implementadas, el gobierno nacional puso en marcha diferentes medidas paliativas orientadas a incrementar el empleo, elevar los ingresos y mejorar el acceso a bienes y servicios mínimos para atender la situación de los grupos que enfrentan las situaciones más graves.

**Cuadro N° 9**  
**Evolución de la tasa de desocupación**  
**en porcentajes 2001-2004**

<b>Argentina</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
<b>Total país</b>	16,4	21,5	19,1	14,6

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC

En las provincias que registraban aumentos considerables de desocupación en las últimas tres décadas, se visualizan leves cambios

(por ejemplo, Neuquén y Chubut), debido a transformaciones muy marcadas en la estructura de la producción y en la composición de su canasta de bienes y servicios. En ambos casos se registran inversiones “nuevas” de tal magnitud que transforman el escenario productivo local, desplazando intersectorialmente los ejes de la economía territorial (ver capítulo III).

Todos los intentos realizados por el último gobierno constitucional comienzan a plasmarse en un aumento del empleo y un crecimiento de la economía del 8%, aunque el daño social en los estratos sociales más bajos aún está lejos de repararse. Las políticas culturales no tienen cabida en la mayoría de la población que se incrementó al desamparo del Estado: sin educación, sin salud, sin justicia, sin seguridad ni protección integral de su condición de ciudadanos.

### **3. 1. La desigualdad urbano-rural en el país**

Las disparidades existentes entre la población que reside en áreas urbanas y aquella que vive en áreas rurales expresa con más fuerza las desigualdades en los niveles de desarrollo humano del país. Si bien el país ha transitado por un importante proceso de urbanización a partir de la implementación de la ISI, con cerca del 90% de su población viviendo en ciudades (localidades de 2.000 habitantes o más), deben tenerse en cuenta las diferencias significativas en la calidad de vida entre los dos ámbitos, según lo exhiben algunos indicadores asociados a la misma. Asimismo, encontramos en el interior del país, fuertes disparidades: provincias con menor desarrollo humano con un alto componente de población rural y provincias que superan el nivel promedio.

Con relación a estos aspectos, cabe indicar, por ejemplo, que mientras el 46% de los habitantes de áreas urbanas no tenía en el año 2001 cobertura de salud –sea a través de una obra social, una mutual o un plan de salud privado–, esta proporción alcanzaba al 63% entre aquellos que residían

en las áreas rurales. También resultan marcadas las brechas en la tasa de asistencia escolar, excepto para la población en edad de asistir al nivel primario. Por ejemplo, sólo el 56% de aquellos con edades entre 15 y 17 años y que residían en zonas rurales asistían al sistema educativo en el año 2001, cifra que superó el 82% entre aquellos del mismo grupo de edad que residía en ciudades. Estas proporciones, junto con las correspondientes al grupo de más edad, reflejan la importancia del conjunto de jóvenes que viven en pequeñas localidades o en el campo y que no logran acceder a la educación secundaria o que no la terminan, como también la proliferación de la pobreza urbana o lo que llamamos en el primer capítulo, la periferización de la pobreza.

Similares resultados encontramos en cuanto a las carencias habitacionales, donde la población rural supera casi en 14 puntos el hacinamiento de hogares urbanos. Sin embargo, se debe señalar que la migración rural-urbana ha despoblado el campo argentino, cuya población se ha desplazado hacia las grandes ciudades como estrategia de supervivencia.

**Cuadro N° 10**  
**Indicadores de las disparidades urbano-rurales**  
**Datos correspondientes al año 2001**

Salud-Educación-Vivienda	Urbano	Rural
<b>Población sin cobertura de salud</b>	<b>46,3</b>	<b>63,2</b>
<b>Población incorporada al sistema educativo</b>	<b>42,0</b>	<b>20,4</b>
<b>3-4 años</b>	<b>80,8</b>	<b>65,9</b>
<b>5 años-11 años</b>	<b>98,5</b>	<b>96,4</b>
<b>12-14 años</b>	<b>96,2</b>	<b>87,2</b>
<b>15-17 años</b>	<b>82,4</b>	<b>56,1</b>
<b>18-24 años</b>	<b>39,1</b>	<b>16,5</b>
<b>Hogares con población hacinada</b>	<b>22,3</b>	<b>36,9</b>

**Fuente:** Censo Nacional de Población y Vivienda 2001. INDEC

#### **4. Propuestas de desarrollo para el Estado. Una revisión histórica**

Argentina muestra en su trayectoria histórica sintonía con el resto de los países desarrollados en materia de designios económicos; ha demostrado aceptación de las recetas para lograr el desarrollo, aunque condicionada por la dimensión político-institucional.

La proliferación de planes de desarrollo económico en la historia del país aparece en todos los gobiernos, siempre respetando la lógica global que seguían los países desarrollados, se enunciaron, pero en la mayoría de los casos apenas llegaron a aplicarse. Las interrupciones fueron provocadas por colapsos políticos y económicos, que desencadenaron crisis recesivas y retrocesos sociales.

Si bien hemos repasado, brevemente, las etapas durante las cuales se forja la situación actual del país, consideramos importante revisar detalladamente las propuestas económicas y políticas por las que transitó tres generaciones. En esta dirección, corresponde señalar que en 1944 se inicia un proceso de institucionalización de organismos estatales que planificarían las diversas propuestas. Así se creó el Consejo Nacional de Posguerra (CNP), destinado a la coordinación y planeamiento económico, bajo la coordinación de Juan Domingo Perón, entonces vicepresidente de la Nación.

Un año más tarde se difunde el documento “Ordenamiento político y social” y el 19 de octubre de 1946 se presenta el “Primer plan quinquenal 1947-1951”, con un contenido básicamente económico cuyo objetivo era orientar el camino hacia la industrialización para sustituir las importaciones. Si bien este hecho dio carta blanca al Poder Ejecutivo Nacional para financiarlo, agregó 27 nuevos proyectos de leyes que fundarán las bases de aspiración al desarrollo.

El CNP es disuelto en 1949 y reemplazado por la Secretaría Técnica de la Presidencia. En 1952, dicho organismo se convirtió en Ministerio de Asuntos Técnicos y produjo el “Segundo plan quinquenal 1953-1957”, que comienza a ejecutarse en 1954, con el objetivo de asegurar la evolución progresiva de la economía social promocionando actividades que consolidarán la independencia económica y reservarán al gobierno el manejo del comercio exterior.

Diez años más tarde, durante la presidencia de Arturo Frondizi, se crea el Consejo Federal de Inversiones (CFI) para el planeamiento territorial, organismo que tendrá una importancia decisiva en el desarrollo de empresas ligadas a la explotación de recursos estratégicos de las regiones del país, coordinando inversiones junto a la Comisión de Administración del Fondo de Apoyo al Desarrollo Económico (CAFADE).

Como hemos visto, la estrategia “desarrollista” se orientó a la planificación estatal para la aplicación de recursos y la incorporación de capitales extranjeros a los medios de producción, fundamentalmente el energético, el siderúrgico, la química pesada y las industrias automotriz y de maquinarias. En 1961, se crea el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), que fijó objetivos y programas sectoriales y regionales: el más importante que dejará su sello histórico es el “Plan nacional de desarrollo 1965-1969”, bajo el signo del federalismo y de la democracia salarial<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> A fines de 1966 se creó el Sistema Nacional de Planeamiento, sobre la base de la ley N° 16.964 (Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo), cuyo Consejo Nacional de Desarrollo era responsable de “formular la política y estrategia nacional de largo plazo inherentes al desarrollo, sobre la base de los objetivos políticos que se haya propuesto alcanzar el gobierno nacional”.



Sobre esta base se elaboraron lineamientos para el planeamiento de políticas nacionales para el desarrollo con la participación de actores como sindicatos y empresarios concretándose lo previsto por la ley 16.964 respecto de los “entes de consulta y participación”, esto abrió la participación a las organizaciones de trabajadores lo que significó un hecho emblemático en la historia del país. En este sentido, el *Plan nacional de desarrollo y seguridad 1971-1975* aspiró a una evolución regional más justa, armónica y equilibrada y al mejoramiento del nivel educativo y las condiciones del bienestar de la población a través del ingreso y el pleno empleo.

Durante la corta presidencia de Héctor Cámpora, por Decreto N° 185 del Poder Ejecutivo Nacional se crea el comité del “Plan trienal para la reconstrucción y la liberación nacional 1974/1977”. El organismo responsable fue el Instituto Nacional de Planificación Económica (INPE), formado sobre la base del CONADE, que se ocupó del análisis y la planificación de la inversión estatal. El plan fue aprobado en diciembre del 1973 pero no llegó a consolidar líneas de acción ante la irrupción de la dictadura.

Así, en el absurdamente denominado “Proceso de reorganización nacional”, más conocido como la dictadura militar, a mediados de la década de 1970 se lanzó el “Programa de recuperación, saneamiento y expansión de la economía argentina”, dado a conocer por Martínez de Hoz, ministro de economía, el 2 de abril de 1976. Asimismo, por la ley 21439, se crea el Ministerio de Planeamiento, que difundió un trabajo preliminar bautizado “Proyecto nacional”.

Disidencias entre militares hicieron que la citada cartera pasara a convertirse en una secretaría de la Presidencia, que elaboró mayoritariamente estudios sectoriales puntuales. Paralelamente, desde el año 1976, el Instituto Nacional de Planificación del Estado estudió y asignó prioridades a las inversiones públicas.

Con el retorno a la democracia constitucional, la gestión de Raúl Alfonsín aceptó que la Secretaría de Planificación elaborara dos documentos: “*Lineamientos para una estrategia de crecimiento económico 1985-1989*” y el “*Plan nacional de desarrollo 1987-1991*”, con la dirección del ministro de Economía Juan Sourrouille, que se implementaron, sin el tratamiento del Poder Legislativo.

Los Equipos Federales de Planificación Justicialista, cercanos a Carlos Menem durante su primera campaña electoral a la presidencia, difundieron un “*Tercer plan quinquenal 1990-1995*” que no llegó a ponerse en práctica, ya que el ministro de Economía Domingo Cavallo terminó impulsando el Plan de Convertibilidad, sancionado por el Congreso en abril de 1991. Menem también disolvió el CONADE (Comisión Nacional de Desarrollo) y publicó otro documento al que llamó “*Argentina en crecimiento 1995-1999*”.

En el año 1994, impulsado por Juan José Llach, entonces secretario de Programación Económica, se sancionó la ley 24354, que preveía una planificación obligatoria de la inversión pública pero, que en los hechos nunca se cumplió.

En mayo de 2003 se conoció un programa realizado por la cartera económica y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través de la oficina de la Comisión Económica para América latina y el Caribe (CEPAL) en Buenos Aires, presentado como “*Lineamientos para fortalecer las fuentes del crecimiento económico*”, sobre la hipótesis que permitiría definir un programa de crecimiento sustentable con el debido aumento en el nivel de bienestar social, sin el cual a mediano plazo todo programa dejaría de ser consistente y sustentable.

Como vemos, lo común a todas las propuestas es el acento puesto en el crecimiento económico y de hecho las definiciones de los diferentes

gobiernos van todas en esa dirección, con excepción del documento elaborado por el ministro Lavagna en el cual se lee: *Alcanzar el bienestar generalizado y sostenible de toda la comunidad exige la consecución simultánea de determinados aspectos interrelacionados: crecimiento económico; distribución equitativa de la riqueza generada; disminución paulatina de la pobreza, y cuidado del medio ambiente.*

Asimismo, se planteó la necesidad de una política que garantizara la recuperación de los índices de desempleo, la reducción paulatina de la economía informal, la eliminación de la precariedad laboral y el aumento del salario real, a fin de asegurar una distribución equitativa de la riqueza y la cobertura total de las necesidades humanas. Todo esto demandaba una “estrategia de desarrollo nacional” que permitiera la inserción del país en la economía mundial. Por lo tanto, se requerían políticas activas desde el Estado, compromisos de dirigentes políticos y sociales, emprendedores dispuestos a invertir esfuerzos y capitales en el país, y una capacidad científica y tecnológica que propiciara un proceso de mejoramiento continuo.

Asimismo, al analizar qué debía hacer el gobierno nacional, Cleri mencionaba “la definitiva consolidación y vigencia del espíritu del MERCOSUR, las alianzas en el Movimiento de los No Alineados, y estar atentos a la evolución de la Organización de Cooperación de Shanghai”. Recomendó “apoyar, coordinar y proyectar los esfuerzos locales; fortalecer las agencias de desarrollo local, poner a su disposición información sobre la demanda y ayudar a la formación de cuadros para la gestión de las mismas y de los proyectos de producción y trabajo derivados”. Aseveró que el Estado nacional debía complementar a las agencias con apoyos de unidades operativas transversales que facilitaran sus acciones, en principio atendiendo a las siguientes cuestiones:

a) Promoción del comercio exterior, con la búsqueda de demandas mundiales insatisfechas y ayuda para localizar canales adecuados para la colocación de productos y servicios.

b) Financiamiento, incluso con capitales de riesgo para las pequeñas empresas con potencial de desarrollo.

c) Incorporación de tecnología, a través de los órganos de competencia del Estado: Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, y las universidades. Además proponía el armado de una red educativo-científico-tecnológica esencialmente pública pero con relaciones recíprocas con los privados.

d) Formación y promoción de competencias técnico-profesional, ofreciendo pasantías a quienes reciben educación gratuita.

En suma, todas las fórmulas para el desarrollo que surgieron en las últimas décadas de la historia argentina aparecen ensayadas en documentos que, a lo sumo, se han concretado en algunos puntos. Lo que sí es claro es la fuerte dependencia de los estilos de desarrollo asumidos por el país conforme el derrotero que siguió el sistema político nacional y sus relaciones internacionales.

## **5. La Integración Social después de la crisis**

Las posibilidades de administrar la crisis de un Estado débil y sobre todo la necesidad de articular la sociedad y atenuar la conflictividad social, pusieron en funcionamiento diversos mecanismos para procurar restituir el orden y la estabilidad precaria que tenía el país antes de 2001. Acudieron a la asistencia desde organismos internacionales -como el Banco Mundial, el FMI, el PNUD, la Unión Europea y la OIT- hasta

diversas entidades por solidaridades inspiradas en el rechazo rotundo a las recetas neoliberales y a la posibilidad cierta de que los países que representaban corrieran la misma suerte.

En este sentido, Argentina se abría a la recepción de ayudas crediticias y a la implementación de diversos programas que habían sido o estaban siendo implementados en otros países del tercer mundo. Asimismo, será el propio Estado en sus diferentes niveles el que administre estos proyectos, que incluían desde incubadoras de empresas productivas hasta agencias de capacitación y empleo.

### **5.1. La Economía Social: una propuesta desde abajo**

Este subsistema se sostiene en los intercambios entre la economía pública o estatal y la economía empresaria. Se considera que la profundización de ese intercambio es la base para que dicho subsistema logre tener alcance global, teniendo en cuenta que la economía pública es la que moviliza el conjunto del sistema económico del país –a través del subsidio o regulando el crédito y aranceles fiscales, etc.-; mientras que en la economía empresaria se externalizan actividades que son realizadas por organizaciones de la economía social (cooperativas, organizaciones de productores, entre otras).

La Economía Solidaria no se queda sólo en promover la solidaridad por la productividad que pudiera inyectar a las iniciativas económicas, sino que se constituye en el elemento central de un proyecto de economía pensada desde las bases de la economía popular que, según Razeto (1993), se articula en dos dimensiones una, en aquellas unidades y agrupaciones que organizan iniciativas económicas solidarias, y la otra, identificable en un sector especial de la economía, en actividades y circuitos económicos en que la solidaridad se hace presente de manera intensiva y donde operaría como elemento articulador de los procesos de producción, consumo y acumulación.

En el marco de la Economía social en Argentina Basco y Laxalde (2003) identifican tres tipos de organizaciones económicas: de autoproducción, de subsistencia y capitalizadas. Su racionalidad económica se basa en la maximización de un ingreso monetario o no monetario (o su contrapartida en términos de ahorro de gastos vía autoproducción) que permita asegurar y mejorar la vida de los seres humanos.

#### a- Economía social de autoproducción

La producción de bienes y servicios está orientada al autoconsumo para asegurar la reproducción de “la mano de obra”. Esta función social es realizada por unidades u organizaciones unipersonales, familiares y asociativas o comunitarias. Se realiza a través de actividades domésticas y de autoproducción de alimentos, vestimenta y materiales de construcción de viviendas. Esta economía está a cargo principalmente de mujeres, aunque la desocupación estructural de los últimos veinte años ha empujado la incorporación también de varones.

En cuanto a las posibilidades de sostenerse en el tiempo se traducen en dos tipos de microempresas: las que producen sus propios insumos (semillas en huerta, cría de animales de granja) y las que no producen sus insumos básicos y dependen de recursos externos para lograr su reproducción (comedores comunitarios, jardines maternales, panaderías, ladrilleras y canteras para la construcción de viviendas, baratas de ropa).

Los programas que apoyan dicha economía doméstica o de autoproducción actualmente se enmarcan en la administración nacional y están descentralizados hacia comunidades locales de orden municipal:

. Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Consiste en el otorgamiento de un subsidio ínfimo de 150 pesos (45 dólares) mensuales

a familias con hijos a cargo. Está orientado a contribuir con los gastos de alimentación de la familia.

. Programa Crear Trabajo del mismo Ministerio. Consiste en un subsidio equivalente a un salario mínimo (150 pesos mensuales) por tres o seis meses para trabajadores desocupados que no reciban otras prestaciones del Estado. Está orientado a apoyar la creación de puestos de trabajo en el marco de microempresas familiares o comunitarias.

. Por parte del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y de la Dirección de Economía Solidaria, se comenzaron en el año 2003 a implementar programas dirigidos a la seguridad alimentaria y autoproducción de alimentos de sectores de la población en “situación de riesgo y vulnerabilidad”. Consiste en el otorgamiento de pequeños subsidios para la compra de insumos para la producción (semillas, animales de granja, alimento balanceado, etc.) y elaboración de alimentos que son insumos de comedores (harina, levadura, azúcar, etc.)

. El Programa Emprendimientos Productivos Solidarios, otorga subsidios de mayores montos para financiar proyectos comunitarios de autoproducción.

Estos dos últimos programas parten un enfoque territorial del desarrollo comunitario basado en la autogestión y la asociación de sus beneficiarios. Promueven además la inserción de las microempresas en redes productivas dinámicas, con apoyo técnico y de capacitación para la articulación institucional entre organizaciones públicas y privadas, en vistas de su convergencia en estrategias de desarrollo local.

## b- Economía social de subsistencia

Está orientada a la producción o a la comercialización en el mercado de bienes y servicios para asegurar la reproducción de la “mano de obra”. Se emplea tanto mano de obra familiar (microempresas unipersonales o familiares) como asociativa remunerada (microempresas asociadas bajo diferentes formas jurídicas, como sociedades de hecho, cooperativas, etc.).

La venta de bienes o servicios sólo permite obtener un ingreso que alcanza para la reproducción simple de sus recursos productivos (capital y trabajo), es decir, para la subsistencia. La retribución del trabajo no siempre es monetaria, generalmente es en especie; por ejemplo, los créditos que se utilizan en redes o clubes de trueque cumplen las mismas funciones que el dinero (unidad de medida e instrumento de intercambio).

A esta forma de producir, la OIT (1991) la vincula al sector de la economía informal porque se produce en pequeña escala, con baja productividad, inestabilidad y desprotección social para sus trabajadores. La informalidad hace referencia a la ausencia de regulaciones en cuanto a aportes fiscales y previsionales y otras normativas nacionales, provinciales y municipales (permisos, habilitación para la circulación de productos y servicios).

Entre las actividades que la componen destacan las ventas de alimentos en la vía pública, feriantes, vendedores de diarios y revistas, recicladores de basura, cuidadores de autos y lavacoches, redes de trueque, etc. Todas ellas son formas muy precarias de autoempleo que funcionan en la semiclandestinidad. En los últimos años, este sector se ha revitalizado a partir de asociaciones de productores provenientes de distintos rubros.



El apoyo a estas unidades económicas proviene de diversas entidades, las más destacadas son: el Banco Grameen, Cáritas, fundaciones nacionales con apoyo internacional, y organismos nacionales como INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria), INTI (Instituto Nacional de Tecnología Industrial), etc.

#### c- Economía social capitalizada

Son unidades económicas unipersonales o familiares (microempresa) o asociativas (cooperativas, uniones transitorias de microempresas) cuyo trabajo es remunerado en forma monetaria. Dado que se basan en relaciones laborales solidarias, con una lógica redistributiva de los beneficios pero no acumulativa; su racionalidad económica consiste en la maximización de un ingreso monetario, parte del cual va a reinvertirse en la actividad iniciando un proceso de reproducción más amplia.

La conformación de estas unidades, integradas por pequeños productores o microempresarios, se impuso como forma de llegar en mejores condiciones de competitividad a los mercados. Este tipo de estrategias les permite construir economías de escala, reducir costos, incrementar la productividad, ofrecer nuevos productos, acceder a nuevas tecnologías, modernizar el proceso productivo (adquisición asociada de equipos e instalaciones y asesoramiento técnico compartido), mejorar la calificación crediticia (menor riesgo empresarial), y lograr mayor capacidad de respuesta a acciones de los competidores.

Los apoyos que recibe el sector provienen principalmente del Estado, en concreto a través de la Ley N° 25300 de Fomento para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, sancionada en septiembre del año 2000. La misma establece los instrumentos para el fortalecimiento competitivo, extendiendo sus beneficios a las formas asociativas antes mencionadas, y define un techo como monto de facturación anual para obtener el

calificativo de microempresa<sup>58</sup>. Cabe aclarar que, los recursos que destina el Estado para apoyar a estas unidades económicas, son escasos y su regulación se cumple con dificultades.

Dentro de este tipo de economía capitalizada se ubican también empresas recuperadas por trabajadores que optaron por organizarse en cooperativas de trabajo u otras formas jurídicas, como sociedades anónimas o que luchan por la estatización con gestión obrera (Textil Bruckman, Cerámica Zanón, etc.). Actualmente, en Argentina, hay 130 empresas recuperadas que agrupan a más de 10.000 trabajadores (Basco y Laxalde, 2003)

## **5.2. Una estrategia colectiva desde los nuevos movimientos sociales**

En Argentina, se ha venido gestando un Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO) que cuenta con alianzas fuertes como la Confederación de Trabajadores Argentinos (CTA) y un apoyo de las bases populares que le han conferido respaldo efectivo de poder social. La sustentación de dichos movimientos sociales está dada por dos aspectos que se imbrican; el primero se vincula con la crítica al modelo neoliberal implementado en el país y el rechazo a la violencia con el que se llevaron a cabo los *ajustes estructurales* en forma consecutiva desde 1976 a la actualidad. La crudeza de estos ajustes es que atentaron sistemáticamente contra las posibilidades de resolver necesidades básicas de millones de argentinos pertenecientes a los sectores populares. En cuanto al segundo aspecto, este movimiento trabajó en la construcción de propuestas concretas; por ejemplo la más importante fue la de un seguro de empleo que elimine la pobreza; la suba automática de

---

<sup>58</sup> La secretaría de la Pequeña y mediana Empresa del Ministerio de Economía de la Nación, es el órgano de aplicación, se ocupa de que este tipo de empresas también tengan acceso al crédito.

los salarios y la obtención de financiamiento del sector que se benefició con el patrón de acumulación instaurado desde la dictadura hasta la actualidad (Coraggio, 2002).

En esta línea se han ido enhebrando acciones provenientes de otros sectores tales como universidades públicas y privadas, empresas solidarias, movimientos de trabajadores desocupados y agencias estatales de desarrollo, logrando confluir en un punteo de prioridades que ingresaron a la arena política y fueron incorporadas, en parte, a políticas públicas establecidas mediante un programa que establece instancias de evaluación externa y de participación a fin de garantizar el control democrático de las diversas organizaciones participantes y de los estados provinciales y municipales, abriendo así instancias locales de promoción de proyectos colectivos orientados hacia procesos de inclusión social.

Entre los puntos más sobresalientes de dichas propuestas extraemos del análisis realizado por Coraggio (2002) las siguientes<sup>59</sup>:

1- Impulsar el desarrollo de una amplia red de empresas asociadas, productoras de bienes o de servicios para el mercado (pecuniario o de trueque), proveedores de servicios autogestionados o de infraestructura (obras públicas), que valoricen los activos de los trabajadores y mejoren su hábitat; que promuevan capacidades de emprendimiento y producción duraderas, capaces de sumarse al sector de economía social o al mercado con fines de lucro. Se trata de vincular la “ayuda económica estatal” a la participación en trabajos comunitarios o cooperativos propios de la economía social.

---

<sup>59</sup> Se ofrecen los puntos centrales del artículo *Políticas Sociales, laborales y de distribución del ingreso*, encuentro “Hacia el Plan Fénix. De la crisis actual al crecimiento con equidad”, UBA, Buenos Aires, 2002.

2- Extender el beneficio como derecho para todas las familias que lo necesiten (universalización), proporcional al número de hijos y relativo a las condiciones locales específicas; aumentar el valor de la ayuda económica en relación con el nivel de vida de cada región del país; extender el plazo de otorgamiento mientras se mantengan las condiciones que lo justifiquen o esté en proceso de maduración un emprendimiento de economía social al que se hayan integrado los trabajadores que reciben el subsidio -admitir que el hogar debe ser la unidad de intervención, permitiendo que otros miembros desocupados del mismo, que no sean cabeza de familia puedan realizar las prestaciones laborales-.

3- Limitar el acceso indirecto a la ayuda económica como subsidio al empleo por parte de empresas privadas, salvo en condiciones probadas de vulnerabilidad de los puestos actuales de trabajo, que deberán ser preservados, y aun en esos casos la vinculación deberá ser por tiempo limitado; favorecer arreglos de cogestión de trabajadores y empresarios con el control de los sindicatos dada la debilidad del Estado para controlar el cumplimiento de sus propias disposiciones.

4- Proveer de asesoría técnica, así como de acceso general al conocimiento y la información -a través de las universidades, Institutos Tecnológicos, sistema de educación y capacitación en general- a los promotores y agentes de empresas asociadas, sin fines de lucro.

5- Proveer un fondo de capital de trabajo y de inversión inicial para las empresas y, a la vez, desarrollar un sistema de Banca Social y de Microcrédito de varios niveles y estilos (desde el crédito solidario según la metodología del Grameen Bank hasta el crédito a sola firma monitoreado, previa constatación de la viabilidad del emprendimiento).

6- Convocar y registrar a las organizaciones sociales, no gubernamentales, sindicales, barriales, productivas, profesionales, estudiantiles, educativas, de servicios de salud, así como empresas privadas, con disposición y capacidad probada para generar, detectar, formalizar y dar apoyo a proyectos de economía social.

7- Capacitar promotores locales y regionales de la economía social, incluyendo agentes públicos, hasta ahora dedicados al trabajo de campo asistencialista y la formación de una generación de jóvenes promotores y emprendedores sociales locales, seleccionados por las comunidades locales por su capacidad, remunerados como pasantes, capaces de mediar entre recursos y empresas, y de contribuir a eslabonar sistemas de empresas complementarios, aumentando la eficiencia y la sostenibilidad de los mismos.

8- Generar un Banco de Información sobre oportunidades de mercado, base para regular la entrada en áreas con riesgo de sobreproducción; áreas de necesidades insatisfechas, acceso a las tecnologías y formas de organización más apropiadas; generación de espacios de encuentro para aprender de otras experiencias, consolidación de acciones colectivas y promoción de los productos de la economía social en mercados más amplios. Todo esto encaminado a facilitar la participación en redes y mercados internacionales de economía social, economía solidaria, empresa social, economía popular, productos ecológicos, turismo cultural, etc.

9- Enmarcar la promoción de formas de la economía social en planes estratégicos de desarrollo local o regional elaborados de forma participativa, apoyados metodológicamente desde los gobiernos provinciales, las universidades u otras instituciones con capacidad para hacerlo.

10- Redirigir parte del poder de compra del Estado hacia el sector de Economía Social para evitar -como resultaría con la tarjeta de débito como instrumento de cobro de los subsidios- que la capacidad de compra se dirija hacia el sector monopolista, favoreciendo la segmentación de los mercados -como lo hacen las redes de trueque-, vinculando la producción con el consumo directamente o, en todo caso, con la mediación del microcomercio minorista organizado (por ejemplo, armando una canasta básica que estaría disponible solamente en la red de comercios minoristas). Con esto se pretende un efecto multiplicador local del impacto redistributivo y minimizar su filtración al exterior o a los monopolios.

11- Desarrollar marcas locales del sector asociativo; realizar una fuerte propaganda institucional de modificación de los hábitos de compra: *compre nacional, compre local, genere empleos, genere un ambiente sano, evite el endeudamiento externo* y, negociar con el comercio minorista, la inclusión de los bienes producidos por la economía social en los canales de oferta local y regional.

12- Desarrollar un programa de seguridad alimentaria que garantice que ningún hogar carezca de una canasta básica de alimentos, mediante la organización de su poder de compra, la autoproducción comunitaria, la organización de redes de producción e intercambio (ferias, etc.), lo que implica, además, una intervención en los mercados de alimentos exportables.

13- Generar una normativa nacional, provincial y municipal que regule y facilite el acceso a personería jurídica, pero libere de impuestos o tasas al sector social de la economía, considerado de interés público; esto incluye en particular el desarrollo de una banca social y un sector financiero cooperativo que canalice los ahorros populares hacia las actividades económicas de los mismos trabajadores, asociados o individuales.

Esta propuesta que ha sido consensuada por la totalidad de las organizaciones políticas que conforman la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), es el intento de institucionalización de parte de un largo proceso emprendido por los sectores vulnerabilizados por la pérdida del trabajo y la lucha cotidiana por renovar la igualdad de oportunidades en una sociedad altamente excluyente.

## **6. El balance después de la tercera década neoliberal**

El proceso de deterioro de las condiciones de vida de los argentinos lleva casi treinta años ininterrumpidos y sus huellas sociales se presentan profundas y duraderas. Asimismo, se sabe que sin la intervención del poder político la pobreza y la miseria continuarán su curso reproduciéndose de generación en generación; según estimaciones podemos estar frente a la tercera generación de argentinos excluidos, lo que implica un nivel de daño irreparable para los sectores populares.

Después de treinta años de predominio del neoliberalismo, en la estructura social y económica de la Argentina actual se experimenta la penosa sensación de que sobra la mitad de la población. Los excluidos, en tanto desocupados o subocupados en actividades improductivas, no forman parte de la oferta ni de la demanda, ya que al carecer de ingresos no tienen inserción en el mercado y conforman, eso sí, el extendido sector de los que padecen acuciantes necesidades de bienes públicos.

Ante este cuadro, se hace imprescindible la referencia al pasado, a los tiempos de la construcción de la nación que contuviera a las mayorías, ya que lo que queda en pie en la Argentina se origina en ese esfuerzo que la sociedad se propuso a lo largo de la existencia de las generaciones que nos precedieron y que hicieron posible la inclusión social, en tanto bisagra a la hora de construir una sociedad desarrollada.

Como dice Rubén Berenblum (2005)

*[...] nuestros abuelos supieron de la pobreza, del trabajo de sol a sol, de la dificultosa adaptación a un medio extraño donde las costumbres, la religión o la lengua representaban a menudo un dilema insoluble. Supieron de la pobreza, pero no de la exclusión. A lo largo del siglo XX, la sociedad argentina, paulatinamente, los fue incluyendo; los medios que materializaron esta inclusión fueron los únicos posibles, la educación, la salud, el trabajo digno y protegido, la seguridad social, el acceso a la cultura y a la práctica de los deportes. Un proceso de cohesión nunca concluido en el que el Estado impuso su liderazgo y que también descansó en la acción de las instituciones civiles de la sociedad. Luego, a partir de mediados de los setenta, pero con especial énfasis en los noventa, se verificó el desplome mencionado y la sociedad se internó en el proceso de descomposición social que vivimos y que pareciera no tener fin.*

El desarrollo satisfactorio de las naciones estriba en la fortaleza de un sistema productivo, con creciente incremento del valor agregado por el conocimiento, verificándose un proceso de inversión social en la dotación de bienes y servicios públicos garantizados por el Estado. En este sentido no es posible pensarse en una sociedad moderna en la que no se destinen considerables fondos a la reproducción del capital social. Estas inversiones están enderezadas, además, a restablecer cierta equidad en la distribución de la riqueza y a favorecer, ya que no garantizar, la llamada igualdad de oportunidades (Berenblum, 2005).

Como se desprende de la experiencia histórica contemporánea, el desarrollo requiere un tejido social cuya densidad descansa en un creciente esfuerzo de construcción de condiciones de vida que comiencen antes del nacimiento y se prolonguen por muchos años. La salud de los padres, la alimentación, la vivienda, la prevención y



atención de la salud de los niños, la educación inicial, incluyendo la estimulación temprana en el hogar y la socialización en el ambiente escolar, la protección de la familia, en términos afectivos y materiales, la indumentaria y el calzado adecuados y la práctica de los deportes, por mencionar algunas de las características del modo de vida de los niños y jóvenes de las naciones desarrolladas, se constituyen en condicionamientos previos al complejo y costoso paso por las aulas de la educación formal y la capacitación profesional. La equidad y las necesidades funcionales vienen pues a converger en un sistema que otorga estabilidad y cohesión social a las naciones que lo han puesto en práctica desde los orígenes de la sociedad industrial<sup>60</sup>.

Suponer que la competitividad para la Argentina, en el llamado mundo globalizado, descansa en la explotación de salarios bajos y precarias condiciones de contratación del trabajo, la fragmentación social y la inserción en los mercados internacionales como productores de materias primas alimentarias o energéticas, constituye una falacia. El debate esencial de la Argentina de hoy debe centrarse en la definición de los mecanismos de articulación social destinados a restablecer la inclusión social, no sólo por una cuestión de justicia, sino porque ésta se constituye en uno de los instrumentos fundamentales para promover y sostener el desarrollo integral. Expresado en otros términos, el punto de partida para que la Argentina se encauce y pueda enfrentar sus compromisos internos y externos reside en la reconstrucción de los factores endógenos del desarrollo y en la utilización del Estado para movilizar los mecanismos que posibiliten ese desarrollo<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> Op. cit, 2005:133.

<sup>61</sup> Op. cit, 2005:133

# ANEXO

## **Régimen político de la República Argentina**

La forma de estado y de gobierno de Argentina están definidas en el artículo 1° de la Constitución Nacional, el cual establece:

*La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal, según lo establece la presente Constitución.*

En virtud de expreso mandato constitucional dos de los elementos constitutivos del estado, poder y territorio, se organizan bajo el sistema federal; ello significa una organización descentralizada con base territorial, horizontal que comprende dos esferas de gobierno delimitadas, cada una con una parte del poder total como antítesis del sistema unitario. El federalismo supone la coexistencia de diferentes centros de autoridad, con reparto en el ejercicio del poder político dentro del estado, sin subordinación del uno al otro; existe coordinación y cooperación hacia el logro de metas comunes y ambas esferas, la nacional y las locales, se encuentran sujetas o subordinadas a reglas comunes de convivencia contenidas en la Constitución Nacional.

Dichas reglas se encuentran contenidas en el artículo 5°, que establece las cinco condiciones que deben cumplir los estados provinciales como entidades autónomas dentro del estado federal para ejercer el poder constituyente; y en el artículo 6°, establece las causales de intervención federal a las provincias. Por otro lado, el artículo 121° estipula que las provincias conservan todo el poder no delegado por la Constitución al gobierno federal y el que expresamente se hayan reservado al tiempo de su incorporación, norma que debe complementarse con los artículos 122° y 123°. El artículo 124°, incorporado luego de la reforma constitucional del año 1994, contempla la creación de regiones por parte de las provincias para su desarrollo económico y social.

En cuanto al reparto de competencias o facultades entre ambas esferas de gobierno, debe tenerse presente que las Provincias no son simples divisiones administrativas, sino que son autónomas con poderes propios y que antecieron a la Nación y, en principio, no hay subordinación del gobierno provincial al federal, salvo en cuanto éste representa por mandato constitucional el interés general de la nación, conforme los artículos 5°, 6° y 31°.

En virtud de lo consagrado por el artículo 121° de la Constitución Nacional, las provincias conservan, después de la adopción de la Constitución, todos los poderes no delegados, a menos de contener en la Constitución alguna disposición expresa que delegue, restrinja o prohíba su ejercicio. Así, surgen del texto constitucional competencias exclusivas del Gobierno Federal y que le han sido delegadas por las Provincias, facultades cuyo ejercicio les está vedado a éstas, conforme establece el artículo 126°; competencias reservadas por las Provincias (art. 121°) y competencias concurrentes, cuyo ejercicio corresponde indistinta y simultáneamente a los órdenes federal y provincial, y que son los poderes comprendidos en los artículos 125° y 75°, inc. 18°.

En el año 1994 se reformó parcialmente la Constitución Nacional. Uno de los intereses sobre el que giró dicha reforma fue el correspondiente a la reelección presidencial; permitiendo de este modo usufructuar por un segundo período en el Poder Ejecutivo a Carlos Menem. Se incluyó también, y expresamente, la temática ambiental en el capítulo de “Nuevos Derechos y Garantías”. Al respecto el artículo 41° establece:

*Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo: el daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.*

*Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y la información y educación ambiental.*

*Corresponde a la nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales.*

*Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.*

## Capítulo IV

### La provincia de Neuquén, procesos globales y cambio estructural



Imagen satelital de la provincia de Neuquén

## **1. La estructura social neuquina en tiempos de globalización**

De acuerdo a la lógica que hemos elegido para abordar los procesos más abstractos a nivel global y su relación con la construcción y reconstrucción de las estructuras sociales de entornos locales, hemos analizado las relaciones de la situación mundial, latinoamericana y argentina, por lo que corresponde ahora abordar la caracterización de las dimensiones presentadas en el modelo para analizar la globalización y sus efectos sobre el territorio en la provincia de Neuquén, en la que se sitúa nuestro caso de estudio.

En este apartado se detallan aspectos generales de la dimensión socioeconómica, político-institucional y simbólico-cultural de una de las provincias argentinas del norte de la región patagónica, dentro de la cual se localiza un sistema agroalimentario altamente dinámico, diversificado y con fuerte conexión con el mercado externo. Asimismo, es importante el peso de otras actividades como la explotación de hidrocarburos, lo que ha derivando en un proceso de cambio de las estructuras sociales a lo largo de las últimas cuatro décadas.

### **1.1. Ubicación geográfica**

De posición mediterránea, Neuquén está ubicada en el extremo noroeste de la Patagonia Argentina, junto a la cordillera de los Andes, lo que la hace privilegiada en la conformación de parte de su territorio de montañas, nieves eternas, lagos, ríos, bosques, vegas y mallines, al tiempo que beneficia la diversidad de actividades productivas ligadas a la fruticultura, al turismo, la explotación de hidrocarburos e hidroelectricidad, etc., que se desarrollan bajo cánones globales.

Con una superficie de 94.078 Km<sup>2</sup>, la provincia se encuentra situada al oeste de Argentina; limita al norte con Mendoza, al este y sur con Río Negro, y al oeste con la República de Chile.

## **1.2. Clima**

El clima neuquino es de tipo continental frío, con estación templada. Sin embargo, se pueden distinguir cuatro modalidades climáticas que determinan regiones y paisajes diferentes: frío húmedo de los Andes patagónicos, nival, semiárido cordillerano y árido de la Estepa. En esta última región climática se encuentra comprendida el área bajo estudio.

El clima frío, con estación templada, seca y de intensos vientos se combina con un relieve en el que predomina la meseta. Estos condicionantes naturales no son, actualmente, impedimentos para la explotación agroindustrial debido a la sofisticación en los sistemas de riego y la abundancia de agua que proveen los ríos Limay y Neuquén.

A partir de estos avances en tecnología, dentro del territorio provincial se han puesto en producción importantes extensiones de suelo derivando en la creación de nuevos polos de asentamiento de mano de obra, con base en actividades productivas centrales y otras originadas de externalidades positivas<sup>62</sup>.

Al estar ubicada en la diagonal árida del país, ofrece una gran amplitud térmica anual (aproximadamente de 15° a 40° C), un régimen pluvial de intensidad y duración irregular (150 a 200 mm anuales) y cada vez más baja cobertura vegetal. En este clima tienen especial incidencia las

---

<sup>62</sup> Actividades subsidiarias de otras centrales, que incluyen la realización de servicios y que dan origen a nuevas empresas.



precipitaciones torrenciales de verano lo que permite la generación de reservorios de agua para las zonas alejadas de acuíferos naturales.

## **2. Dimensión Socioeconómica**

La región experimentó los efectos de poblamiento acelerado, urbanización y crecimiento económico en particular, porque se combinaron sus condiciones –una importante capacidad energética, tal como gas, petróleo y recursos hídricos- con el proceso político-económico que vivía el país: la denominada etapa “desarrollista” en la década del 60, el alto precio internacional del petróleo y los excedentes de liquidez de la banca comercial internacional que fueron transferidos a Latinoamérica como préstamos para financiar la construcción de grandes obras públicas y privadas por organismos internacionales.

Una década más tarde, cuando en el resto del país comenzaba a producirse un estado de estancamiento como consecuencia de la crisis económica que se agudizaba en el mundo y en el continente, los factores citados confluyeron para resolver una estrategia de crecimiento provincial basada en políticas de aprovechamiento de recursos energéticos: construcción de oleoductos, gasoductos, obras hidroeléctricas, planta de agua pesada, etc. Ello demandó importante cantidad de mano de obra proveniente de otras provincias y países limítrofes, y produjo una reactivación del empleo en la construcción de infraestructura social para dotar los pequeños pueblos que albergaban a los trabajadores.

La interrelación de actividades productivas como la agropecuaria, agroforestal y turística, propició la diversificación productiva y nuevas

dinámicas político-administrativas (incentivo a la radicación de migrantes, convenios bilaterales con países limítrofes) y simbólico-culturales, que, a partir de 1970, dieron paso a un proceso de territorialización<sup>63</sup> de nuevos espacios elegidos por el Estado provincial o el capital privado para desarrollar los sistemas de producción.

### ***2.1. Actividad Agropecuaria***

Los valles de los ríos Limay y Neuquén, en el departamento Confluencia representan el 96% del valor producido en la provincia. En el resto del territorio, los riegos están destinados al mejoramiento de las pasturas espontáneas. Los principales cultivos son de manzanas y peras, a las que se agregan duraznos y uvas. Las inversiones realizadas para lograr calidad en los productos los hace exportables, lo que ha llevado a la complejización de la cadena agroindustrial incorporando la industrialización, la conservación y el transporte en frío.

Por su parte, en la zona cordillerana predomina como actividad la ganadería trashumante, consistente en el desplazamiento del ganado caprino para el pastoreo, conforme las estaciones del año, la posición de las tierras explotadas y el régimen de tenencia de las mismas. El ganado predominante es el lanar, y su mayor concentración se da en el centro y sur de la provincia. Las principales razas son la Merino, que se adapta a regiones de pastos escasos, secos y duros, y la Corriedale, que se cría en la precordillera. En las zonas de mayor densidad

---

<sup>63</sup> Ver capítulo I. (...) Territorialización es el conjunto de prácticas administrativas, económico-productivas o estrictamente sociales encaminadas a construir un determinado espacio geográfico o físico en un territorio; un espacio socialmente diferenciado y limitado sobre el que se constituye un hábitat, un escenario de acción y de relaciones sociales en el que tiene lugar la producción y reproducción de la sociedad

poblacional se encuentran los establecimientos más tecnificados, mientras que en el norte hay mayor número de explotaciones ovinas con menor calidad de ejemplares y lanas.

En la última década, como estrategia frente a la exclusión de miles de productores de ganado caprino a partir de la implementación del neoliberalismo en el país, los productores de la zona centro conformaron la Asociación de Crianceros Unidos. Entre sus logros más importantes podemos mencionar la aprobación por parte del Estado provincial de políticas de protección a la actividad y subsidios ante riesgos climáticos, y una sólida inversión en tecnología para mejorar la lana logrando alta calidad para exportación. Especializados en pelo de cabra ubican, actualmente, gran parte de su producción en países de la Unión Europea.

El mayor porcentaje de caprinos está en el centro y norte de la provincia. Muchos de ellos son el resultado de la cruce entre Castellana de la Extremadura y Angora. Los vacunos, con predominio de razas europeas, se crían en los campos cordilleranos al socaire del clima invernal riguroso -valles angostos, vegas y mallines-, con una alimentación consistente en forrajes espontáneos y cultivados.

### ***2.1.1. Explotación forestal***

En la zona cordillerana se han implantado, en los últimos treinta años, numerosos bosques de coníferas, lo que ha devenido en un atractivo turístico de gran valoración estética para el paisaje cordillerano. Asimismo, se concentró la forestación en zonas provinciales estratégicas buscando el asentamiento de núcleos humanos y la conformación de actividades productivas, con especies proveedoras de maderas destinadas a la fabricación de embalajes para frutas, muebles, construcción de viviendas, entre otros destinos.

En el siguiente capítulo damos razón de la cristalización de la relación global-local, en procesos de territorialización de algunos espacios y de desterritorialización de otros<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> Ver Capítulo I apartado Hipótesis 2, 3 y 4.

### ***2.1.2 Los recursos no renovables: energía, industria y turismo***

Las actividades productivas ligadas a la explotación de recursos no renovables son centrales en los aspectos socioeconómicos de la provincia.

Las tres cuartas partes del territorio neuquino poseen condiciones favorables para el desarrollo de la minería. La mayor actividad se concentra en la región norte, aunque todavía no ha alcanzado un desarrollo sostenido. La producción metalífera se concentra en oro, plomo y barinita.

El conjunto de embalses construidos a partir del Complejo El Chocón - Cerros Colorados-, posiciona a la provincia como segunda proveedora de electricidad del país, y los importantes yacimientos petrolíferos y gasíferos, desde principios de los ochenta, en el primer proveedor; de esta provincia parten tres gasoductos troncales y un oleoducto que provee del hidrocarburo a destilerías chilenas.

Durante muchos años, la actividad industrial neuquina se limitó a productos alimenticios y forestales. En los años sesenta, el plan de industrialización delimitó como núcleo de desarrollo el área del centro provincial, comprendida por Neuquén, Zapala y Cutral Có. En la actualidad se hallan radicadas industrias de diverso tipo: electrotécnica, mecánica, textil, cerámica, plástica, metalúrgica y subsidiarias del petróleo. En Zapala se produce cemento y cal, y en Cutral Có comenzó a funcionar una planta petroquímica.

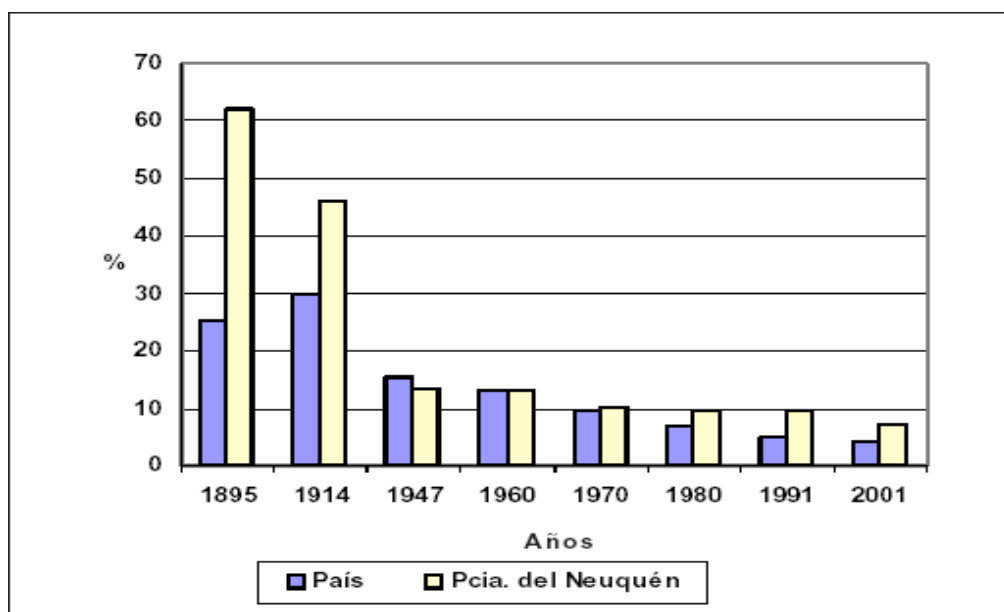
Los múltiples atractivos paisajísticos de Neuquén y sus fuentes hidrotermales generan una creciente corriente turística. Son tres grandes áreas: la región de los lagos, con sus bosques y montañas nevadas, y amplias posibilidades deportivas, el distrito de Copahue-

Caviahue, con aguas termales y barros de efectos curativos, y Confluencia, que aporta los lagos de embalse.

Ahora bien, la necesaria planificación del desarrollo provincial, para acompañar el proceso de expansión de las actividades mencionadas, se tradujo en demanda de enormes contingentes de mano de obra y, por ende, en la migración de flujos poblacionales cuya dinámica aún hoy persiste.

## 2. 2. Demografía

**Gráfico N° 2**  
**Porcentaje de población extranjera en la población**  
**total por jurisdicción según año censal País y Provincia del Neuquén**  
**años 1895-2001**



Fuente: Elaborado por la Dirección General de Estadística y Censos de la Provincia del Neuquén, en base a datos de Censos Nacionales de Población. Situación Demográfica de la Provincia del Neuquén. Serie Análisis Demográfico N° 12. INDEC.

Los rasgos sociodemográficos se relacionan con la importante demanda de mano de obra de las principales actividades productivas que se realizan sobre el territorio provincial, mostrando una intensidad en el crecimiento poblacional desde fines del siglo XIX y mediados del siglo XX, época en que se consolida la conformación del estado nacional y su territorialización geopolítica actual como se observa en el gráfico anterior.

Desde el censo de población y vivienda realizado en 1947 hasta la actualidad, se constata un crecimiento ininterrumpido demostrado en la triplicación de habitantes en el intersticio censal del 70 y el 91. Pese a

haberse frenado la intensidad del fenómeno migratorio en las dos últimas décadas, su importancia en este aumento es crucial; concentrada en el Departamento Confluencia pero diseminada a lo largo y ancho de toda la provincia, la población nueva colaboró y colabora en la construcción y organización social del territorio tanto en el área rural como urbana.

**Cuadro N° 11**  
**Evolución poblacional según censos nacionales**

<b>Año Censal</b>	<b>1947</b>	<b>1960</b>	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1991</b>	<b>2001</b>
<b>Total Población</b>	86.836	109.890	154.570	243.850	388.833	474.155

Fuente: Elaboración propia en base a datos de los Censos Nacionales de Población y vivienda, INDEC.

Las proyecciones para 1999 marcaban un aumento superior al actual, estimando una cantidad de 540.384 habitantes. Sin embargo, la población, según datos del Censo 2001 es de 474.155 personas, con una concentración de 203.190 habitantes en la capital neuquina.

La distribución poblacional es de 419.983 habitantes en área urbana y de 54.172 habitantes en zona rural; presenta también una densidad de 5 hab./km<sup>2</sup>, registrándose un leve aumento (0,77) en el último período intercensal. La población neuquina se distribuye de manera poco uniforme en el territorio provincial; solamente tres de sus treinta y tres municipios -Neuquén, Cutral C6 y Zapala- concentran aproximadamente el 56,67 % del total de la población municipal - 268.719 habitantes- respecto del total de la población de la provincia.



A su vez, poseen las mayores densidades -habitante por kilómetro cuadrado- de población a nivel departamental<sup>65</sup>.

El crecimiento del departamento Confluencia está relacionado con la concentración que supuso la ubicación de la capital de provincia en dicha área y sobre todo con la delimitación de los futuros polos de desarrollo provincial, determinados por la ubicación de terminales viarias del ferrocarril. La conformación de la ciudad capital como centro económico, administrativo y de servicios sumó desde los años 60 hasta la actualidad el impulso de las actividades hidrocarburíferas, hidroeléctricas y de la construcción.

De este modo, la ciudad de Neuquén, en su condición de capital provincial más el efervescente desarrollo demostrado en las últimas décadas, se convirtió en la ciudad más importante de la región patagónica, disputándole la hegemonía del sur argentino a la ciudad de Bahía Blanca, ubicada al sur de la provincia de Buenos Aires.

### **2.3. Estructura del empleo**

En cuanto a la estructura del empleo, el contraste en los últimos años está dado por la fuerte presencia del sector privado en el sector servicios y comercio, frente a una baja participación del sector público productivo de la economía provincial. Esto se relaciona con la dependencia del desarrollo económico a la explotación de hidrocarburos y energía, lo que ha determinado que el Estado Provincial deba ampliar su oferta asistencial en materia de salud, vivienda, educación, transporte y comunicaciones, para ofrecer condiciones de equipamiento e infraestructura social para las nuevas localizaciones de pueblos y ciudades ligadas a dichas actividades acorde al creciente flujo migratorio que se ha establecido en las mismas.

---

<sup>65</sup> El Censo de Población y Vivienda 2001 arroja las siguientes cifras: en Neuquén 203.190 habitantes; Cutral C6, 33.995 y Zapala 31.534.

Hasta la década del 90 el índice de desempleo en la provincia era sensiblemente inferior al del resto del país; esta situación, que se ha invertido desde esa época -casi en un 16% en 1996-, tiene como fundamento el impacto que supuso el proceso de privatización de empresas públicas nacionales localizadas sobre el territorio provincial, que daban empleo a la mayoría de la población. A este fenómeno lo enmarcamos dentro del proceso de desterritorialización generado desde la implementación de las políticas neoliberales de desregulación y liberalización de los activos del Estado argentino.

Relacionado con este proceso, la paulatina disminución del empleo público en favor del sector privado y el aumento de los trabajadores por cuenta propia entre 1980 y 1991, responde al ajuste estructural propiciado por las recetas neoliberales a las cuales adhirió el presidente Menem y que acataron los gobiernos provinciales, a pesar de las fuertes protestas y conflictos por parte de los ciudadanos que se oponían a perder sus fuentes de empleo.

**Cuadro N° 12**  
**Dinámica del Empleo por sector 1980-1991**

<b>Empleo</b>	<b>Año 1980</b>	<b>Año 1991</b>
<b>Trabajadores Sector Público</b>	32 %	28 %
<b>Trabajadores Sector Privado</b>	39 %	34 %
<b>Trabajadores Por Cuenta propia</b>	16 %	20%

Fuente: Elaboración propia en base a Censos 1980-1991. Dirección General de Estadística y Censos.

Según el Censo de 1991, la población económicamente activa (PEA) en la provincia representaba un 62,48%; para el censo 2001 dicho porcentaje permanece casi sin variación (62,5 %), a pesar del aumento de población. De la población de 14 años y más, la categoría ocupacional con índice más alto es la de obrera o empleada, lo que representa un 74,8% ocupada, mayoritariamente en el sector servicios y en la construcción.

Asimismo, la tasa de desocupación, cuya evolución se aprecia en el cuadro siguiente, está en directa relación con el cimbronazo que padeciera la economía del país al caer la convertibilidad que equiparaba el peso con el dólar americano, lo que se suma a la degradación del sistema productivo junto con la privatización de los activos nacionales desde los años 90 en adelante.

**Cuadro N° 13**  
**Tasa de actividad, empleo y desocupación aglomerado Neuquén**  
**Según medición ondas de mayo 2001-2003**

<b>Tasa</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
<b>Tasa de Actividad*</b>	41,3	43,0	42,5	42,4
<b>Tasa de Empleo**</b>	34,0	36,5	33,6	36,9
<b>Tasa de Desocupación</b>	17,7	15,2	20,9	13,1

Fuente: Elaborado por la Dirección General de Estadística y Censos de la Provincia del Neuquén, en base a datos de a Encuesta Permanente de Hogares. INDEC.

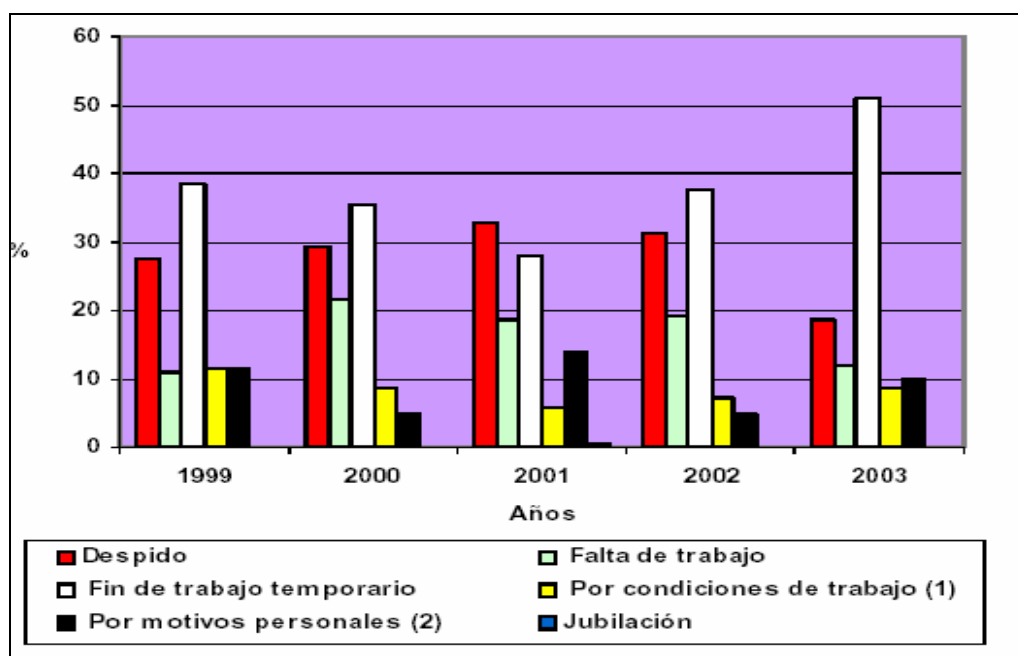
\* Relación entre la población económicamente activa y el total de la población.

\*\*Relación entre la población ocupada y la población total mientras que la activa.

En línea con lo planteado, si observamos las causas de pérdida de trabajo de la población desocupada en el aglomerado Neuquén-Plottier (cuya muestra es representativa para el resto de la provincia), encontramos en primer lugar, y para todos los años analizados, la finalización de trabajo temporario y el despido. Estos resultados son la consecuencia de la implementación de la Ley de Flexibilización Laboral, aprobada por el gobierno menemista y aplicada en su máxima

expresión por el Estado en todos sus niveles, que incluye a modo de ejemplos los nuevos encuadres de las distintas formas de dependencia laboral: contratos laborales con duración de tres a seis meses; contratos de Prestación de Servicios que no contempla el pago a la seguridad social; contrato de Locación de Obras y todas las modalidades de tercerización de servicios de profesionales.

**Gráfico N° 3**  
**Causas de pérdida de trabajo de la población desocupada**  
**con ocupación anterior por onda Aglomerado Neuquén-Plottier**  
**onda mayo. Años 1999-2003**



(1) Incluye a aquellos que “le pagan poco”, la tarea era “por debajo de su calificación” y “otras causas laborales”. (2) Incluye “causas personales” y “retiro voluntario”.

Fuente: Elaborado por la Dirección General de Estadística y Censos de la Provincia del Neuquén, en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares. INDEC.

#### 2.4. Calidad de vida de la población

Con respecto a los indicadores que miden el nivel de bienestar social y la calidad de vida de la población, observamos en el cuadro N° 14, para

1991 que el 21,4% de la población que habitaba viviendas particulares tenía alguna de sus necesidades básicas insatisfechas (NBI); asimismo, la condición de hacinamiento daba una mayor proporción de población provincial bajo la misma, 14,08%. Según datos del censo 2001, estos valores representan, actualmente, un 17% y 14% respectivamente.

El índice de instrucción de la provincia es alto (93,3%), teniendo en cuenta la población de tres años y más y la obligatoriedad constitucional del primer y segundo nivel educativo que les cabe a todos los ciudadanos argentinos.

La concentración de viviendas particulares tipo “A” y apartamentos, constituye un polo habitacional en el municipio de Neuquén; los mismos son construcción que fueron realizadas por el estado provincial para promover la radicación de población, entre las décadas de 1970 y 1980. De un total provincial del 77,67%, le corresponde a este ejido el 48,79%.

**Cuadro N° 14 Evolución Población en hogares particulares con NBI en Neuquén según Censos 1980, 1991 y 2001<sup>66</sup>**

Provincia Neuquén	Hogares Particulares								
	1980			1991			2001		
	Total	En Hogares	NBI %	Total	En Hogares	NBI %	Total	En Hogares	NBI %
<b>Total</b>	232.762	93.507	40,2	380.300	81.391	21,4	467.857	79.547	17,0

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de los Censos Nacionales de Población y Vivienda 1980 y 1991 y del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

<sup>66</sup> Se consideran hogares con NBI a aquellos en los cuales está presente al menos uno de los siguientes indicadores de privación: a-Hogares que tengan más de 3 personas por cuarto (hacinamiento crítico). b- Hogares que habitan en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo).c- Hogares que no tuvieran ningún tipo de retrete.d- Hogares que tengan algún niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asistiera a la escuela. e- Hogares que tengan 4 ó más personas por miembro ocupado y cuyo jefe no haya completado tercer grado de escolaridad primaria.

Ahora bien, hasta bien entrada la década del 90, la Provincia fue receptora de importantes flujos migratorios que se fueron distribuyendo en las principales ciudades; este proceso permitió un desarrollo inusitado de infraestructura y servicios que el propio estado proveía: educación, salud, vivienda, justicia, empleo, etc. La desaceleración de las migraciones tiene su correlato primero en la violencia emanada del Estado a partir de la implementación de la dictadura militar y luego en el desguace de las infraestructuras montadas en torno al desarrollo concebido desde la ISI.

### **3. Dimensión político-institucional**

#### **3.1. La autonomía municipal en la Patagonia**

Luego de la reforma constitucional de 1994, la autonomía municipal en la Argentina puede abarcar la organización institucional, la actividad política local, y la administración de sus asuntos sin interferencias externas, incluyendo la realización de actividades económicas y financieras que hagan factible el cumplimiento de los fines propios de la actividad local. Pero el problema que sigue sin resolución es determinar el ámbito propio, exclusivo, racionalmente defendible y materialmente realizable de la actividad local, lo que constituye la discusión por las competencias del poder local, que se da o se ha dado en todos los casos de municipios que han iniciado la confección de su carta orgánica .

En todas las constituciones provinciales de la Región Patagónica la autonomía es un rasgo previsto, aunque el alcance de la expresión no es el mismo; desde el caso de Río Negro que asegura la autonomía plena (capacidad para dictarse su propia Carta Orgánica) a todos los municipios (conglomerados urbanos de más de 2.000 habitantes), al de La Pampa que no se la otorga a ninguno, encontramos grados intermedias como la constitución de Neuquén, que se la concede a los municipios de primera categoría y no a los de segunda y tercera.

Un rasgo significativo de esta región es el de una línea constitucional "autonomista" en cuanto a los poderes locales, no obstante mantener la asimetría que es propia del sistema institucional argentino en materia municipal.

En efecto, el municipio, en su condición de tercer nivel de gobierno en el territorio, resulta determinado en sus facultades por las definiciones constitucionales que adopten las provincias. Y ello no ha sido

sustancialmente alterado por la reforma constitucional de 1994, en el sentido de que la interpretación de la Suprema Corte de Justicia ha mantenido el criterio de que el diseño de la autonomía municipal, ahora principio reconocido expresamente en la Carta Magna, es un atributo de las Provincias.

La reforma de la Constitución Nacional de 1994, introdujo de modo explícito, aunque vago, el concepto de autonomía municipal. Reemplazó al artículo 106 (hoy derogado) por el 123, el que establece que: *Cada provincia dicta su propia constitución, conforme lo dispuesto por el artículo 5. Asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.*

Ello implica, como señala Quiroga (1994), que el constituyente no se avino a otorgar lisa y llanamente la capacidad de tercer nivel a todos o a algunos de los municipios del país, dejando esa potestad en manos de las Provincias, lo que nos hace coincidir con la apreciación del mismo autor, en el sentido de que [...] *La cláusula define una intencionalidad inequívoca respecto de la inserción del municipio argentino en la vida política del país. En tal sentido, dice mucho más que la cláusula originaria del artículo 5º, pero no tanto como para uniformar nacionalmente a una realidad tan compleja y rica en matices.*

En lo que sigue describiremos el "mapa" institucional municipal de la provincia de Neuquén, haciendo énfasis en dos aspectos que creemos relevantes a la hora de pensar las autonomías locales: uno es el ya enunciado con respecto a la capacidad de dictarse su propia Carta Orgánica o constitución local, y el otro es el de la correlación entre la representación en el órgano legislativo provincial y las circunscripciones o regiones subprovinciales, ello como consecuencia de sostener que una cierta correlación entre el representante electo y el



área territorial a la que pertenece refuerza, como principio que admite ejemplos en contrario, la autonomía local.

Neuquén comprende en total 34 municipios: 11 municipios de primera categoría, 10 de segunda categoría y 13 de tercera categoría. Es también unicameral, elige 25 legisladores por distrito único y representación proporcional. Los municipios de primera categoría pueden dictar Carta Orgánica, aunque sujeta a aprobación legislativa y hasta el presente sólo lo han hecho ocho de ellos.

### **3.2. La democracia en la norpatagonia**

La representatividad y su crisis en los escenarios provinciales del norte de la Patagonia, conformado por las provincias de Río Negro y Neuquén, requiere de una mirada amplia que imbrique los procesos nacionales hegemónicos y su impronta en lo provincial: la dirigencia de sus dos grandes partidos -la Unión Cívica Radical (UCR) en Río Negro y el Movimiento Popular Neuquino (MPN) en Neuquén- pudieron alejarse de los clivajes que a nivel nacional orientaron el “humor” ciudadano en estos veinte años, construyendo y consolidando una hegemonía provincial. Sus prácticas políticas han resistido mejor la crisis de representación, quizá porque han sabido tomar distancia y conservar ese “malestar sobrante” en las sociedades provinciales, a la vez que desentenderse de la responsabilidad asumida por las dirigencias nacionales.

Eso fue posible con resonante eficacia porque la crisis de representatividad tiene su origen en la incapacidad de la dirigencia nacional para elaborar una política que compatibilizara las reformas económicas y políticas con las demandas de la sociedad a largo plazo, desde 1983 en adelante. Como resultado tenemos dirigencias locales con cierta autonomía de lo “nacional” que se consolidan gradualmente, posibilitando mayores oportunidades de consolidar liderazgos locales sustentados, principalmente, en proyectos de desarrollo socioeconómico.

La capacidad de construir ese poder hegemónico en las provincias de la Norpatagonia está relacionada con dos elementos centrales: a) la consolidación de los dos partidos nacionales tradicionales, la Unión Cívica Radical en Río Negro y los ideales del peronismo en Neuquén reflejada en el Movimiento Popular Neuquino (MPN), y b) el rol jugado por las oposiciones.

En cuanto al primer elemento, tanto una como otra expresión partidaria pudieron adecuar su dinámica desde el Estado; de allí que la caracterización de Partidos-Estados es de una enorme capacidad descriptiva y explicativa, atendiendo a las exigencias de una sociedad cambiante en sus actores y demandas, manteniendo al partido como la herramienta electoral que mejor ha podido sostener la dinámica de las fuerzas locales.

Por otro lado, en Neuquén, la capacidad para consolidarse y conservar el liderazgo político del MPN, ha venido de la mano con la capacidad de mantener estructuras económicas provinciales que vienen desarrollándose desde la mitad de los años cincuenta del siglo pasado, en sintonía con los mandatos a nivel internacional.

En este caso, donde ya se estaba produciendo una identidad provincialista en torno a la cual se ha articulado la vida política, económica e institucional, la territorialización de estos nuevos lineamientos desarrollistas se hacía más fácil en la medida que la crisis de representación a nivel nacional afectaba a las expresiones locales identificadas con ese nivel de la política. A lo largo y ancho de toda la provincia neuquina, numerosas adecuaciones y ajustes políticos posibilitaron cambios institucionales y de liderazgos que revelaban en qué grado esos partidos eran permeables a las exigencias de renovación: éstas se sucedieron en el año 1993 al poner fin al sesgo mayoritario de las estructuras electivas de gobierno; la implementación de mutaciones institucionales en 2005 dio como resultado la realización de una convención de constituyentes elegidos por sus conciudadanos.

Podemos afirmar que la “territorialización provincial” parte de un proceso general que se inicia con el descrédito de los partidos a nivel nacional hacia el final del gobierno de Alfonsín y la emergencia del liderazgo de Menem, haciendo posible la autonomización de no pocas filiales políticas fuertes en las provincias y en los municipios: El pacto

de Olivos fue resultado y de alguna manera afirmación de esta lógica. Novaro se refiere a este proceso cuando sostiene que estos líderes de provincia [...] *encontraron mucho más racional limitarse a la política local y desentenderse de los problemas nacionales, lo que les permitía reunir apoyos en sus distritos que no tenían un correlato para el partido en el país y a la vez les evitaba enemistarse con el presidente o con los gobernadores peronistas, de quienes requerían sostén financiero y el aporte de sus programas compensatorios para sobrellevar la crisis y el ajuste*. Ello explica la subordinación hacia los gobiernos de signo peronista, adquiriendo un grado de mayor intensidad durante la segunda mitad de los noventa.

En suma, el fomento de la autonomía e identidad provincial ajena a la nacional en cuanto a los recursos del territorio, a la identidad política y al desarrollo planificado al mejor estilo desarrollista, generó el espejismo de una provincia que continuaba creciendo a la sombra de un Estado provincial fuerte, basado en la explotación de energías renovables y no renovables. Reterritorialización<sup>67</sup> y pragmatismo parecían entonces proyectarse como la fórmula eficaz para enfrentar el resto de los noventa y los inicios del nuevo siglo, a los efectos de sostener una administración provincial siempre al borde del colapso.

### **3.3 Movimiento Popular Neuquino: De partido político a Partido-Estado**

El carácter hegemónico del Movimiento Popular Neuquino, en principio, es un caso excepcional del escenario federal, en la medida que el partido provincial de Neuquén arribó al año 2005 sin conocer crisis terminales,

---

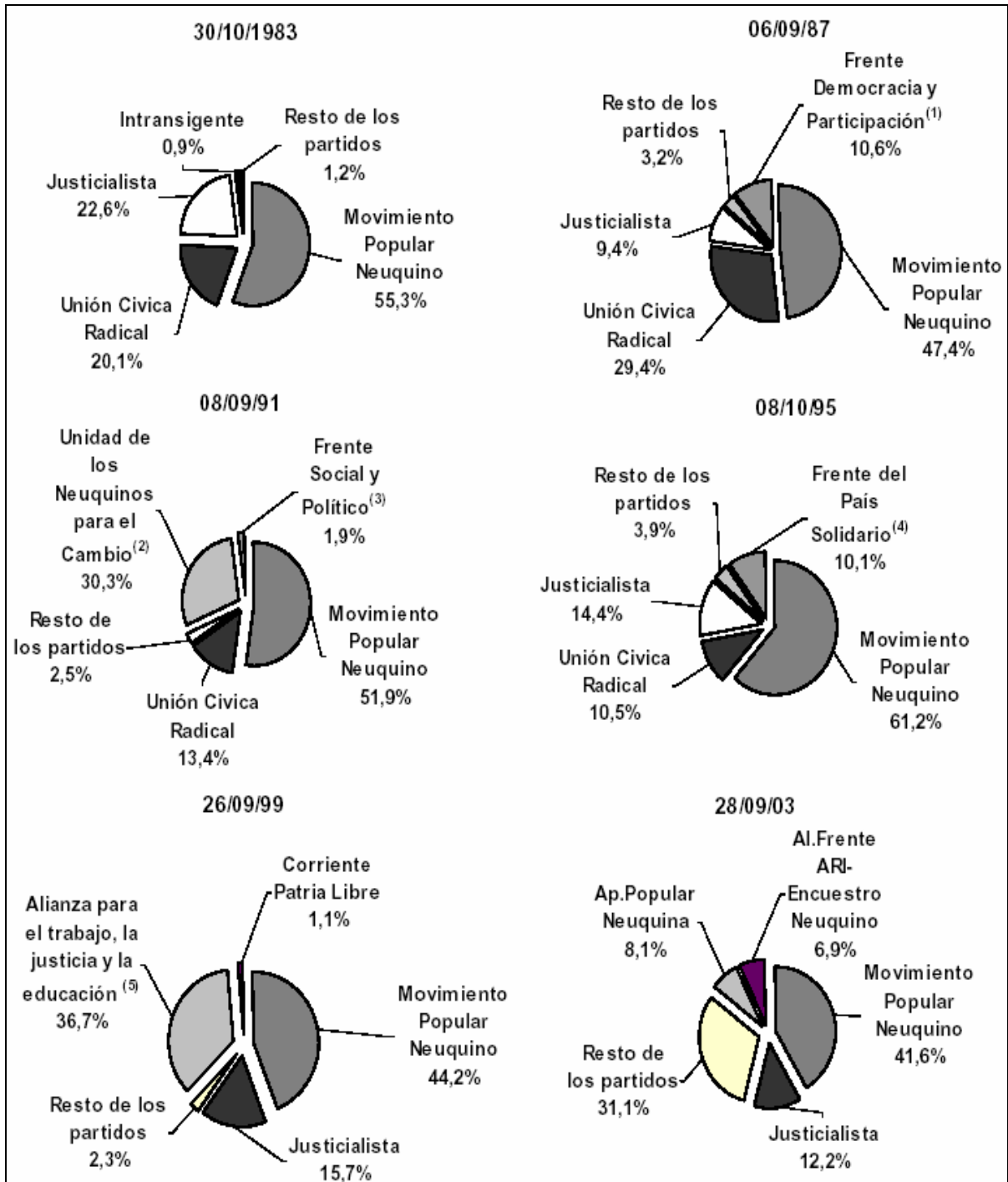
<sup>67</sup> Reterritorialización es utilizada en el sentido de promover el desarrollo de lo local en toda su complejidad, a pesar de las influencias políticas, económicas, etc. de otros niveles.

ni alejamiento del gobierno, ni riesgos severos cuando jugó su suerte en las sucesivas contiendas electorales de los últimos veinte años.

Esa historia tuvo su punto de partida en 1963 como partido neoperonista. Su fórmula exitosa regresó en 1973, siendo uno de los pocos distritos donde un partido provincial triunfó sobre el principal opositor, también nacional, y de manera ininterrumpida volvió a ganar el gobierno en 1983, 1987, 1991, 1995 y 1999 como se observa en el gráfico siguiente. El acto electoral del 28 de septiembre del 2003 consagró el carácter dominante del MPN, consolidando cuarenta años de hegemonía en el escenario provincial; afianzó su firme presencia en la confianza y legitimidad de sus “capacidades”, traducido en un firme liderazgo, férreo dominio sobre la burocracia estatal, corporativismo, clientelismo electoral y el uso selectivo de la coacción dirigida a la oposición social y política. Para ello el MPN ha transformado enunciados y prácticas, reafirmando tanto la voluntad por ser una construcción política en condiciones de asegurar la gobernabilidad de la provincia como también una estructura en proceso hacia un populismo de confrontación desde posiciones de la derecha política.

El partido gobernante de Neuquén tiene a su disposición las ventajas de un Estado que no perdió capacidades para gestionar y servir a la sociedad a través una extensa red de servicios públicos. En ese sentido, las políticas sociales, si bien segmentadas y focalizadas en su actuación de mediano plazo, tienen un piso de ofertas de bienes públicos de mediana calidad, especialmente en los campos de la educación y de la salud, con capacidad de llegada a la mayor parte de quienes viven en Neuquén y también en su vecina provincia de Río Negro. Una suerte de autoritarismo benevolente logró afirmarse en una permanente oscilación entre bloqueos y avances de sus políticas sociales.

**Gráfico N° 4**  
**Votos positivos emitidos por elección a gobernador y vicegobernador**  
**según partidos políticos más votados. Años 1983-2003**



Fuente: Elaborado por la Dirección General de Estadística y Censos de la Provincia del Neuquén, en base a datos del Juzgado Federal con Competencia Electoral. Distrito Neuquén. Secretaría Electoral de la Provincia del Neuquén

El liderazgo del MPN hace suyo un estilo político que, pensado para los mejores años de la presidencia de Menem, fue definido por Novaro y Palermo (2004) como “economía de capacidades institucionales”, en términos de la disposición a concentrar el diseño y concepción de las políticas, verticalizar la ejecución, reducir el número de actores involucrados y simplificar al máximo sus instrumentos y procedimientos utilizados. Para llevar a cabo este estilo de gestión, el gobierno neuquino cuenta con ingentes recursos producto de una renta petrolera de situación privilegiada, que dejó a su favor la espectacular devaluación de 2002 y los valores en alza del barril de petróleo. En efecto, durante 2003 y 2004 la situación fiscal le fue favorable, arrojando un incremento constante de la recaudación por vía de las regalías petroleras y gasíferas.

Asimismo, los beneficios de lo que el gobierno provincial ha definido como “alianza estratégica” con el mundo empresario, principalmente la petrolera española Repsol-YPF, son fondos extras para transformar esos recursos en favores selectivos. Estos le han permitido al MPN reafirmar su carácter excluyente con medidas mayormente clientelares en beneficios no sólo a los sectores sin trabajo y empobrecidos. Una parte considerable de las capas medias neuquinas también disfrutaban de esos recursos a través de una selectiva distribución de créditos hacia el pequeño empresario, profesionales y becas onerosas para sus hijos.

En este marco, y en particular bajo el liderazgo de Jorge Omar Sobisch, se han sucedido una serie de consignas partidarias que van desde el “exportable modelo neuquino”, en el sentido de ser imitado no solo por otras provincias del país, sino por el mundo; a “nacionalizar el partido”, para instalarlo en el ámbito nacional al servicio de las aspiraciones presidenciales de dicho líder, que en su momento fueron revitalizadas desde la derecha del arco político nacional.

El proyecto de “regionalización -fusión” de las provincias Río Negro y Neuquén-, motorizado por el ejecutivo neuquino en 2002 y que tanto

debate originó por sus previsible consecuencias, no pasó de ser una herramienta más de esta línea política que reposicionaba al gobernador en la Norpatagonia, y en este sentido duró lo mismo que los fuegos de artificios con los que fue anunciado.

En cuanto al segundo elemento de construcción de poder hegemónico, el referido a la oposición, conviene realizar previamente una observación general. Dos décadas de democracia política han fracturado, en diversas entregas electorales, un “país peronista”<sup>68</sup> y otro, no peronista. Sólo Río Negro y Neuquén se muestran distantes del “país peronista”. En estas provincias –durante estos veinte años- el Peronismo nunca fue gobierno. Esta última afirmación podría matizarse, en el caso neuquino, por el origen peronista del Movimiento Popular Neuquino, que instaló en el imaginario provincial una fusión entre los ideales peronistas y los intereses locales. Esto hacía innecesario el crecimiento del Justicialismo nacional en la provincia, o al menos del opositor<sup>69</sup>.

En rigor, en las elecciones a gobernador realizadas en estos veinte años, es que salvo en 1999, en las otras cinco oportunidades el MPN obtuvo siempre más votos que la segunda y tercera fuerza juntas, es decir que el Partido Justicialista y la UCR en 1983, 1987, 1991 y 1995, o el Partido Justicialista en 2003.

---

<sup>68</sup> Las elecciones de 2003 fue su más reciente y definitivo acto. De veinticuatro distritos, el peronismo gobierna dieciséis. En uno de ellos hay mandato directo de la presidencia de ese “país” por la intervención federal. Habría que contar otras dos provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En estos tres territorios políticos, los herederos del peronismo, se sienten tan cómodos que son capaces de transitar alternativamente, unos la vereda del oficialismo y otros, de la oposición. La geografía no peronista parece reducirse a cinco provincias. Sin embargo, tanto Chaco como Tierra del Fuego y Mendoza han conocido, en algún momento de su historia reciente, al PJ en el gobierno

<sup>69</sup> Recordemos que los legisladores que representan al menemismo en la Provincia tienen una asociación directa con la gestión del gobernador Sobisch, y que uno de los legisladores clásicos del justicialismo neuquino, Gallia, posibilitó con su voto número 24 la aprobación del último proyecto oficial, la reforma constitucional.



En la actualidad, Neuquén presenta una oposición fuerte pero fragmentada. Fuerte en el ámbito municipal, si bien no controla la intendencia de la capital de la Provincia, ni tampoco municipios de primera categoría como Zapala, Cutral Co o San Martín de los Andes, entre otras localidades del interior, como Villa la Angostura. Por su parte, en el municipio de Neuquén capital, un representante del radicalismo logró arrebatarse la capital al Movimiento Popular Neuquino y sostener un segundo período.

De esta manera, la oposición social y partidaria, se presenta altamente “porosa” ante una estructura del partido provincial dispuesta a ocupar todos los espacios posibles, tanto en la organización institucional<sup>70</sup>, económica, cultural, social, como en los medios de comunicación, y formas cooperativas y comisiones vecinales de disputa del poder político. La paradoja es que no parece posible la alternancia por otro camino que esta oposición porosa y fragmentada, de lo que se infiere sus posibilidades reales en el corto plazo.

Por último, existen otros procesos que permiten hablar de nuevos tipos de actores, más propios de una dinámica política de “democracia pública” en la medida que los lazos partidarios se hacen más laxos. La provincia –como territorio local- da oportunidades al surgimiento de políticos que son candidatos a gobernador a la vez que diputado, y que en verdad pueden ser funcionarios municipales o jueces. Esos políticos – dispuestos a quedar en algún puesto-, aparecen con mucha más facilidad que a nivel nacional porque son un “producto” de la crisis en ese nivel, que se vive con gran agudeza en aquellas expresiones partidarias demasiado atrapadas por sus estructuras nacionales, y por tanto, con enormes dificultades para consolidarse.

---

<sup>70</sup> En este sentido deben destacarse los actuales avances sobre la administración provincial de justicia.

En Neuquén, esos políticos tienen un arquetipo que surge también de la crisis nacional, pueden tener o no partidos, porque –según la coyuntura– se han convertido en “políticos sin partidos”<sup>71</sup>. En la medida que la representación partidaria de la oposición entró en crisis, se han desarrollado distintas estrategias para ocupar posiciones de poder o mantenerse en ellas. Tanto dentro o por fuera de la estructura, ello depende de las ofertas, posibilidades y circunstancias, no hay allí parámetros ideológicos -no los ha habido en general-, sólo análisis y ponderación de oportunidades.

En suma, como una forma de caracterizar la política partidaria en el territorio neuquino que no difiere mucho de la instancia nacional, podríamos decir que está signada por una hegemonía o dominación partidaria ante una clara fragmentación opositora, con diferencias en sus ritmos, y formas de interpelar a la sociedad. Diferencias que se estructuran también a partir de economías provinciales con diferencias notables aunque sin una renovación en sus horizontes de sustentación.

---

<sup>71</sup> Definición otorgada en el estudio sobre Balance de los 20 años de Democracia en la Nortpatagonia en Rafart, Quintar y Camino Vela comp.2004. Editorial Educo. Serie Investigación.

#### **4. Dimensión simbólico-cultural**

Si reflexionar sobre la democracia supera el análisis de los partidos políticos y las instituciones y poderes gubernamentales, es porque se hace inevitable tener presente qué es lo que se hace con el poder que se ha obtenido con los votos. La capacidad de elaborar una política económica acorde con las necesidades de la sociedad es una parte sustancial del uso de ese poder.

Desde ese lugar, puede pensarse a las economías regionales como simples gestiones o “administraciones” de un tipo de política definida a nivel nacional, y en ese sentido se hablará simplemente de la “evolución de la economía”, como si no hubiese sujetos que desarrollan, promueven e impulsan determinadas políticas. Entenderlo de esa manera implicaría asumir el discurso “posibilista” que ha reinado en los últimos años de democracia, donde “hacer lo que se puede” es, en verdad, la expresión más adecuada para renunciar a elaborar una política económica con base en los propios intereses y quedar a merced de las políticas económicas que se definen en otros espacios y con otros intereses.

Tal como se ha dicho anteriormente, la tónica de esos años fue la reducción de la política a la lógica de mercado y, obviamente, la política económica de la provincia neuquina no podía escapar a ello.

En el sentido de lo antedicho, si lo deseable es la creación de una estructura económica que potencie las riquezas materiales y los recursos humanos, con capacidad de sustentación, podríamos decir que en Neuquén no hubo políticas destinadas a ello, salvo algunos pequeños “gestos” productivos en la provincia mediterránea. El actual desarrollo agroindustrial de El Chañar parece un puntual intento del Estado neuquino de impulsar la creación de una pequeña burguesía productiva, en una provincia donde la misma ha sido siempre comercial y de

servicios, pero es solo una excepción de una serie de planificaciones y debates que en general han tenido pocas voluntades por detrás.

El nuevo escenario que se abrió con la crisis del año 2001, finalizando la convertibilidad, con una devaluación obligada y no planificada, dibujó un nuevo contexto que resulta favorable a las exportaciones y a la sustitución de importaciones. En esta nueva etapa la provincia se encuentra nuevamente ante la oportunidad de aprovechar la coyuntura para recomponer su estructura productiva hacia una mayor sustentabilidad. En ese sentido, también ya ha comenzado a perder oportunidades al extender anticipadamente –y por diez años más- el permiso de explotación a Repsol–YPF una de las zonas más ricas de la cuenca neuquina de petróleo y gas<sup>72</sup>.

Al calor de esta política y de esta economía, la sociedad civil también se ha dinamizado en forma diferente a las décadas anteriores y por tanto ha modificado la forma y la capacidad de interactuar y exigir al poder político el ensayo de estrategias de contención y canalización de los conflictos, con distinto grado de éxito.

En Neuquén, la democracia no dejó de generar nuevos actores que renovaron sus demandas en la medida que las políticas económicas hacían cada vez más evidentes sus consecuencias sociales. Muchos de estos actores fueron cooptados por el partido provincial –sin resolver los problemas sociales que le dieron origen y sentido-; otros están en vías de serlo, y algunos quizá no sean reducidos nunca a esa lógica partidaria. Ello ha exigido de constantes reajustes en las formas de hacer política, como también un marcado nivel de movilización y participación, abonados por el progresismo de la Iglesia neuquina que ha acompañado y

---

<sup>72</sup> Hacemos referencia a la firma del acuerdo estratégico del Gobierno de la Provincia del Neuquén que se concretó a fines del año 2000, referido a Loma de la Lata y Sierra Barrosa.

hecho posible la aparición de un sólido Movimiento por los Derechos Humanos.

Una de las evidentes transformaciones se produjo dentro del movimiento vecinal. Aquella vieja actividad se vio profundamente transformada como fruto del rápido proceso de urbanización periférica -sobre todo en la ciudad capital-, en la que la precariedad generada durante el proceso militar ya era bastante pronunciada. Esa militancia vecinal, con una importante dinámica asociativa, fue pasando por distintas etapas -de auge y crisis- y actualmente -al calor de las nuevas “tomas de tierras fiscales para el asentamiento de nuevas familias” y la creciente marginalidad que se generó en la década de los noventa- se ha revitalizado con una dinámica que dificulta su incorporación a una clientela política.

El sindicalismo regional también vio transformada su vida político-organizativa. Al tiempo que comenzaron a producirse importantes conflictos, como los de la década del 80 cuando se iniciaba el período democrático, algunas organizaciones sindicales iniciaron un camino de creciente autonomía no sólo respecto al gobierno provincial del MPN, sino también de las centrales gremiales más tradicionales. La mejor expresión de ello fue el surgimiento de la Asociación de los Trabajadores de la Educación del Neuquén (ATEN) y luego la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), que en forma progresiva fueron construyendo un polo gremial donde la independencia del Estado, la defensa de los derechos humanos y la democracia sindical se convirtieron en los ejes aglutinantes.

La democracia también fue el escenario donde actores con un perfil muy bajo durante todo el siglo levantaron su voz con una destacada energía, en reclamo de antiguos derechos avasallados. Las comunidades indígenas, merced a un enorme trabajo de las pastorales de la Iglesia Católica, protagonizaron importantes reclamos en torno de sus tierras y

del respeto a su identidad cultural. Si bien se trata de una dinámica mucho más amplia en las sociedades occidentales, donde el respeto a la diferencia –no sin luchas- parece extenderse, no es éste un dato menor. Estas comunidades estuvieron en la escena política además como una de las tantas víctimas de los procesos de privatizaciones de la década de los noventa.

Hacia el final de dicha década, se extendió por todo el país un actor que se inició y se puso en marcha en la provincia del Neuquén: el movimiento piquetero. En efecto, en 1993 un corte de ruta en Cutral- Co (ciudad petrolera) dio inicio a una nueva forma de protesta social que se extendió hacia otros sectores de la sociedad regional, e inclusive daría la tónica más sobresaliente a la crisis nacional de fines de 2001, pero que exigió al partido provincial la renovación de sus estrategias que oscilaron entre la represión directa y acallar en algo los reclamos a través de una significativa ampliación de los planes de subsidios a la desocupación.

Esta dimensión de la conflictividad social es un aspecto importante al momento de evaluar el proceso de ajuste de la vida político-institucional de la provincia -no sin significativas marchas y contramarchas-, con una sociedad regional que ya no era la de los años 70 y que exigió no sólo políticas más creativas, sino nuevos y amplios canales de expresión que obligarían a remozar el ejercicio del poder y a equilibrar la relación entre los distintos ámbitos institucionales.

Finalmente, con todas sus particularidades, la sociedad neuquina protagonizó también en las calles su demanda generalizada -a fines de 2001- por una democracia más plena, por un modelo económico más inclusivo y un sistema de justicia independiente del gobierno de turno.

En la crisis de 2001, se dio en esta región y en todas las provincias del país una manifestación que incluyó socialmente una clase media “caceroleando” en las calles; a nivel general, la dinámica de lucha callejera fue diversa y dispersa, yendo de los asaltos a los hipermercados a los enfrentamientos con la autoridad policial en cada rincón de las grandes ciudades. A su manera, estas sociedades también manifestaron su hartazgo ante un estilo de hacer política en la que el bienestar de sus miembros no parece figurar entre las principales preocupaciones.

## **Capítulo V**

### **Procesos globales en la conformación de la estructura social de San Patricio del Chañar**



## **1. Estructura social de la localidad de San Patricio del Chañar**

Nuestro caso de estudio se trata de una localidad que ha experimentado la influencia de la globalización de procesos económicos que se desarrollan dentro de su sistema productivo local, a partir de la decisión de actores sociales que están insertos en el mercado externo. Los mismos incluyen a grandes empresas frutícolas y otros productores más pequeños que no pueden competir, pero que, indirectamente, se ven beneficiados por este hecho en virtud de estrategias como la asociación, logrando acceder al mercado interno y externo a través de la integración vertical a las empresas que comandan la cadena de valor.

La organización y conformación histórica de este espacio productivo con base en procesos de desterritorialización ha provocado respuestas por parte de diferentes actores (individuales y colectivos) que se enmarcan en procesos de reterritorialización, lo que conlleva importantes cambios de las estructuras sociales y del medio ambiente.

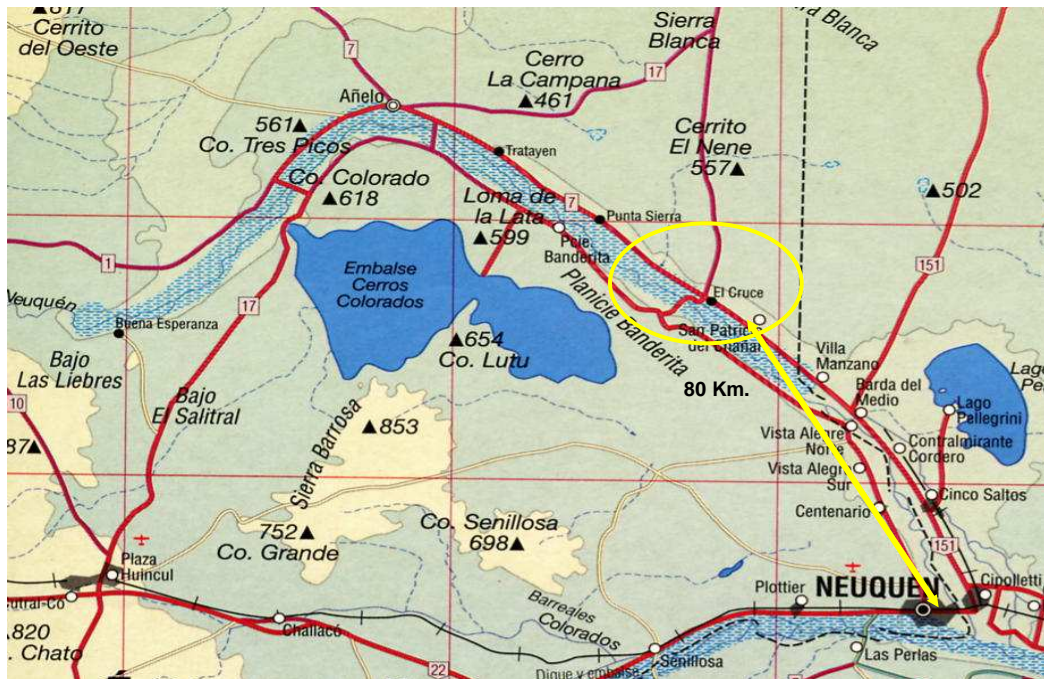
La relación entre lo global y lo local aparece mediada por la desigualdad entre actores que participan del proceso de construcción de este territorio, lo que se traduce en marcados desequilibrios en la relación de las dimensiones socioeconómica, político-institucional y simbólico-cultural, que se cristalizan en la configuración de nuevas estructuras sociales. No obstante, como veremos, son los actores sociales los que tienen las posibilidades y destreza para bucear en este tejido local de proyección global y promover el cambio local de las estructuras.

## **2. Ubicación y caracterización de la localidad**

En el valle medio del río Neuquén se encuentra ubicada la localidad de San Patricio del Chañar, dentro del departamento Añelo de la provincia homónima, distante a 80 km de la capital provincial. Desde 1970 en este espacio se viene configurando un proceso de expansión de la fruticultura regional, que junto al valle medio del río Negro, representa una de las

áreas que mayor dinamismo ha mostrado en los últimos años, en respuesta a las fuerzas globales que dinamizan los sistemas agroalimentarios locales.

**Mapa N° 2 Ubicación geográfica de San Patricio del Chañar**



Su relieve se compone de amplias mesetas discontinuas, cuya cumbre coincide con bancos duros que protegen de la degradación y favorecen la perdurabilidad de la tierra. La altura relativa comparada con el resto del valle patagónico produce una disminución en el riesgo de heladas tardías, lo que convierte a esta zona en óptima para el cultivo de frutas de carozo y pepita.

El clima es continental desértico, con inviernos fríos, veranos calurosos durante el día y frescos por la noche, y otoños de gran luminosidad, frescos y secos. Ello determinó la elección de este territorio, por parte de empresas productoras de vino, para el cultivo de cepas que expresen, al

momento de la cosecha, sus mejores características. Con esto colaboran sus temperaturas máximas medias de 22,2 °C y mínimas medias de 6,0 °C; con medias anuales de 15 °C.

Los vientos son frecuentes y de cierta intensidad, las precipitaciones anuales son escasas y la humedad relativa ambiente es baja, lo que impide el desarrollo de enfermedades fúngicas y favorecen producciones con bajos residuos de pesticidas. Los suelos son de tipo franco-arenoso, de origen aluvional, con buena permeabilidad.

El agua de riego se obtiene del río Neuquén, proveniente del deshielo de la cordillera de los Andes, por lo que es altamente aprovechada para cultivo de frutas de carozo, pepita y hortalizas.

## **2. Organización social del espacio**

El aprovechamiento de los valles fértiles del río Neuquén comenzó antes de la creación de la colonia denominada San Patricio del Chañar, en 1973. Según registros oficiales los primeros propietarios particulares de estas tierras fueron obreros que trabajaron en la construcción del dique Ballester. Posteriormente, nuevos compradores fueron adquiriendo tierras<sup>73</sup> motivados por la iniciativa de ponerlas en producción. En este sentido, el surgimiento del ejido se relaciona con la promoción del asentamiento poblacional de trabajadores ligados a la fruticultura.

---

<sup>73</sup> Ocaña, Mónica “La organización capitalista de la producción de establecimientos frutícolas integrados a complejos agroindustriales. Un estudio de caso: San Patricio del Chañar, Neuquén” Tesis de Maestría en Ciencias Sociales –Mención Desarrollo Agrario- FLACSO, *Mimeo*, 1993.

Con el paso del tiempo, en los valles irrigados del norte de la Patagonia, en las provincias de Río Negro y Neuquén, se fue conformando un amplio complejo frutícola especializado en la producción de pera y manzana. Aunque la actividad principal se concentra en la región del Alto Valle del río Negro, en la vecina provincia homónima, su relevancia local, en la que incluimos al valle medio del río Neuquén, se proyecta hacia el mercado mundial, participando con el 47% del valor total nacional de las exportaciones de frutas frescas.

De lo indagado, no existen indicios de ocupación del área antes de 1970. Aunque en 1968 el Frigorífico Cipolletti Sociedad Anónima Comercial e Industrial, inicia el proceso de expansión hacia esta área, y en menos de una década la empresa logra incorporar todas las etapas del proceso productivo frutícola, convirtiéndose en un importante agente económico.

La decisión de la empresa de invertir en San Patricio del Chañar obedeció a tres motivos: a) la estimulación crediticia del Gobierno de la provincia de Neuquén para promover la ocupación efectiva del área, como estrategia ante la definición del límite político con la provincia de Río Negro que en aquel momento se estaba conformando; b) la importante disponibilidad de tierra y agua que ofrecía el área, lo que permitía ampliar la superficie implantada y por ende aumentar la producción y c) la proximidad a la ciudad de Cipolletti, provincia de Río Negro, lugar donde se encontraba la planta empacadora y el frigorífico propiedad de la empresa<sup>74</sup> (Bendini y Steimbregger, 2003).

En la década del 70 este espacio fue incorporado efectivamente al proceso productivo, con la adquisición del campo denominado “El Chañar” por el Frigorífico Cipolletti S.A. Más tarde, una empresa rionegrina, Gasparri Hnos. S.A., adquiere los activos de dicha firma; ésta

---

<sup>74</sup> En “Territorios y organización social de la agricultura” Bendini y Steimbregger, (coord.), cuaderno del GESA 4, Editorial La Colmena, Buenos Aires, 2003.

ya operaba en el Alto Valle tradicional, por lo que se propuso ampliar las hectáreas cultivadas a fin de conseguir expandir la producción.

En sintonía con el proceso de desarrollo que se promovía en el país y en el mundo, el Estado provincial neuquino acompañará la inversión de esta empresa, con asistencia de créditos a bajo interés anual, al tiempo que promoverá la radicación de población. En ese momento, de la superficie total del campo sólo 8.200 hectáreas estaban en condiciones de ser puestas bajo riego.

La planificación del proyecto productivo comprendía sucesivas etapas, de acuerdo a la productividad y rentabilidad de las primeras irían desarrollándose las siguientes. Paulatinamente la tierra fue sistematizada, acondicionada con infraestructura de riego y sembrada; se implantaron “cortinas” de álamos y árboles frutales con nuevas variedades seleccionadas de acuerdo a la demanda internacional (Op. cit., 2003). Asimismo, se pusieron en venta unidades productivas con una superficie promedio de 10 hectáreas; los productores que adquirieron estas explotaciones debieron integrarse en un *Consortio Privado de Riego y Drenaje*, conformando una organización para gestionar el riego y la infraestructura necesaria para su continuidad.

En 1969 ya se habían iniciado las obras de sistematización con plantación de árboles frutales en un área piloto de 500 hectáreas, lo se finalizó en 1979; parte de estas hectáreas se dividieron y se vendieron a compradores privados. Más tarde, con la introducción de cultivos intensivos bajo riego se valorizó la inversión de las parcelas y se conformó un dinámico mercado de tierras.

En esta etapa ya se visualizan empresas integradas locales interviniendo en el proceso de valorización de la tierra, junto a otros productores y al Estado, dando paso a una dinámica en la que se combinaron estrategias

de localización y consolidación, en un proyecto de desarrollo para el área basado en la fruticultura. Este proceso tenía su correlato a nivel nacional con el incentivo político a la inversión privada, con intervención estatal dirigida, particularmente, a exportaciones agrícolas no tradicionales (Ocaña, 1993).

Desde sus inicios, en San Patricio del Chañar se cultivaron las mismas variedades de frutales desarrolladas en el Alto Valle, priorizando aquellas de mayor demanda internacional. Asimismo, los productores fueron definiendo la incorporación de frutas de carozo, según la tendencia marcada por la demanda del mercado nacional (Ferreira y Hoyos, 1994) de importancia en esta primera etapa.

La creciente importancia productiva de la zona, favoreció la atracción de mano de obra temporaria y permanente para las distintas tareas agrícolas, generando la creación del núcleo urbano y permitiendo la radicación de trabajadores que, en su mayoría, vivían dentro de la chacra para la cual se empleaban.

### ***La creación del ejido urbano San Patricio del Chañar***

En el año 1973 se crea San Patricio del Chañar con dominio de 5.292 hectáreas. Bajo el estatuto jurisdiccional de Comisión de Fomento se concretó la administración local a cargo de productores, propietarios de tierras, que se encontraban asentados en el lugar. Gradualmente se fueron creando instituciones para la escolarización y cobertura de salud de los trabajadores y sus grupos familiares; dicha oferta será la que determine la migración y radicación de trabajadores del sector y el aumento abrupto de habitantes del ejido municipal.

En 1975, se realizó el primer censo de población que arrojó una cifra aproximada de 650 personas, de las cuales 95 eran niños en edad escolar

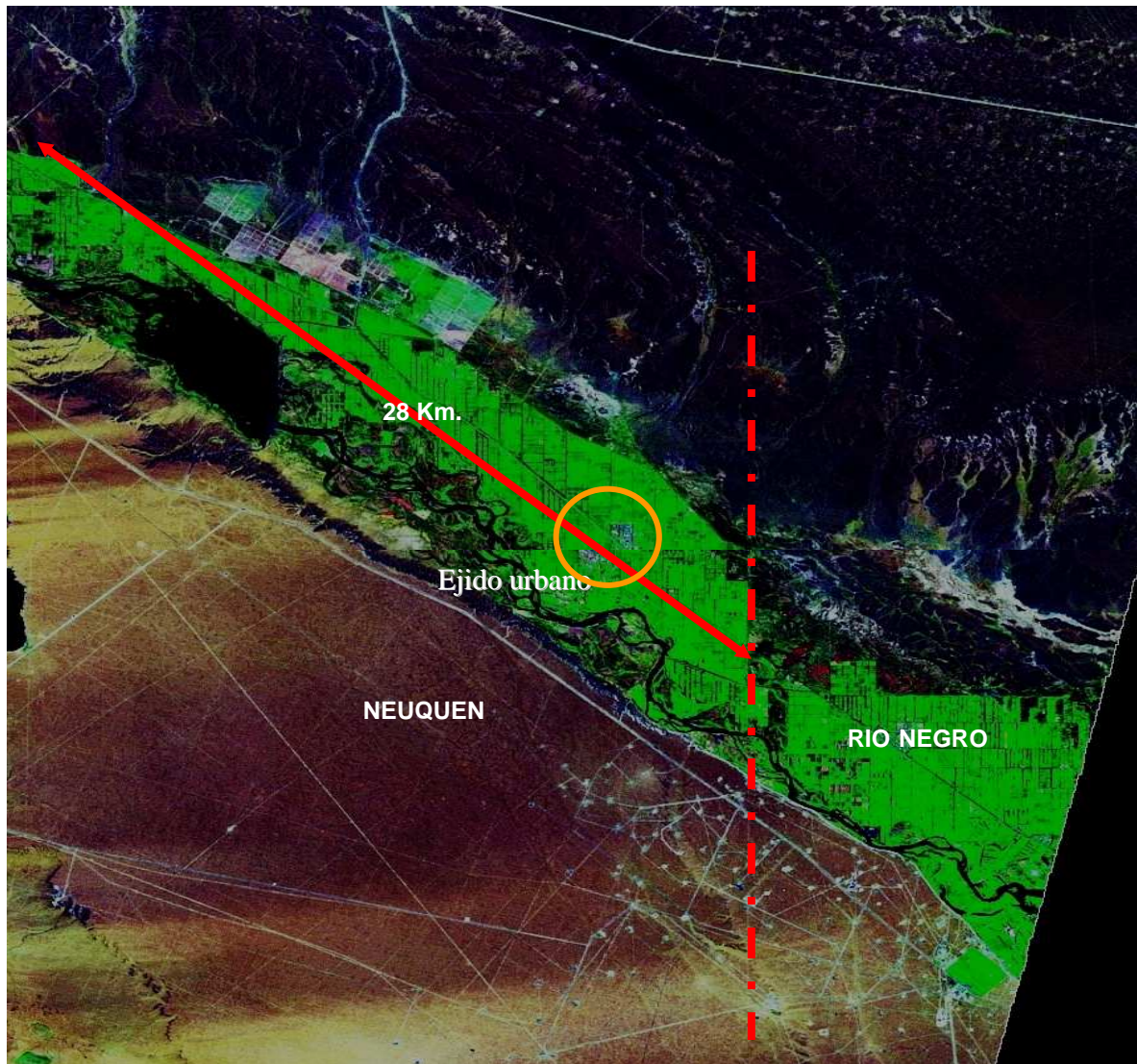
que no accedían a la escuela (localizada en Villa Manzano, a 15 Km de San Patricio del Chañar) por falta de medios de transporte.

Por su parte, el Gobierno provincial continuó realizando ocupación y organización de este espacio, a través de la dotación de infraestructura básica indispensable para la radicación definitiva de población. Se concretó así la creación de una cooperativa escolar y la construcción de la escuela provincial N° 73, un destacamento policial, una pista de aterrizaje, y se emplazó una sala de primeros auxilios dependiente del Hospital de Centenario (localidad situada a poco menos de 30 Km), que para 1980 se había transformado en un centro de salud con autonomía. Ese mismo año se asienta también un Juzgado de Paz.

Todo este proceso fue acompañado por los integrantes del Consorcio de Riego y Drenaje, conformado en 1974, protagonistas centrales del proceso de expansión y crecimiento productivo en esta primera etapa, administrando y conservando el sistema de riego en forma privada.

Todas estas acciones hablan a las claras de la importancia económica y del consiguiente dinamismo demográfico ligado a la conformación de un importante mercado laboral frutícola.

## Foto satelital valle medio río Neuquén



## 4. Dimensión socioeconómica

### 4.1. Conformación de una región productiva orientada al mercado externo

Al año 2002 la producción de fruta de pepita en Río Negro y Neuquén ocupaba una superficie de 43.336 hectáreas, 83 % de las cuales están localizadas en Río Negro y 17 % en territorio neuquino. Las posibilidades de aprovechamiento de las ventajas para la producción de fruta fresca en el área en aquel momento se ven optimizadas por la



incorporación de grandes inversionistas privados al circuito productivo, quienes introdujeron tecnología de punta y, plegándose a las normativas internacionales de producción de fruta, lideran la modernización del agro regional.

En este proceso, los productores tradicionales no pudieron realizar innovación tecnológica y como respuesta, buscaron resistir y adaptarse a los nuevos lineamientos impuestos desde la globalización del sistema agroalimentario, a partir de estrategias diversas que revisaremos luego

**Cuadro N° 15**  
**Superficie implantada en Río Negro y Neuquén año 2002**  
**(Hectáreas y porcentaje)**

<b>Provincia</b>	<b>Manzana</b>		<b>Pera</b>		<b>Total</b>	
	Has.	%	Has.	%	Has.	%
<b>Río Negro</b>	21.291	1,8	14.695	85,0	35.986	83,0
<b>Neuquén</b>	4.750	8,2	2.600	15,0	7.350	17,0
<b>Total</b>	26.041	00,0	17.295	100,0	43.336	100,0

Fuente: Censo Nacional Agropecuario 2002.

En la provincia del Neuquén, ante las posibilidades de ampliar la actividad agropecuaria a partir de la irrigación de tierras aledañas a los ríos que surcan la Provincia, el gobierno provincial promovió la creación de proyectos de desarrollo basados en la explotación agrícola, dando especial prioridad a los inversionistas privados; el aprovechamiento del área basado en la expansión de la frontera agraria y se funda en la importancia de la producción orientada al mercado externo.

Las condiciones del suelo y el acceso al riego han sido determinantes para las posibilidades de desarrollo productivo en la microrregión de Añelo. En el cuadro siguiente, se observa que de las 32.271 hectáreas pertenecientes a explotaciones agropecuarias con límites definidos, el

60% de la superficie lo constituyen bosques y montes espontáneos y 15% es superficie no apta.

**Cuadro N° 16 Superficie total de las  
Exploclaciones agropecuarias por uso de la tierra**

Departamento	Total	Cereales	Ferrajeras anuales	Ferrajeras perennes	Hortalizas	Frutales	Bosques y montes implantados	Otros cultivos <sup>(1)</sup>	Bosques y montes espontáneos	Pastizales	Superficie apta no utilizada	Superficie no apta o de desperdicio	Superficie con viviendas, caminos, etc.
Añelo	32.2717	1	140	106	4092	638	86	19277	2	2269	4699	963	
% s/ total	100	-	-	-	-	13	2	-	60	-	7	15	3

Fuente: Censo Nacional Agropecuario 2002. Dirección General de Estadísticas y Censos de Neuquén.

Según el Censo Nacional Agropecuario, de la superficie total, sólo el 25 % (8.295 hectáreas) está actualmente en condiciones de ser explotada: el mayor porcentaje (aproximadamente 85 %) corresponde al ejido de San Patricio del Chañar. De las 8.295 hectáreas, el 49 % está implantada con frutales; el 27 % no se utiliza y el 12 % se encuentra ocupada con infraestructura. Las restantes actividades usan el 11 %, lo que significa que más de la mitad de la superficie está implantada con bosques y montes.

La promisoría coyuntura que atravesaba la fruticultura regional y en las modificaciones que se venían produciendo en las condiciones estructurales del complejo, principalmente, en tecnología e inserción en el mercado internacional fueron el estímulo determinante para el desarrollo del área: *[...]el número de frigoríficos aumenta de 7 establecimientos en 1957 a 53 en 1969, su capacidad instalada crece diez veces y se instalan los 6 primeros túneles de preenfriamiento y las 3 primeras cámaras de atmósfera controlada. Es precisamente entre 1967 y 1969 cuando se logra un récord histórico en el volumen de exportaciones de fruta de nuestro país.* (CEPAL, 1990).

Este proceso de incorporación de tecnología permitió a los agentes comerciales la integración del proceso de conservación, regulando la oferta y aprovechando las condiciones coyunturales de un mercado en crecimiento para obtener una mayor rentabilidad.

En este contexto, Roberto Gasparri, empresario frutícola integrado de la región y director de la firma colonizadora *El Chañar*, se destaca como el representante *schumpeteriano* de la clase empresaria regional. Su nombre está asociado a la introducción de variadas innovaciones que marcaron sendas de evolución del complejo regional. La instalación de cámaras frigoríficas ya en 1977, para regular la salida de la producción regional hacia los mercados, y la llegada a la región de los bins (cajas de madera) para recolectar y guardar en frío la fruta, la implantación de durazno en toda esta nueva región y el desarrollo de otros frutos de carozo, como la ciruela y el pelón; la incorporación de manzanas dardíferas, como la variedad *starkrimson*, fueron algunas de las innovaciones que recibió el valle de Río Negro y Neuquén, muchas de las cuales continúan hoy siendo utilizadas por los productores y por las empresas.

Sin embargo, todos estos hechos empequeñecen frente a su proyecto más renombrado, por su impacto económico, social y político: la generación de una nueva área de producción frutícola en la provincia de Neuquén. Este proyecto fue pensado y planificado como la instauración de una “fruticultura moderna”, de alta eficiencia técnica y renovación de variedades y especies, que permitiera el acceso a la propiedad de productores frutícolas independientes, pequeños y medianos, de la región del Alto Valle del río Negro.

#### 4.2. El desarrollo productivo en etapas: *El Chañar I, II y III*

La firma Gasparri adquiere el campo El Chañar, con una superficie de 20.000 hectáreas, en las que no existían antecedentes de actividades productivas. El proyecto que diseñó esta empresa para desarrollar el área contemplaba un proceso en tres etapas, denominadas *Chañar I, Chañar II y Chañar III*<sup>75</sup>. Desde entonces, la ocupación territorial no ha sido homogénea y su desarrollo fue reflejando el cambio en el modelo de acumulación que atravesó la fruticultura regional<sup>76</sup> y cómo esto se rebasó hacia aspectos sociales, económicos y políticos.

*El estado neuquino [...] impulsó el emprendimiento frutícola “El Chañar” mediante infraestructura productiva básica (red vial, energía, telecomunicaciones, etc.) y orientó las inversiones a través de líneas de créditos preferenciales, con vistas a generar un polo de desarrollo agroindustrial. Articuló desde lo estatal el marco acorde que permitió a la empresa privada expandir la actividad en nuevas áreas*<sup>77</sup>.  
(Ocaña, 2003)

---

<sup>75</sup> Las Etapas I y II (ya finalizadas) abarcaron 5.000 has y la Etapa III (en ejecución) 3.200 has.

<sup>76</sup>Hipótesis 5: Se produce una dualización socio territorial, producto de un mismo proceso socioeconómico, que lleva a la jerarquización del espacio intraterritorial e ínter territorial, conforme al nivel de infraestructura y dotación de servicios que puede ofrecer ese espacio, limitando opciones de movilidad social.

<sup>77</sup>Hipótesis 4: La localidad de San Patricio del Chañar, se integró a la economía global a partir de las decisiones adoptadas no solo por agentes que trascienden el sistema de relaciones locales: en la medida que las ventajas del territorio se circunscriben a componentes estáticos (condición del suelo, disponibilidad de riego, costos de implantación), aunque ello no es determinante, tienen más posibilidades de continuar insertos en la economía-mundo.

Los adquirentes de las parcelas accedieron a la asistencia crediticia con bajo interés del Banco de la Provincia del Neuquén, cuyos montos se transfirieron a la empresa una vez que ésta entregó los solares a los nuevos propietarios.

Las restantes hectáreas de la etapa I comenzaron a desarrollarse a partir de 1973. La empresa Gasparri reservó 1.000 hectáreas de esta primera etapa, implantando 830 hectáreas para su propia producción, de las que ocupó el 60% con variedades de fruta de carozo, siguiendo las tendencias del mercado consumidor. Para las nuevas plantaciones se incorporó el sistema de guía en espaldera permitiendo una mayor densidad de plantas por hectárea, lo que incrementaba la productividad y la agilizaba la entrada en producción.

En esta etapa se visualiza la incorporación al área productiva de agentes económicos de mayor magnitud que en la etapa piloto. Estos nuevos actores operaban ya en la actividad frutícola regional y mediante este proceso expandían su nivel de integración hacia la producción primaria, adquiriendo superficies ya sembradas y con infraestructura de riego, en las cuales tomarían a su cargo la implantación del monte frutal, ya que Gasparri había modificado su estrategia de vender parcelas implantadas. Así, en 1974 se culmina con el desarrollo de la Etapa I.

El desarrollo de la etapa II comienza a principios de 1975 y finaliza en 1985, sobre una superficie de 2.400 hectáreas. Las tareas de Gasparri S.A. se limitaron a la construcción del sistema de riego y drenaje y el fraccionamiento y venta de las unidades. Agentes económicos de mayor magnitud que en la etapa I adquirieron tierras vírgenes, en especial firmas comercializadoras regionales que se encontraban en pleno proceso de integración productiva, una vez que completaron el ciclo de inversiones en empaque y conservación frigorífica<sup>78</sup>.

---

<sup>78</sup> Hipótesis 3: Las opciones de inserción global de un territorio particular estarán condicionadas por los límites de la matriz socioespacial heredada. Territorios con

Finalizadas las etapas I y II, sobre un área rural de 4.785 hectáreas, cuya propiedad estaba en manos de 132 agentes económicos, el 70% estaba implantada con cultivos frutícolas (Op. cit., 2003). El creciente grado de concentración en que se fue desarrollando el proceso de colonización puede observarse en el hecho de que las primeras 500 hectáreas del área piloto mostraban un promedio de 10 hectáreas por explotación, en tanto la conformación final de las etapas I y II marca que del total de productores sólo el 6% era integrado, y en conjunto detentaban la propiedad del 45% de las tierras en producción. Excluyendo a Gasparri S.A. (propietario de 830 hectáreas en producción), se concluye que 27 firmas (15% del total) eran titulares del 34% de la tierra restante (Ferreira y Hoyos, 1994).

En lo que respecta a los posibles eslabonamientos de la actividad primaria, no se establecieron en San Patricio del Chañar actividades de conservación y empaque. Estas se continuaban desarrollando en los centros tradicionales (Cipolletti, Cinco Saltos, Centenario, todas ellas localidades aledañas a nuestra área de estudio). Según Ocaña, se advierte que el Estado abandonó la posibilidad de participar en la planificación del emprendimiento, dejando en manos de la empresa privada la etapa industrial. La producción de *El Chañar* era procesada integralmente en instalaciones localizadas en Río Negro, ya que no se promovió sino en los años noventa ninguna estrategia del Estado neuquino con los empresarios la industrialización local.

#### **4.2.1. Implantación de un sector agroindustrial de exportación con financiamiento público: El Chañar, III Etapa**

La firma Gasparri S.A. no estuvo en condiciones de continuar las obras correspondientes a la III etapa debido a que las sucesivas crisis frutícolas, especialmente en la década del 90, impactaron desfavorablemente en la situación económico-financiera de la empresa, culminando en su quiebra.

---

trayectoria (o potencial) agrícola dependerán, crecientemente, de las posibilidades de inserción de dichos sectores productivos en la economía global.

La colonización del sector agroindustrial, actualmente en ejecución, está siendo desarrollada por el Estado provincial neuquino, ya que la firma pasó a formar parte de los activos provinciales a partir de su quiebra. El destino de las tierras es la producción de frutales de pepita, carozo y, principalmente, viñedos para elaboración de vinos varietales, enfocada al mercado internacional, por lo que se privilegió en la oferta a inversores privados.

Las actividades productivas se iniciaron en 1998, cuando la firma inmobiliaria regional *La Inversora S.A.* a instancias del Gobierno provincial, tomó la gestión de la venta de las tierras con el propósito de valorizarlas mediante la subdivisión, sistematización de las parcelas e implantación de frutales y viñas, además de la construcción de infraestructura necesaria para garantizar el desarrollo comercial del área y la venta de las explotaciones<sup>79</sup>.

Sin embargo, el financiamiento necesario para el desarrollo del conjunto de las inversiones realizadas contó con un aporte sustantivo del Gobierno provincial, a través del Banco Provincia del Neuquén (B.P.N.), entidad que financió entre un 70% y un 80 % del total de las inversiones. A través de créditos apoyados en hipotecas de primer grado que formaban parte de la inversión, más las garantías personales y la evaluación de riesgos, varios privados accedieron a la compra de tierras<sup>80</sup>. El financiamiento original era a 10 años, con intereses de 7,5% anual, más un período de gracia de tres años y medio.

Canalizado a través del programa provincial denominado “Reconversión frutícola de los Grandes Valles”, el monto de este programa alcanzaba en

---

<sup>79</sup> Dicho proceso lo relacionamos con la hipótesis 3: Las opciones de inserción global de un territorio particular estarán condicionadas por los límites de la matriz socio- espacial heredada. Territorios con trayectoria (o potencial) agrícola dependerán, crecientemente, de las posibilidades de inserción de dichos sectores productivos en la economía global.

2001 a u\$s 46 millones, de los cuales más del 90% estaban destinados a emprendimientos de “El Chañar-III Etapa”. En el año 2002, el saldo de esta línea ascendía a \$ 65 millones, sumándose en el período 2003/2004 nuevos créditos por \$ 112 millones, con lo que la asistencia crediticia provincial estaría en un valor aproximado a los u\$s 80 millones a fines de 2004.

Si bien la evaluación de los proyectos de inversión debieron pasar el doble filtro de una evaluadora de riesgos y la Fundación *ArgenInta*, posteriormente el Banco Central de la República Argentina objetó la clasificación del riesgo crediticio adoptada para estos préstamos por el Banco Provincia de Neuquén, debido a que las garantías de los créditos concedidos resultaban ser las propias plantaciones.

Obligado por el Banco Central de República Argentina (BCRA) a modificar esta situación, el Gobierno provincial decidió transferir la cartera crediticia (Decreto N° 1022/01) de este programa al IADEP – Instituto Autárquico de Desarrollo Productivo-, aduciendo que:

[...] resulta inapropiado que el Banco de la provincia conceda préstamos con destino a la Inversión Productiva, toda vez que esta operativa tiene un marco natural y correcto que es el IADEP, y El Banco no cuenta con fondeo apropiado, por descalce de plazos entre los recursos prestables y los créditos concedidos, circunstancia que es observada por el B.C.R.A.”

Por lo tanto, se convino que los créditos otorgados por el B.P.N. de la línea "Préstamos Para Reconversión Frutícola de los Grandes Valles de la Confluencia" fuesen transferidos al I.A.D.E.P., en las siguientes condiciones:

a) Los plazos serán los concedidos a los deudores, de modo tal que el I.A.D.E.P. no deba efectuar aportes de inmediato, sino que eventualmente y ante la posibilidad de incumplimiento por

---

<sup>80</sup> Declaraciones del presidente del B.P.N., Diario Río Negro, 13 de abril de 2003)



parte de los clientes en tiempo y forma, y en el momento de los respectivos vencimientos, deba mantener a favor del Banco el flujo de fondos para que se cumplan los cronogramas de recupero en forma normal.

b) El I.A.D.E.P. garantizará esto con la “concesión mediante escritura pública de los importes que le correspondan por las liquidaciones de las regalías, previstas en el Art.14 inc. b) de la Ley 2247, y por el importe necesario, exclusivamente, para cubrir las diferencias que se produjeran entre los pagos de los deudores, y las reales exigencias, por vencimientos de las obligaciones”, por lo que *“Queda expresamente convenido, entonces, que la deuda global pasa a estar en cabeza del I.A.D.E.P., para de este modo evitar tomar las "previsiones" indicadas por el Ente Rector (B.C.R.A.).*

Esta especie de “socialización” del riesgo crediticio, fue complementada por diversos instrumentos que tendieron a favorecer el respaldo financiero de las inversiones, como la denominada “pesificación de los créditos del I.A.D.E.P.”: el directorio del organismo autorizó a pagar el 60% de los préstamos pendientes en dólares libres y a devolver los anteriores bajo la relación paridad peso dólar ( $1\$ = 1 \text{ u\$s}$ ) por dólar más el coeficiente de estabilización CER, en el marco de las reformas introducidas en el sistema financiero luego de la ruptura del esquema de Convertibilidad en inicios de 2002.

En suma, el único que corrió los riesgos fue el Estado provincial que decidió financiar la inversión privada antes que abandonar las enormes ventajas que ofrecía la puesta en producción de la III etapa en proyección directa al mercado global.

#### **4.2.2. La creación de ventajas para la agroindustria<sup>81</sup>: exportar productos de calidad como eje rector**

La tercera etapa comienza a concretarse cuando se plantan las primeras viñas para estudiar su comportamiento en la zona. Esta primera aproximación dio muy buenos resultados, superando las expectativas sobre la aptitud del suelo y el clima para la producción de vinos finos. Si bien esta etapa, está en manos de agentes privados, fue planificada y financiada por el Estado provincial con el objetivo de obtener una producción exportable, conforme los estándares de calidad internacionales.

Dicho emprendimiento apuntó al desarrollo de un campo de secano, característico de la estepa patagónica, al que el Estado incorporó tecnología de punta en sistemas de riego presurizado de alta frecuencia, permitiendo su irrigación con agua de deshielo proveniente del río Neuquén.

El emprendimiento cuenta con redes troncales de riego, para llevar el agua a todos los sectores del campo, centrales de bombeo, calles internas enripiadas en todo el fraccionamiento, energía eléctrica y agua potable. Asimismo, cada fracción o finca se desarrolló con las siguientes características:

- Plantaciones con variedades modernas, según la demanda comercial, con sus respectivas espalderas. Las variedades plantadas son

---

<sup>81</sup> La principal infraestructura de riego consiste en una obra de captación con compuerta automatizada y canal principal de 42 Km con capacidad de conducción de 10 m<sup>3</sup>/segundo y compuertas instaladas en cada una de las derivaciones a canales secundarios. Por otro lado, la zona en la cual se encuentra emplazado el proyecto es generadora de energía eléctrica. En el extremo Este del área cruza la línea de media tensión de 13.000 voltios, denominada Añelo Portezuelo. La misma está interconectada al Sistema Energético Nacional y permite realizar extensiones a toda el área.

seleccionadas de acuerdo a los requerimientos de los mercados, buscando las de mejor adaptación a la región. Las variedades de mayor demanda comercial, se han adaptado exitosamente a la zona, propiciando alta rentabilidad de la producción.

- Riego parcelario interno por goteo, implementado según los cultivos; incluye filtros y bombas, tanques para la fertirrigación, válvulas, computadora para riego.
- Regulación del agua: El agua de riego, se lleva hasta las centrales de bombeo por medio de canales construidos especialmente, y luego se distribuye presurizada, por medio de redes troncales ubicadas en acueductos subterráneos. A su vez, el riego interno de cada parcela se desarrolla de acuerdo a los requerimientos de cada cultivo, se maneja a través de un sistema computarizado, para lo cual se diseña el software específico de la plantación. Esto permite el control de las frecuencias de riego y caudales posibilitando el manejo del estrés hídrico.
- Fertirrigación: el riego presurizado permite el suministro de los nutrientes en el agua de riego, aportando a cada planta la cantidad necesaria. La fertilización realizada de esta forma favorece el desarrollo homogéneo de plantas y frutos.
- Construcciones civiles: casa para encargado-supervisor del campo y para el tractorista dentro del predio, además un galpón para maquinarias.
- Maquinarias: tractores con sus respectivos accesorios, máquinas curadoras, máquinas herbicidas, desbrozadoras, etc.

- Cortinas rompevientos artificiales; alamedas perimetrales, alambrado perimetral.

Todo este despliegue tecnológico ha permitido probar variedades que antes no existían en la zona<sup>82</sup> y que han dado buenos resultados.

A partir del éxito de esta experiencia, diversos inversores mostraron su interés en el negocio de producir vinos finos patagónicos, lo que llevó a la expansión de los viñedos y a la diversificación de productos que ofrece el área.

De las 3.200 hectáreas, ya se han plantado más de 1.100 con viñedos, además de otras 500 con frutales de pepita y carozo. Se inauguraron 3 bodegas de último nivel tecnológico para vinificar la producción, a lo que se suma una cuarta ubicada en la localidad de Añelo, con una capacidad actual de 4.800.000 litros y una proyección de 15.000.000 de litros.

Los emprendimientos de El Chañar-III etapa en conjunto generaron, en la temporada 2002-2003, 730 puestos de trabajo, con picos de mil trabajadores durante la mayor demanda de la cosecha. Con 780

---

<sup>82</sup> La primera elaboración, realizada en forma experimental en el año 2002, dio como resultado variedades que salieron al mercado. Esta línea lleva el nombre *Newen*, que en lengua mapuche significa fortaleza y energía, raíz del nombre de la provincia de Neuquén. Todo ello apunta a dar valor a la zona a partir de productos con denominación de origen. Finalmente, el Malbec 2002, obtuvo una medalla de plata en el concurso Cata D'or Wine Awards 2002, realizado en Buenos Aires en el mes de abril, bajo la dirección técnica del Concour Mondial de Bruxelles. Para la vendimia 2002, La Inversora S.A. construyó una bodega experimental, para procesar la incipiente producción de sus jóvenes viñedos, a la que llamó "Bodega del Fin del Mundo". Actualmente, continúa ampliándose en forma modular, para procesar los volúmenes de uvas que se planea incrementar a medida que vayan entrando en producción los viñedos propios, estimando en los próximos dos años una capacidad final de 6 millones de litros.

proveedores, el complejo que se transformó paulatinamente en agroindustrial, tiene radicadas en sus lotes a unas 40 familias<sup>83</sup>.

El desarrollo más notable está dado por la implantación de un complejo vitivinícola en una provincia que mostraba hasta 1998 una reducida superficie implantada con vid, de apenas 30 hectáreas. En el año 2004, la superficie de vid en la provincia alcanzaba 1273 hectáreas, de las cuales el departamento Añelo reunía 1.227 y la localidad de San Patricio del Chañar 1.151 hectáreas según datos del Censo Vitícola de la provincia del Neuquén.

**Cuadro N° 17**  
**Departamento Añelo. Hectáreas implantación con vid**

<b>Año</b>	<b>Superficie en hectáreas</b>
1999	7,50
2000	259,50
2001	386,00
2002	288,50
2003	149,50
2004	136,00
Total	1.227,00
<b>Total S.P. del Chañar</b>	<b>1.159.00</b>
<b>Total Provincia</b>	<b>1.273.25</b>

Fuente: Dirección General de Estadística y Censo de la provincia de Neuquén

El efecto de este proceso de acelerado crecimiento puede sintetizarse en el siguiente comentario extractado de un informe de la Jefatura de Gabinete publicado en la prensa local:

---

<sup>83</sup> Datos de la prensa: Diario Río Negro, 13 de abril de 2003.

*[... ]a pesar de lo acotado de los despachos de vinos en comparación con los principales centros exportadores del país, es importante destacar que Río Negro y Neuquén han experimentado un aumento en sus ventas externas durante 2005. Río Negro acrecentó sus envíos un 8,4% con respecto al año pasado, mientras que Neuquén lo hizo en un 576 %, al pasar de 5.104 litros, en el primer bimestre del 2004, a 34.542 litros en igual lapso de esta temporada. Otro dato que surge al comparar el desempeño de ambas provincias, en materia de un respaldo económico importante para aprobar el proyecto vitivinícola, es que Neuquén, que hasta hace muy poco tiempo atrás era desconocida en mercados foráneos, exportó un 240 % más que la provincia rionegrina según los registros del Instituto Nacional de Vitivinicultura para esta temporada.*

Analizando dichos proceso es que comprobamos nuestra hipótesis 4, dado que la localidad de San Patricio del Chañar se ha ido integrando a la economía global a partir de las decisiones adoptadas no sólo por agentes que trascienden el sistema de relaciones locales; en la medida que las ventajas del territorio se circunscriben a componentes estáticos (condición del suelo, disponibilidad de riego, costos de implantación), aunque ello no es determinante, les garantiza más posibilidades de continuar insertos en la economía-mundo.

De acuerdo a palabras del director de la firma *La Inversora*, entre los nuevos inversores del área se postularon varios productores frutícolas tradicionales, pero las condiciones para superar las etapas de evaluación económica, hizo necesario el acompañamiento del Estado.

### **4.2.3. Globalización de la cadena agroindustrial. La reconfiguración de los actores locales**

En las etapas I y II, referidas al área frutícola tradicional, dos procesos presentes en el ámbito de los estudios sobre el desarrollo regional mostraron sus efectos sobre este territorio. Por un lado, la aparición de nuevos actores que dominan la dinámica de los sistemas agroalimentarios argentinos y, por otro, los esfuerzos municipales para gestionar un proceso de desarrollo local endógeno, con lo que comprobamos nuestra hipótesis 5<sup>84</sup>.

#### *a) Transformación del sistema agroalimentario argentino*

A partir de la década del 70, las empresas integradas regionales comenzaron a ser los actores preponderantes de la fruticultura de pepita en Río Negro y Neuquén. Los tradicionales chacareros comenzaron a perder su importancia en el sistema regional, dado que comenzaba a concentrarse crecientemente la distribución del ingreso sectorial en un reducido número de actores vinculados con la comercialización, principalmente externa.

Paulatinamente, capitales trasnacionales comenzaron a realizar inversiones (por adquisición, inversión directa o una combinación de ambas formas) en la actividad. Se destaca el caso de la empresa integrada Expofrut, perteneciente al grupo Bocchi<sup>85</sup>, principal exportador

---

<sup>84</sup> Hipótesis 5: Se produce así una dualización socioterritorial, producto de un mismo proceso socioeconómico, que lleva a la jerarquización del espacio intra e ínterterritorial, conforme al nivel de infraestructura y dotación de servicios que puede ofrecer ese espacio, limitando opciones de movilidad social.

<sup>85</sup> Grupo europeo comercializador de frutas frescas, que actualmente está presente en nueve provincias argentinas, con 17 plantas de empaque y enfriado, y emplea en forma

de la producción frutícola regional, con el 30% del volumen total de peras y manzanas exportadas.

Las debilidades sistémicas y las sucesivas crisis económicas nacionales derivaron en que firmas líderes regionales atravesaran un proceso de crisis que, en el caso de Gasparri S.A., dio lugar a un ciclo de endeudamiento que culminó en su quiebra. Su principal acreedor era el banco estatal neuquino, al que debía 15,8 millones de pesos/dólares (Preiss,2004).

Las plantaciones que poseía Gasparri en “El Chañar Etapa I” al momento de decretarse su quiebra, fueron adquiridas por Expofrut en la subasta judicial de los bienes, a un precio que representaba, en ese momento, menos del 10% del costo de implantación de una hectárea de fruta de pepita o carozo en la región. También adquirió el establecimiento de empaque y conservación localizado en Cipolletti.

De este modo, el titular de la mencionada empresa detallaba el plan de inversiones:

*[...] En los próximos doce meses invertiremos cerca de 4,8 millones de pesos para poner a funcionar las explotaciones a pleno. Cerca de 3 millones se necesitarán para capital de trabajo y proyectamos 1,8 millón para compra de maquinaria y tecnología.*

Por otra parte, no son muchas las empresas que se aboquen a la compra de grandes superficies, ya que en los últimos años no han sido buenos los resultados con este esquema productivo. Y la realidad así lo manifiesta:

---

directa a 1.700 personas. Durante la cosecha y empaque el número de trabajadores asciende a 7.000 (Diario Clarín, 23-4-05).



la única empresa en condiciones de tomar 830 hectáreas para poner a producir fue Expofrut. Ninguna otra se presentó en la licitación.<sup>86</sup> Esto nos lleva a pensar que dicha crisis generó abiertamente oportunidades, sólo para grandes empresas, lo que se traduce en palabras del titular de Expofrut:

*La fruticultura atravesó momentos muy duros, y quedaron muchos en el camino. Nosotros pudimos seguir adelante gracias a la decisión de los accionistas, comprando galpones e infraestructura que quedaba disponible.*<sup>87</sup>

Con ello queremos graficar la confirmación de nuestra hipótesis 6 en la que se plantea que las empresas transnacionales se convirtieron en los actores centrales del sistema agroalimentario conformado en la norpatagonia, ya que desde fines de los 90, por su capacidad de coordinar con redes globales, se ocupan de la comercialización y la distribución, dominando ahora todas las etapas de la cadena lo que desplazó al productor tradicional por su imposibilidad de competir.

#### **4.2.3. Los actores locales y el rol del municipio:**

Como se ha analizado anteriormente, el modelo de las etapas I y II se basó en el desarrollo de la producción primaria frutícola, sin integrar los eslabones superiores de la cadena ni las actividades de servicio. La mayor parte de los propietarios individuales reside en localidades cercanas y las empresas integradas tienen sus centros administrativos y operativos fuera de la localidad, con lo que las compras de insumos y

---

<sup>86</sup> Fuente: Diario Río Negro, 23 de mayo de 2001.

<sup>87</sup> Fuente: *Diario Clarín*, 23 abril de 2005

otros abastecimientos se realizan en otras ciudades de la región y extrarregionales también<sup>88</sup>.

Se ha ido conformando así un “enclave productivo”, comandado por grandes empresas como *Expofrut, Moño Azul, Mario Cervi e Hijos*, y otras, todas ellas con escasos encadenamientos y reducido nivel de demanda agregada sobre actividades localizadas en el ejido urbano de San Patricio del Chañar. Por el contrario, la estructura comercial se encuentra limitada a la demanda generada por los obreros rurales y los empleados estatales de la localidad en la actividad municipal. Actualmente se suma a esto el crecimiento en el sector de servicios y el comercio, producto del dinamismo adquirido por la localidad a partir de una mayor radicación de trabajadores ligados a la fruticultura.

Esto puede visualizarse al analizar las estadísticas económicas locales. En el año 2004 se registraron en este municipio 165 unidades económicas. La evolución de las mismas muestra un crecimiento de 81% (74 nuevas unidades económicas) en el período 1995-2004.

---

<sup>88</sup> Hipótesis 7: La transformación de la estructura productiva llevada adelante por la gran empresa, intenta ser contrarrestada por grupos de pequeños y medianos productores que resisten desde la producción en pequeña escala orientada al mercado interno que no está obligado a certificar la producción como ocurre con el mercado internacional, generando procesos de reterritorialización.

Hipótesis 8: Las redes de relaciones que sustentan el sistema agroalimentario en el Chañar forman parte de una trama regional en la que participan activamente los municipios locales, la gran empresa, los pequeños y medianos productores frutícola, a través de sus organizaciones, y los trabajadores a través de sus sindicatos. Todos son actores que se vinculan en menor o mayor grado a las redes globales y dependen casi, exclusivamente, de una lógica desterritorializada, es decir, ajena a su entorno inmediato.

**Cuadro N° 18 Unidades Económicas registradas en el Municipio de S. P. del Chañar, por rama de actividad - período 1995 / 2004**

Actividad	Año									
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Total</b>	91	119	114	122	131	144	154	128	153	165
Agric., ganad., caza y silvic.	-	-	-	-	1	-	1	1	1	1
Pesca	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Explotación de minas y canteras	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Industria manufact.	2	2	5	6	6	6	7	8	11	13
Suministro de electricidad, gas y agua	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Construcción	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Comercio, m. y reparac. de vehíc. autom. y venta al por menor de combust. para autom.	8	9	8	8	8	12	11	11	11	11
Comercio al por mayor y en comisión excepto de automotores y motocicletas	-	1	2	2	3	3	3	1	1	2
Comercio al por menor (excepto de automotores, motocicletas y sus combustibles)	48	53	38	40	41	51	51	44	55	57
Reparación de efectos personales y enseres domésticos	1	1	-	-	2	2	2	3	3	3
Hoteles y restaurantes	8	10	4	5	5	7	6	8	9	9
Transporte, almacenamiento y comunicación	12	23	40	42	45	48	55	39	47	51
Intermediación financiera, seguros y pensiones	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Servicios sociales y de salud	-	-	-	1	1	1	1	-	-	-
Otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales	8	16	12	13	13	7	10	8	8	11

Fuente: Elaborado por la Dirección General de Estadística y Censos provincial, en base a información de San Patricio del Chañar y de Organismos Provinciales

El 34% de las unidades económicas corresponden a actividades ligadas al comercio minorista; 30% a servicios de transporte, almacenamiento y comunicación; las restantes unidades se distribuyen en actividades de tipo industrial, terciario o de servicios. En general, se trata de empresas pequeñas o unipersonales, que atienden el mercado local.

En el marco del desarrollo de una economía de exportación, que busca diferenciarse en el mundo a través de productos exportables con denominación de origen y garantía de calidad, se expone claramente en el apartado “Demandas asociadas a la actividad frutícola”, incluido en el *Plan Estratégico de San Patricio del Chañar 2004*<sup>89</sup>, un listado de servicios que requieren las unidades económicas para sostener en forma satisfactoria dichas actividades:

*Han sido remarcadas la necesidad de mejoras en servicios que permitan una administración eficiente en la localidad. Las principales quejas apuntan a la baja calidad de los servicios bancarios (demoras en tramitaciones, fallas de sistemas, operaciones que no es posible realizar automáticamente etc.). Esto afecta el aumento de costos de transacción y administración además de otras dificultades y demoras para los trabajadores.*

*Otro aspecto señalado con fuerza es la calidad de los servicios telefónicos, particularmente, la disponibilidad de conexiones aptas para internet.*

*En relación a la provisión de insumos, el tamaño de las unidades productivas hace que las compras se concursen anualmente con proveedores de otras plazas. Sin embargo, para la reposición inmediata se ve como positivo que se puedan realizar en la cercanía a igualdad de precios, entrega y calidad.*

*Asimismo, se señala la escasez de infraestructura de alojamiento y servicio de comidas para viajeros. Las*

---

<sup>89</sup> Documento realizado por la municipalidad de San Patricio del Chañar en el año 2004, en el cual se expone la situación del desarrollo actual de la localidad y se proyecta una estrategia basada en el aprovechamiento de los recursos endógenos, a imagen de los requerimientos establecido por el BID en el año 2002.

*empresas reciben una gran cantidad de visitantes institucionales (proveedores, asesores, técnicos, compradores), cuyo alojamiento debe realizarse en una distancia promedio de 100 km. lo que dificulta el ritmo de trabajo. Una estimación preliminar permite identificar un total anual de viajeros de negocios de más de 1000 personas anuales en el área con una permanencia promedio de dos días.*

*En relación con la infraestructura disponible, las objeciones se centran en el mantenimiento de los caminos rurales (además de las señaladas en comunicaciones)*

El gobierno municipal ha intentado generar un mayor dinamismo en la economía local, fomentando el asociativismo entre los productores y la incorporación de valor agregado a la actividad primaria, como también la capacitación de su población.

A partir de estas intervenciones, el Estado municipal ha creado y organizado empresas que, bajo el enfoque del Desarrollo Endógeno, promuevan y posicionen a la localidad como modelo de las relaciones global-local. En este sentido, en 1998 se realizó el lanzamiento oficial del logotipo de la marca "El Chañar", basada en una estrategia de marketing que permite que todos los productos de la localidad tengan el aval de una marca con denominación de origen que asegure la calidad de la oferta. Esta denominación puede ser utilizada por grupos de productores tradicionales o nuevos asociados, sin importar el rubro (fruticultura-vitivinicultura) al que se dediquen.

Asimismo, dos proyectos vinculados a la integración de la cadena frutícola contaron con el apoyo del municipio local y la asistencia financiera del I.A.D.E.P., para incorporar actividades que permitieran incrementar el valor agregado y fomentar un mayor protagonismo de

pequeños y medianos agentes locales. Se instaló el primer empaque de envergadura en la localidad, y una sociedad mixta entre el municipio y doce productores concretó la construcción de un frigorífico frutícola de última generación, que brindaría servicio de frío a los productores asociados y a otros agentes locales.

Sin embargo, y como demostración concreta del poder articulador del eslabón comercial exportador en la cadena frutícola regional, estas iniciativas no concluyeron en el resultado esperado: la empresa que instaló y actualmente opera el establecimiento de empaque, comercializa el mayor porcentaje de su producción a través de la transnacional Expofrut, en una relación de dependencia comercial y financiera respecto de este agente líder. En el mismo sentido, los desacuerdos entre municipio y productores en cuanto a la forma de administrar el frigorífico derivaron en el alquiler de las instalaciones a dicha empresa y en la articulación vertical de los productores a empresas transnacionales que operan en la región.

#### **4.4. Configuración actual de actores en el entorno local a partir de los efectos de la globalización**

De acuerdo a la hipótesis 1, la globalización implicó para la región norpatagónica un proceso de fragmentación socioproductiva a escala territorial, en sintonía con otros espacios de acumulación que incorporaron componentes sociales e institucionales particulares, y se insertaron bajo formas de creciente heterogeneidad. En este sentido, en el territorio estudiado se produce bajo formas globales postfordistas que conviven con formas fordistas y anteriores a esta también, con los consiguientes efectos e involucramiento de los aspectos sociales y simbólico-culturales, como bien se expresa en el siguiente extracto del Plan estratégico:

*Puede decirse que la microrregión es altamente heterogénea en lo que respecta a aspectos sociales y productivos: coexisten grandes productores y comerciantes del Alto Valle (que desarrollan sus actividades con un alto componente de trabajo asalariado permanente y temporario), con productores campesinos dedicados a la ganadería caprina y a la horticultura familiar. Aunque también hay presencia de grandes establecimientos ganaderos<sup>90</sup>.*

Para elaborar un cuadro de situación abordamos la estructura de la propiedad de la tierra en el sector frutícola de San Patricio del Chañar, en base a la información del Censo Nacional Agropecuario 2002, de lo que surge que:

La superficie total ocupada con frutales en el Departamento Añelo en ese año es de 4092 hectáreas, lo que representa el 80% de la superficie neta total actualmente en producción; la fruticultura de pepita manzanas y peras representan el 72% de la superficie frutícola y el 58% de la superficie productiva total. El mayor porcentaje (85% a 90% del total) se encuentra localizada en la localidad de S.P. del Chañar<sup>91</sup>.

**Cuadro N° 19**  
**Superficie de las explotaciones agropecuarias ocupada con frutales, por especie (Dpto. Añelo) (en ha y % del total) Año 2002**

<b>Total</b>	<b>Manzano</b>	<b>Peral</b>	<b>Cerezo</b>	<b>Ciruelo</b>	<b>Durazno</b>	<b>Nectarin</b>	<b>Secos</b>	<b>Menores</b>	<b>Vides*</b>
4092	1875	1075	37	197	111	136	1	5	653
100%	45%	26%	//	4%	2%	3%	//	//	15%

\* al año 2004, representaban 1157 has.

Fuente: elaboración propia en base a C.N.A. 2002

<sup>90</sup> Fuente: Plan estratégico de Desarrollo Territorial de San Patricio del Chañar, 2004

<sup>91</sup> A las que deben sumarse 650 hectáreas de vid plantadas con posterioridad.

El estrato de establecimientos con más de 100 hectáreas netas de frutales representa el 10% de las explotaciones agropecuarias (Eap) y es propietarios del 48% de la superficie, en tanto el estrato de unidades de hasta 20 hectáreas constituyen el 58% de las Eap y el 16% de la superficie implantada.

**Cuadro N° 20**  
**Distribución de las Eap ocupada con frutales, por especie (Dpto. Añelo)**  
**(en h. y % del total) Año 2002**

<b>Superficie neta Con frutales</b>	<b>Total explotaciones</b>	<b>Pepita (ha.)</b>	<b>Carozo (ha.)</b>	<b>Vid (ha.)</b>	<b>Otros frutales (ha.)</b>	<b>Total Frutales (ha.)</b>
Hasta 5 has	9	19	4	0	0	23
5,1 a 10 has	22	147	20	0	0	167
10,1 a 20 has.	29	424	19	0	0	443
20,1 a 30 has.	12	242	43	6	0	291
30,1 a 50 has.	10	332	24	19	5	381
50,1 a 100 has.	11	675	98	62	0	835
100,1 a 200 has.	6	435	33	230	0	698
¿+ de 200 has.	4	676	241	338	1	1255
<b>Total</b>	<b>103</b>	<b>2951</b>	<b>482</b>	<b>654</b>	<b>6</b>	<b>4092</b>

Fuente: elaboración propia en base a C.N.A. 2002

<b>Superficie neta Con frutales</b>	<b>Total explotaciones</b>	<b>Pepita (has.)</b>	<b>Carozo (has.)</b>	<b>Vid (has.)</b>	<b>Otros frutales (has.)</b>	<b>Total Frutales (has.)</b>
Hasta 5 has	9%	1%	1%	0%	0%	1%
5,1 a 10 has	21%	5%	4%	0%	0%	4%
10,1 a 20 has.	28%	14%	4%	0%	0%	11%
20,1 a 30 has.	12%	8%	9%	1%	0%	7%
30,1 a 50 has.	10%	11%	5%	3%	84%	9%
50,1 a 100 has.	11%	23%	20%	9%	0%	20%
100,1 a 200 has.	6%	15%	7%	35%	0%	17%
¿+ de 200 has.	4%	23%	50%	52%	16%	31%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: elaboración propia en base a C.N.A. 2002



Entre estos extremos, se identifican dos segmentos intermedios, el primero de Eap entre 20,1 y 50 has. (que reúnen al 22% de los establecimientos y el 16% de la superficie, y un segundo de Eap entre 50,1 y 100 has., representando el 11% de los establecimientos y el 20% de la superficie con frutales).

Puede advertirse la heterogeneidad de los actores frutícolas presentes en la microrregión, resultado de su proceso histórico de conformación: en tanto el desarrollo de la viticultura partió de un modelo de propiedad concentrado en un reducido número de actores, en la fruticultura de pepita y carozo este proceso de concentración se fue dando en el tiempo, a medida que se modificaba el tradicional desarrollo basado en pequeños productores hacia una fruticultura de mayor escala con preponderancia de grandes empresas integradas.

Según los rasgos principales sobre los que puede establecerse una caracterización de estos agentes económicos, se identifican dos actores principales en el sector frutícola de pepita:

- productores independientes, que no se encuentran asociados o integrados por un nexo de capital con los agentes de la comercialización, pero cuya tradicional autonomía tiende a subsumirse en una creciente dependencia respecto de las firmas líderes exportadoras. Estos corresponden a Eap de hasta 50 hectáreas.
- empresas integradas, que son los agentes del complejo frutícola que reproducen en una unidad empresaria el ciclo de producción, conservación, empaque y comercialización, incluyendo el empaque y comercialización de producción adquirida a los productores no

integrados. Son los propietarios de las unidades de mayor extensión,

En general, las relaciones entre estos agentes involucran una empresa integrada definiendo reglas que los productores no integrados que les venden su producción deben cumplir, lo que está significando un proceso de circulación del ingreso frutícola con potencialidad efectiva de apropiación de rentas por parte de la empresa integrada.

De este modo, pasamos a detallar los principales efectos que ha generado la globalización en la región a partir de la sistematización de entrevistas a referentes de instituciones locales ligadas a la fruticultura.

**Tabla N° 3**

**Los efectos regionales de la globalización de la estructura productiva de San Patricio del Chañar**

Amenazas	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> <li>Excesiva competencia en el mercado internacional puede generar pérdidas de espacio que ocupan actualmente las empresas asentadas en el área.</li> </ul>	<p>Ubicación estratégica: a 500 kilómetros del puerto de San Antonio Este (principal centro de carga de frutas frescas, jugos y hortalizas para los mercados de ultramar). Posibilidad de acceder a los puertos del Pacífico a través del corredor bioceánico que vincula dicho océano con el Atlántico.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Crecimiento de otras regiones frutícolas en nuestro país (Valle del Río Chubut)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Creciente valoración y demanda de cultivos orgánicos</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Caída en la demanda internacional de vinos. Reemplazo por otras bebidas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Altos requerimientos del mercado internacional que generan una alta demanda de sofisticados servicios conexos y de logística para los bienes exportables (<i>Packaging</i>, transporte, etc)</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fuerte proceso de <i>descomoditización</i> de las frutas frescas a partir de la creación de variedades patentadas, de establecimiento de marcas y de denominación de origen controlado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulso del turismo rural (como forma de ampliar las actividades productivas sobre el mismo territorio)</li> <li>• Nuevas empresas relacionadas con servicios a la fruticultura.</li> <li>• Emprendimientos ligados al turismo que podrían diversificar las actividades rentables que se desarrollan en el área: La ruta del vino, posibilita visitas y dinamiza nuevas relaciones de actores locales y extralocales.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Baja calidad en el trabajo de organismos estatales de control de sanidad vegetal y de certificaciones de calidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acciones de fomento de pequeños y medianos productores, que redundan en una mejor oferta exportable, en calidad y cantidad.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas a referentes de instituciones locales de San Patricio del Chañar.

#### 4.5. Demografía

En la actualidad la localidad posee una superficie de 7.549 hectáreas (74.59 km<sup>2</sup>). Se destaca el crecimiento poblacional que ha registrado en la última década, producto de la dinámica que adquirió la agroindustria: en el año 1976, sólo 101 habitantes residían en el ejido urbano; transcurridos 30 años, el último censo de población arrojó cerca de 6.000 habitantes.

De acuerdo con los datos que surgen del último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, este municipio contaba en el año 2001 con 5.063 habitantes. La tasa de crecimiento de la población entre el período censal 1991-2001 fue del 59% (1.882 habitantes), con una tasa

de crecimiento promedio anual de la población del 4,42 %. Asimismo presenta una densidad de población de 67,1 hab/km.

En estos últimos diez años el municipio de San Patricio del Chañar muestra un crecimiento poblacional similar al del departamento Añelo del que forma parte. Este hecho se debe, fundamentalmente, al gran crecimiento poblacional en el área urbana, y al éxodo de la población en las zonas rurales que conforman el ejido.

**Cuadro N° 21**  
**Municipio de San Patricio del Chañar**  
**Evolución de su población**

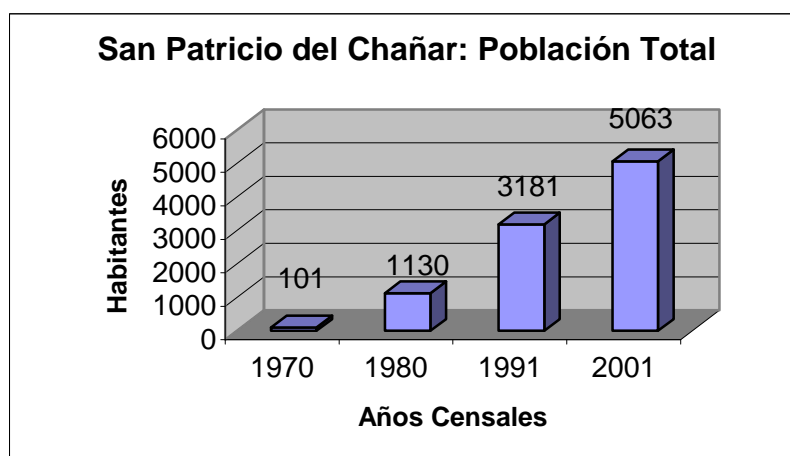
Área	Población		Variación % 2001/1991
	1991	2001	
<b>Municipio</b> (incluye área urbana y rural)	3.181	5.063	59
<b>Población urbana</b> (Localidad)	1.907	3.961	108
<b>Población rural</b>	1.274	1.102	- 13,5
<b>Departamento de Añelo</b>	4.668	7.554	62

**Fuente:** Dirección General de Estadísticas y Censos de la Provincia del Neuquén sobre la base de datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 1991 y 2001.

Tal como se observa en el gráfico censal, el incremento de la población llevó a que la Comisión de Fomento se convirtiera en municipio de primera categoría, dictando su propia Carta Orgánica en el año 2003, según lo prevé la Constitución de la Provincia de Neuquén.

**Grafico N° 5**

**La evolución demográfica entre 1970 y 2001**

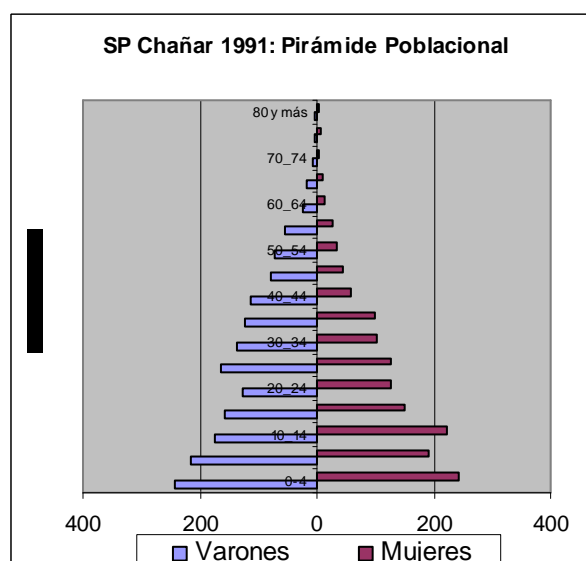
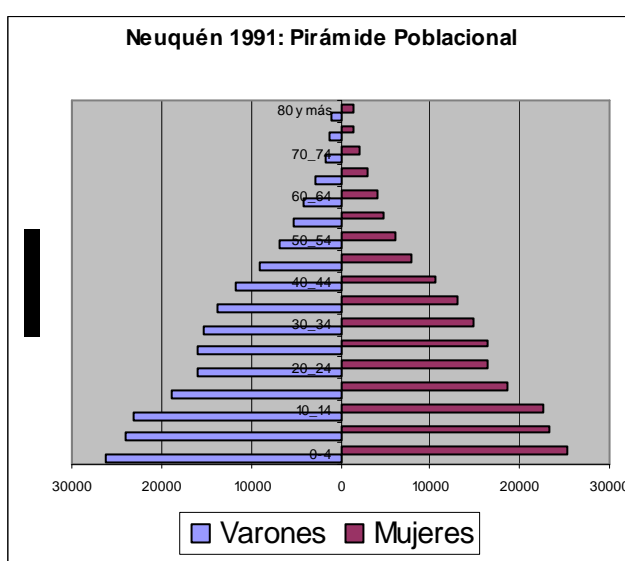


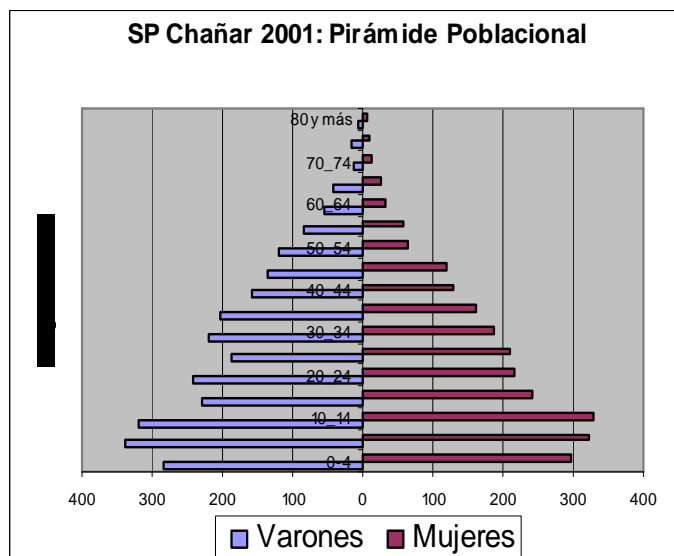
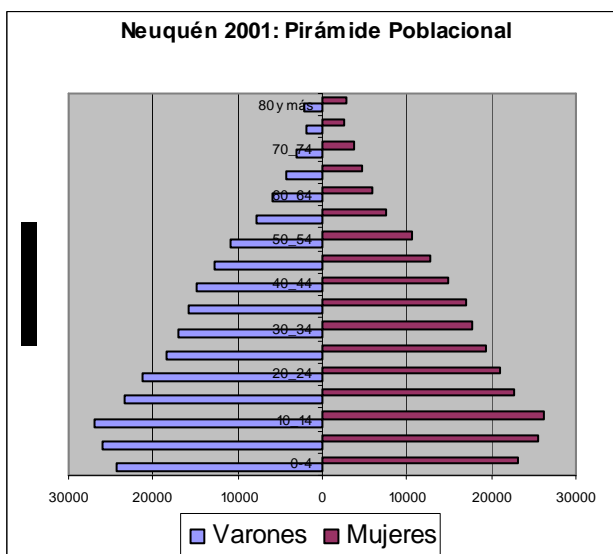
**Fuente:** INDEC, Censos Nacionales de Población

**4.5.1 Estructura Poblacional**

Analizando la estructura por grupo de edades, se construyeron las pirámides poblacionales correspondientes a los dos últimos censos nacionales (1991 y 2001), tanto para la provincia del Neuquén como para el municipio de San Patricio del Chañar, para comparar los patrones de crecimiento por grupo de edad.

**Gráfico N° 6 Población años 1991 y 2001**



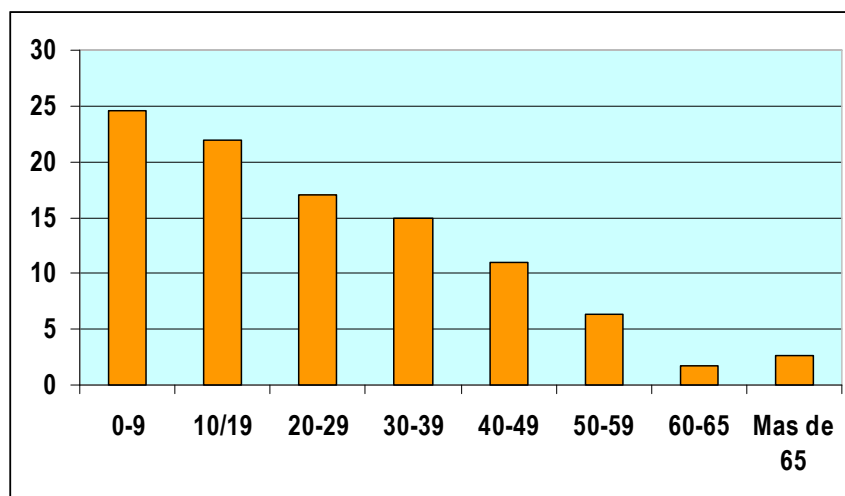


Fuentes: Censos Nacionales de población. INDEC

De la comparación de las pirámides, en ambos conglomerados urbanos se refleja la estructura típica de poblaciones jóvenes, con una amplia base en los escalones de menor edad.

Sin embargo, cuando tomamos ambos puntos en el tiempo, se observa un leve angostamiento del grupo de edad de 0 a 10 años en la Provincia, mientras que en el ámbito local se verifica este fenómeno para el escalón de 0 a 4 años. Este hecho obedece a una desaceleración del número de nacimientos en el último lustro de la década que va de 1991 a 2001.

**Gráfico N ° 7**  
**Población de San Patricio del Chañar según edad**



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de los Censos nacionales de población de la Dirección de Estadísticas y Censo de la provincia de Neuquén

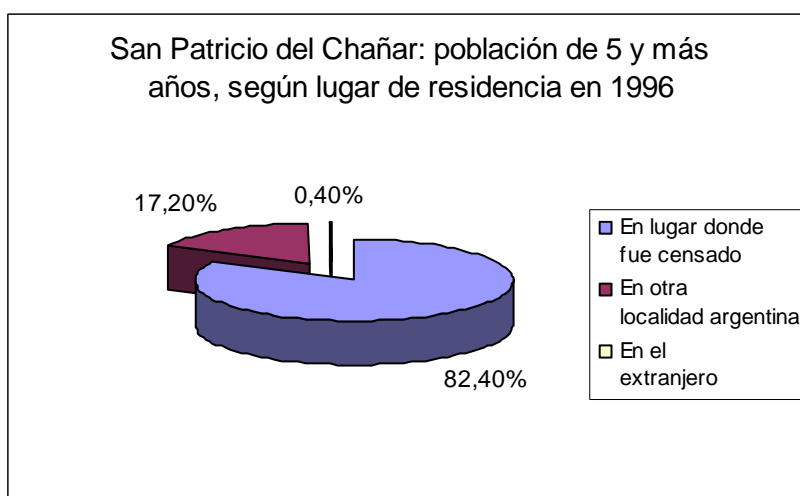
#### **4.5.2. Flujos migratorios**

Al igual que ocurre en todas las provincias patagónicas, es muy relevante observar los movimientos inmigratorios de población.

Hacia el año 2001 y durante el lustro previo al censo, el aporte migratorio a la localidad fue de casi un 18 % de la población total, lo que significa que uno de cada cinco habitantes proviene de otro lugar.

Desglosando el origen de los migrantes en la última década, el 97.5% del aporte inmigratorio correspondió a pobladores argentinos que se desplazaron a la localidad y el 2,5% restante correspondió a migrantes provenientes del extranjero.

Gráfico N° 8



Fuente: Censo Nacional de Población año 2001

Una explicación al crecimiento es la efervescencia originada por el circuito agroindustrial que atrajo importante mano de obra para cada temporada de cosecha y las labores culturales de preparación de la planta; estos trabajadores comenzaron a radicarse en la localidad con sus familias a raíz de incentivos que hacen a la calidad de vida de la población (vivienda, educación, salud y trabajo) provenientes del Estado y de las empresas. Esto nos permite comprender el elevado porcentaje de población joven en edad de trabajar.

Atendiendo a la dinámica del crecimiento de la población, la Dirección General de Estadísticas y Censos provincial ha realizado proyecciones del fenómeno, previendo la continuidad de la actividad agroindustrial y la consecuente oferta de trabajo. Asimismo, de acuerdo con los últimos estudios publicados surge que:

a) Para los primeros años (2001-2003) hubo crecimiento vegetativo (4,75 % anual), dato que surge de la comparación entre los censos 2001 y 1991.

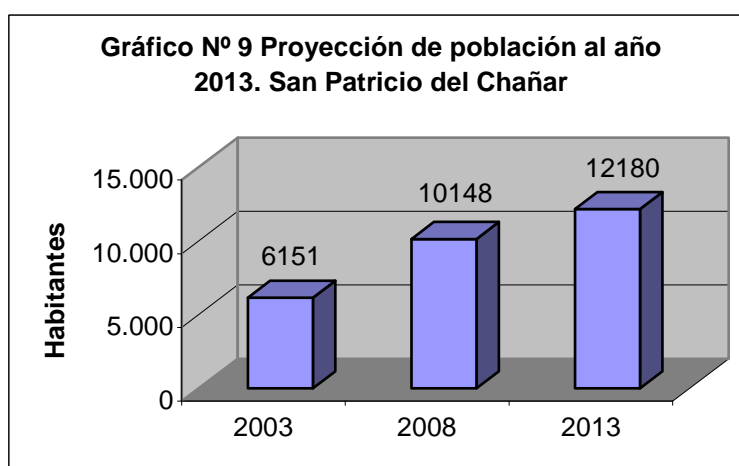


Desde el año 2003, en adelante, se estima una progresión lineal en la incorporación de mano de obra de 310 nuevos empleos por año, en la actividad fruti-hortícola, y 62 nuevos empleos anuales en actividades de servicios.

Además, se ha calculado que el 70% de los empleos en el sector frutícola ha promovido nuevas radicaciones de población y que el 50% de los puestos en el sector terciario, promoverá nuevas migraciones hacia la localidad.

Finalmente, se conoce que cada migrante que se radica en la localidad está acompañado, en promedio, por una persona, con lo cual la localización anual ascenderá a 295 habitantes.

En el siguiente gráfico se presentan con base a las proyecciones efectuadas, los resultados de las comparaciones y estimaciones de población para los años 2008 y 2013, tomando como base el año 2003.



Fuente: Dirección General de Estadística y Censo de la provincia de Neuquén (2004)

b) La Dirección General de Estadísticas y Censos provinciales, ha difundido una proyección de población por año, según municipios hasta el 2010, en función de la tasa de crecimiento relativo que han registrado los departamentos cabeceras de cada localidad.

Es así que para el municipio de San Patricio del Chañar se proyectó para el 2010 una población de 7.487 habitantes, cifra que termina siendo muy conservadora si se la compara con las estimaciones que aparecen en los diferentes documentos consultados sobre la población potencial de esta localidad. Esto se debe a que sólo se ha tenido en cuenta el crecimiento demográfico del departamento cabecera (Añelo) y no se ha considerado ningún coeficiente de la mano de obra de la principal actividad agroindustrial que se está desarrollando en dicha localidad y zonas aledañas.

En suma la localidad de San Patricio del Chañar ha tenido un vertiginoso crecimiento poblacional desde 1970 al 2001, pasando de poco más de un centenar de habitantes a más de cinco mil, lo que determinó un cambio institucional de gran relevancia que demandó la creación de un Municipio de Primera Categoría en poco más de una generación.

Por su parte, la estructura por edad de sus habitantes refleja las características típicas de una comunidad joven con una amplia base en su pirámide poblacional. Los nuevos flujos migratorios están asociados a la expansión de los sectores de actividad económica más dinámicos: las cadenas vitivinícolas y fruti-hortícola, lo que sumado al crecimiento vegetativo, hace prever para el año 2013 que la población de San Patricio del Chañar duplicará el total actual.

## **4.6. Estructura del empleo de la localidad**

### ***4.6.1. Empleo en la actividad agroindustrial***

La producción y comercialización de frutas frescas es una actividad de altísimos requerimientos tecnológicos en cualquiera de sus etapas; condicionada por las características propias de los productos vegetales (se mantienen “vivos” hasta ser consumidos) y las altas exigencias de calidad del mercado: formación de las plantas, tecnología productiva, sistema de acondicionamiento y presentación, formas de conservación en frío, transporte y exposición para el consumo final, todas actividades que ocupan mano de obra en diferentes temporadas del año.

Una visión dinámica, basada en las ventajas comparativas de Argentina para la producción de frutas frescas, en la capacidad ociosa que aún tiene el país y en el fortísimo impacto de esta típica agroindustria en el empleo y la inversión, permite identificar esta actividad como estratégica dentro del sector alimentario y con gran potencial para el desarrollo socioeconómico de la región.

La producción y comercialización de las frutas de pepita, esencialmente manzanas y peras, ha originado una dinámica importante en la estructura del empleo, el que asume rasgos distintivos relacionados con la adopción de tecnologías modernas para la etapa de acondicionamiento de la fruta y en el caso de la vitivinicultura en todo el proceso de industrialización.

La agroindustria frutícola demanda mano de obra intensiva en forma estacional. En los períodos de mayor actividad (cosecha), el empleo generado por la actividad agrícola es 4 veces superior al de la construcción; se estima que el sector agrícola demanda 38.000 puestos de trabajo directos, cifra que equivale al 37 % del empleo directo total, y si se omiten aquellos pertenecientes al sector público, la mano de obra agrícola representaría el 44 % de los puestos laborales del sector privados.

La afluencia de personas para realizar su trabajo en la zona frutícola es muy alta, ya sea que se trate de puestos de trabajo temporarios o permanentes. Al no disponer de datos estadísticos al respecto, se usó una encuesta en la localidad realizada en época de cosecha (fines de enero y principios de febrero) del año 2003 y que está incluida en el Plan Estratégico del año 2004 realizado por el Estado local. Dicha medición, que del total de trabajadores, según se observa en el siguiente cuadro, preponderan los de chacra (actividad agraria) con destino hacia El Chañar y los de petróleo, con destino hacia el departamento Anhele.

**Cuadro N° 23 Movilidad de trabajadores hacia San Patricio del Chañar y resto del departamento Anhele. Período enero-febrero 2003**

Actividad de las Personas	S. P. del Chañar		Resto del Departamento de Anhele		TOTAL
	Cant de Personas	% Sobre el total	Cant. De Personas	% Sobre el total	
Personal de Chacra	748	98	17	2	765
Personal Petrolero	0	0	824	100	824
Personal Temporario construcción	5	9	50	91	55
Emp. Frutícola	9	100	0	0	9
Personal Oficial	39	100	0	0	39
Desocupados (que buscan trabajo en chacras)	12	100	0	0	12
<b>Totales</b>	<b>813</b>	<b>48</b>	<b>891</b>	<b>52</b>	<b>1.704</b>

Fuente: IERAL Comahue sobre la base de Encuesta de Tránsito de la Unidad de Empleo, Formación y Capacitación de Recursos Humanos de la Provincia del Neuquén - Vialidad Provincial

De los trabajadores con destino a San Patricio del Chañar, el 70 % provenía de localidades neuquinas y el 15 % de localidades rionegrinas. Se observó una menor afluencia de personas de otras provincias, lo que hace suponer que la mayoría de los trabajadores temporarios habita en las explotaciones para las cuales trabaja.

**Cuadro N° 24**  
**Movilidad de personas hacia S. P. Chañar**

Localidades de origen		Cantidad de personas	% sobre el total
Río Negro	Barda del Medio	3	2
	Cinco Saltos	135	98
Neuquén	Centenario	404	73
	Neuquén capital	136	24
	Plottier	17	3
<b>Total personas extralocales</b>		<b>695</b>	<b>85</b>

Fuente: IERAL Comahue sobre la base de Encuesta de Tránsito de la Unidad de Empleo, Formación y Capacitación de Recursos Humanos de la Provincia del Neuquén - Vialidad Provincial

Cinco Saltos (provincia de Río Negro y Centenario (en Neuquén) son las localidades que aportan el mayor porcentaje de trabajadores que se mueven laboralmente hacia S. P. del Chañar.

Una encuesta realizada en el año 2003<sup>92</sup> revela la situación salarial de los habitantes. Si bien el estudio tuvo como objetivo principal la medición de opiniones sobre el funcionamiento de instituciones locales, se extractan aspectos relacionados con el contenido del apartado.

Las personas encuestadas manifiestan tener un ingreso promedio de \$ 600 (200 dólares) al mes. De los encuestados el 43 % no tiene ningún ingreso, el 15 % percibe ingresos provenientes de oficios y profesiones

<sup>92</sup> Relevamiento Diagnóstico Municipalidad de San Patricio del Chañar. Fundación Nehuen. Marzo 2003.

independientes; el 11 % tiene ingresos situados por debajo de la línea de indigencia<sup>93</sup> y el restante 31 % tiene ingresos como asalariado.

Según estudios de especialistas en el área, el mercado de trabajo frutícola no está exento de la flexibilización laboral ni de la precarización. Se constata la presencia de trabajadores migrantes para las tareas de cosecha que se remuneran a destajo, patrón de antigua data en toda la zona del Alto Valle (Bendini et.al, 2003).

Se estima un importante porcentaje de trabajadores del sector primario en condiciones irregulares, no declarados, según lo establece la Ley de Contrato de Trabajo, como trabajadores permanentes discontinuos, lo que implica priorizar la contratación de éstos en cada temporada. Asimismo, es llamativa la presencia de pseudocooperativas que funcionan de modo irregular.

Este proceso ha consolidado la inestabilidad laboral y la multiocupación de aquellos trabajadores que no son permanentes, lo que los convierte en potenciales beneficiarios de algún programa de ayuda social dependiente del Estado.

La flexibilización de las relaciones laborales repercute en los bajos salarios y en el poder adquisitivo de hogares a la hora de resolver sus necesidades. Esto es un dispositivo que ha activado procesos de solidaridad entre los vecinos, quienes tejen redes sociales de contención orientadas y financiadas por el Estado local desde el marco de programas sociales. Prueba de ello son los comedores comunitarios, el centro de jubilados empleados de la fruta, la cooperativa de vivienda y consumo,

---

<sup>93</sup> La línea de indigencia es la medida de referencia utilizada por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, procura establecer si los hogares cuentan con ingresos suficientes para cubrir una canasta de alimentos capaz de satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas, los hogares que no superan ese umbral o línea son considerados indigentes.

empresas bajo microcréditos del sistema Grameen<sup>94</sup> y crecientes intercambios basados en el trueque de bienes y servicios.

#### **4.6.2. El empleo en el sector público**

Por su parte, el sector público aporta una parte de trabajo asalariado en personal técnico-profesional ocupado en las diversas instituciones - hospital, escuelas, policía, municipio-, pero en su gran mayoría estos profesionales no residen en San Patricio del Chañar sino en centros urbanos cercanos más grandes, con adecuada infraestructura y servicios (Centenario, Neuquén, Cipolletti, Cinco Saltos, etc.), lo que se traduce en una fuga de rentas para la localidad. Lo mismo ocurre en el sector privado con los profesionales a cargo de la gestión administrativa, productiva y económica de los establecimientos.

Sobre un total de 2.126 personas que conformaban la población económicamente activa (PEA)<sup>95</sup> de la localidad, en el año 2000<sup>96</sup>, el Estado provincial aportaba 322 empleos. De ellos 172 correspondían al Consejo Provincial de Educación y 112 al resto de la Administración. De la desagregación de los datos surge que el sistema de salud contaba con 46 empleos. En el año 2003 la planta docente, dependiente de la administración provincial, ascendió a 247 cargos (no se incluyen porteros y personal de limpieza). Así, el total de empleo público ascendería a 443 puestos de trabajo, es decir, un 21 % de la PEA.

El municipio local generó un total de 84 empleos (el 3,8 % de la PEA) y eroga una masa salarial del promedio de \$1.052 mensuales, monto similar al promedio del empleo público provincial.

---

<sup>94</sup> Sistema de créditos para microempresas, conocido mundialmente como *El Banco de los Pobres*.

<sup>95</sup> Estimada oficialmente por la provincia por extrapolación de la PEA del aglomerado Neuquén-Plottier.

<sup>96</sup> Fuente: Información Municipal Básica de la Provincia de Neuquén. 1999–2000. Dirección de Estadísticas y Censos.

Por su parte, los 38 jubilados provinciales residentes en la localidad cobraban un haber promedio de \$ 489,70 mensuales.

**Cuadro N° 25**  
**Gasto medio salarial sector público municipal.**  
**Años 1998-2000**

Año	Gasto en Personal Miles de \$	Cantidad de Empleados Municipales		Gasto Medio Mensual en \$	Empleados c/1.000 habitantes
		Poder Ejecutivo Municipal	Concejo Deliberante		
1998	888	66	2	1.005	17
2000	1.149	81	3	1052	21

Fuente: IERAL Comahue sobre la base de datos de “Información Municipal Básica 1998/00” de la Dir. General de Estadística, Censos y Documentación de Neuquén

En cuanto al nivel de instrucción del personal del sector público, en el año 1998 el 67 % del total de personal de la administración pública municipal no tenía estudios secundarios completos. Esta cifra es compatible con la que surge del censo 2001, aunque no se dispone de la estructura por edad del personal municipal.

**Cuadro N° 26**  
**Área Salud - Dotación de personal. Año 2001**

Perfil Personal	Cantidad de personas
Médicos	5
Especialistas	3
Enfermería	13
Agentes Sanitarios	7
Técnicos y auxiliares	15
Administrativos	3
<b>Total</b>	<b>46</b>

Fuente: Elaboración propia. Datos de la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos. Anuario 2001



### Cuadro N° 27

#### Área Educación. Planta de Personal docente-Año 2003

<b>Nivel Educativo</b>	<b>Cantidad personal</b>
Primaria	95
Secundaria	107
Jardín infantil	16
Educación/Adultos	1
Terciario	18
CEF N° 10	10
<b>TOTAL</b>	<b>247</b>

Fuente: Elaboración propia de datos aportados por Consejo Provincial de Educación de Neuquén

#### 4.6.3. Proyecciones para el empleo según dinámica de la ocupación,

Al efectuar la prospectiva del crecimiento demográfico, hemos decidido hacerlo proyectando los valores históricos a través del crecimiento vegetativo, sumándole al mismo el impacto del crecimiento estimado de los sectores de la actividad económica más dinámicos y asociando el crecimiento de la población a la demanda futura de mano de obra.

Se adoptó este criterio en virtud de haberse observado que el proceso de inversión en las mencionadas cadenas productivas fue muy significativo en los últimos diez años y se espera que dicha tendencia siga en aumento.

En un trabajo reciente elaborado por el Ministerio de Jefatura Provincial, se recopilaron las prospectivas económicas del desenvolvimiento local hasta el año 2013 (Ministerio Jefatura Provincial, 2004). Para ello se asumió que las actividades impulsoras del crecimiento local y, por ende,

las que crean más puestos de trabajo son: la cadena vitivinícola, la cadena frutícola y la horticultura.

**Cuadro N° 28**  
**San Patricio del Chañar, proyecciones del empleo**  
**por rama de actividad desde el año 2003 al 2013**

Actividad	Máximo			Mínimo		
	Estables	Temporarios	Total	Estables	Temporarios	Total
<b>A) Escenario Ampliado</b>						
Prod. Prim. Vides	256	742	998	256	395	651
Producción Vinos	89	94	183	89	94	183
Producción Otras Frutas	25	281	306	25	131	156
Packing y frío de frutas	70	380	450	70	380	450
Horticultura	0	90	90	0	90	90
A. Subtotal						<b>1530</b>
<b>B) Escenario de Base</b>						
Prod. Prim. Vides	396	1915	2311	396	1149	1545
Producción Frutas	94	752	846	94	545	639
B. Subtotal				490	1694	<b>2184</b>
<b>Total A) + B)</b>						<b>3714</b>

Fuente: Chañar Siglo Nuevo – Plan Estratégico de Desarrollo citado en Provincia del Neuquén – Ministerio de Jefatura Provincial “*Prácticas de Gobierno a Nivel Local*” (Julio 2004)

Según los cálculos, y considerando que ambos escenarios no son mutuamente excluyentes sino complementarios, se crearían 3.714 nuevos puestos de trabajo en la cadena frutihortícola.

Adicionalmente, se asume que cada cinco nuevos puestos de trabajo en la mencionada cadena se crea un nuevo puesto de trabajo en el sector servicios, de tal manera que se proyecta un total de 743 puestos en el

sector terciario. Como podemos notar, la espectacular modificación de la estructura poblacional tiene relación con la existencia de oferta de puestos de trabajo en diferentes rubros, cuyo epicentro lo constituyen actividades con demanda global.

En este sentido, en la hipótesis 2 aludimos a que el proceso de desarrollo de la localidad de San Patricio del Chañar, desde mediados de los 90, está en relación directa con el proceso de globalización económica: al insertarse dicho espacio como nueva área de producción de fruta fresca contribuyó a expandir el sistema agroalimentario regional en particular y consolidar procesos de cambio social en general, como los que estamos describiendo.

#### **4.7. Salud**

Para este sector, los técnicos sanitarios locales consideran que la infraestructura es completamente inadecuada aun para hospitales de baja complejidad de la Provincia<sup>97</sup>; a esto se le debe agregar el aumento de la demanda sanitaria de los trabajadores golondrina en temporada de cosecha y los que atrajo el emprendimiento de la construcción de tres bodegas. La mayor demanda se asocia a accidentes laborales; si la gravedad de los mismos requiere la atención de especialistas, los pacientes deben ser derivados al Hospital provincial capitalino, que dista 50 km de la localidad.

Según lo expresado por informantes calificados, en el hospital se atiende un gran número de casos de trabajadores que no cuentan con seguro de ART (Asociación de Riesgo de Trabajo), lo que determina que se amplíe el gasto en salud para destinarlo a personal vinculado a la fruticultura - trabajadores en situación irregular, tercerizados mediante cooperativas de trabajo. Ello resta posibilidades de atención a la población que reside

---

<sup>97</sup> Revista 30 años de El Chañar, 2003

de forma permanente. La crítica que realizan las autoridades del nosocomio hacia las grandes empresas es que éstas no corren riesgos ni realizan inversiones para su personal ocupado.

La instalación de grandes empresas en la zona es acompañada por la instalación de nuevas familias que pasan a engrosar las demandas de servicios hospitalarios, educativos y la ayuda social. Al respecto un funcionario de la Secretaría de Desarrollo municipal manifestó en entrevista que:

*[...] como producto de las situaciones de alto riesgo social, el municipio viene promoviendo la organización, por parte de la sociedad civil, de empresas estratégicas para resolver las necesidades básica de población en riesgo; entre estos se cuentan los planes de empleo nacionales y provinciales, programas como el PROHUERTA, “redes de dignidad”<sup>98</sup>; y aunque han tenido un impacto positivo en la comunidad, no basta, ya que la gente tiene la mentalidad de que todo se lo tiene que dar el estado” (2003).*

**Cuadro N° 29 Población con cobertura en salud por obra social o plan de salud Año 2001**

Grupos de Edad	Total	Obra social y/o plan de salud privado o mutual	
		Tiene	No Tiene
0-9	985	437	548
10-19	931	445	486
20-29	668	249	419
30-39	593	325	268
40-49	397	211	186
50-59	233	107	126
60-69	106	52	54

<sup>98</sup> Programa que se instrumentó para el desarrollo local. Son créditos para empresas productivos financiados con fondos nacionales y municipales.

70-79	39	21	18
80 y más	9	7	2
Total	3.961	1.854	2.107

Fuente: IERAL Comahue sobre la base de datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001 del INDEC

La principal infraestructura es pública, depende del Gobierno provincial. Se trata de un hospital de área, con 10 camas de internación.

Menos de la mitad de la población tiene cobertura privada (47%); esta proporción es menor en los niños de 0 a 4 años ya que baja al 41%; en cambio, sube al 56% en edades 30 a 39 años. Para los menores de 14 años la cobertura se ubica en 46%, mientras que para los mayores de 60 años la cobertura trepa al 52%.

Las estadísticas del sistema de salud público provincial muestran que la mitad de la población que se hizo atender en el año 2001 en el hospital de la localidad, tiene cobertura por ser trabajador regularizado, que aporta a la seguridad-obra social o está a cargo de un trabajador. La otra mitad no posee obra social por lo que, probablemente, se trate de familias de desocupados o trabajadores “en negro”, ya que la legislación laboral argentina tiene como requisito para los trabajadores registrados la pertenencia a una obra social (asistencia privada en salud).

#### **4.8. Educación**

Actualmente se cuenta con tres escuelas primarias, un jardín de infantes, un centro de enseñanza media; un centro de educativo para adultos y un centro de educación física. En el presente año el Consejo Provincial de Educación, la municipalidad de San Patricio del Chañar y la Asociación para el Desarrollo Integral de El Chañar (ADINEC) han creado en forma conjunta la Tecnicatura Superior en Gestión Frutícola, con el objeto de

formar recursos humanos que intervengan como trabajadores en las nuevas empresas agroindustriales.

El equipamiento de esta área es satisfactorio y se continúa con obras de mejoramiento por parte del Consejo Provincial de Educación, aunque se ha convertido en boca de admisión de los déficits sociales y ambientales que acusan niños y niñas en edad escolar, entre los cuales se cuentan violencia familiar, problemas respiratorios (por la quema de caucho en época de heladas para evitar daños en la cosecha), problemas habitacionales y de servicios básicos.

#### **4.9. Vivienda**

La opción que hicieron grandes empresas frutícolas de asentarse en el área de Añelo, sumada a la profundización de la crisis económica del país a partir de mediados de los 90, convirtió a la zona en polo de atracción de mano de obra desocupada, no solo de la provincia de Neuquén sino también de otras regiones del país.

En San Patricio del Chañar la demanda de viviendas en alquiler generó el aumento en el precio de las mismas, imposibilitando el acceso en condiciones mínimas de habitabilidad a un gran número de familias. Esto determinó la creación de una zona periférica al ejido urbano, en la cual se asentaron trabajadores de la fruta con sus familias en condiciones de extrema precariedad.

Al respecto se presenta una de las observaciones realizadas por técnicos de la localidad en el documento diagnóstico del *Plan de Desarrollo Estratégico*, ante la falta de viviendas:

*Existe un gran número de familias extendidas y compuestas, que no pueden solucionar el problema habitacional por falta de medios económicos. Gran cantidad de casas precarias, en condiciones inadecuadas de habitabilidad, con problemas sanitarios (letrinas), de hacinamiento e inseguridad, tanto en el área rural como urbana. En el sector rural, los trabajadores temporarios viven en condiciones muy precarias [...] (2004)*

La ocupación de terrenos fiscales aparece como la única estrategia de las familias sin techo para conseguir un lugar donde vivir en la localidad. Esto originó en el año 2001 la conformación de una cooperativa de vivienda a la que el municipio adjudicó lotes, vendiéndoselos a un valor promocional, y la gestión de un crédito para la compra de materiales para la construcción de viviendas por esfuerzo propio. Aun así, la efervescencia del fenómeno se ha tornado común y no alcanzan los esfuerzos del estado local para lograr soluciones, como se grafica en la cita que sigue:

*Más de 120 familias se sumaron ya a la toma que comenzó el sábado en San Patricio del Chañar. El intendente presentó una acción judicial para recuperar los terrenos, en tanto atribuyó "intencionalidad política" a la medida<sup>99</sup>.*

En el año 2004, una comisión de delegados de familias sin vivienda, ocupantes de terrenos fiscales, buscaron asesoramiento y respaldo en la Federación de Tierras de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) aduciendo que:

---

<sup>99</sup> Denuncia judicial por la toma en El Chañar. Diario Río Negro, martes 14 de enero de 2003

*[...] la municipalidad remata los terrenos disponibles, y si bien salen a valores de 400 a 600 pesos, cuando después de muchos meses de trabajo se arma de un dinero así, en el remate no se consigue nada, porque en menos de 15 minutos la oferta llega a más de 1.000 pesos y, finalmente, se venden en más de 3.000 porque hay gente que puede pagar eso. Nos venimos con una bronca y con impotencia, así nunca vamos a lograr nada<sup>100</sup> (2003)*

De acuerdo a datos del censo 2001, el 93 % de la población urbana vive en casas, y el 90 % de la población rural lo hace en viviendas, éstas últimas son deficientes en cuanto a construcción y condiciones habitacionales; se observan viviendas tipo rancho o casilla construidas de cantoneras (corteza de madera).

El 76 % de los habitantes de casas urbanas son propietarios de las viviendas, construidas por el Estado a través de planes habitacionales básicos (previstos para familias de cuatro miembros). En la zona rural (debido a las características de la actividad económica) sólo son propietarios el 15%, destacando el régimen de “ocupante por préstamo” (74 %).

En cuanto al grado máximo de hacinamiento que es de más de 3 personas por habitación, según datos del Censo Nacional de Población (CNP), en el año 2001 el 25 % de la población de la localidad vivía en esas condiciones, superando al porcentaje provincial donde el 15,4 % de los hogares tiene tales características.

---

<sup>100</sup>Fuente: Diario Río Negro, 14 de enero de 2003.



Al respecto la siguiente afirmación se corresponde con lo dicho: [...]una proporción importante de la población rural presenta indicadores de una muy pobre calidad de vida y no tienen acceso a los servicios mínimos.... (Plan estratégico de Desarrollo Territorial de San Patricio del Chañar 2004), lo que ilustra la pauperización imperante.

**Cuadro N° 30**  
**Hogares por vivienda tipo según régimen de tenencia de la vivienda Año 2001**

<b>Régimen de tenencia de la vivienda</b>	<b>Hogares</b>	<b>Tipo de Vivienda: Casa</b>	<b>% sobre total</b>
<b>Zona Urbana</b>			
Total	924	833	90
Propietario de la vivienda y el terreno	709	671	76
Propietario de la vivienda solamente	9	7	0.97
Inquilino	83	56	9
Ocupante por relación de dependencia	84	60	9
Ocupante por préstamo	14	14	1.5
Otra situación	25	25	2.7
<b>Zona Rural</b>			
Total	308	288	93
Propietario de la vivienda y el terreno	48	44	15
Propietario de la vivienda s/terreno	10	2	3
Inquilino	3	3	0.97
Ocupante por relación de dependencia	29	25	9
Ocupante por préstamo	230	214	74
Otra situación	1	0	0

Fuente: IERAL Comahue sobre la base de datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, INDEC

Para la zona urbana el 15 % de los hogares se encuadra como deficiente en su calidad de construcción; más de la mitad se encuentra en condiciones de habitabilidad con deficiencias en cuanto a pisos, paredes, techo y aislamiento. Sólo el 52 % se encuentra en buenas condiciones de habitabilidad.

Veamos ahora algunas características según el Censo Nacional de población, hogares y viviendas 2001:

- El 62% de las viviendas presenta techo de chapa de metal con cielorraso.
- El 53% de las viviendas cuenta con piso de cerámica, baldosa, mosaico madera mientras que el 44% cuenta con piso de cemento o ladrillo.
- Equipamiento de los hogares con tecnología moderna:
  - 53 % tiene heladera con freezer.
  - 31 % tiene lavarropas automático.
  - 19 % tiene reproductor de videocasetes.
  - 10 % tiene computadora.
  - 4 % tiene horno a microondas
- Otros servicios:
  - el 52 % tiene televisión por cable.
  - el 26 % posee teléfono celular
  - El 52 % dispone de línea de teléfono fijo.

**Cuadro N° 31**  
**Hogares según calidad de los materiales de la vivienda (CALMAT<sup>101</sup>).**  
**Año 2001**

<b>Calidad de los materiales de la vivienda</b>	<b>Hogares</b>	<b>Porcentaje de hogares</b>
<b>Zona Urbana</b>		
Total	921	100
CALMAT I	488	52
CALMAT II	301	32
CALMAT III	72	8
CALMAT IV	66	7
<b>Zona Rural</b>		
Total	308	100
CALMAT I	160	51
CALMAT II	46	14
CALMAT III	76	24
CALMAT IV	39	12

Fuente: IERAL Comahue sobre la base de datos del Censo Nacional de población, Hogares y Viviendas 2001, INDEC

Los datos del cuadro 31 muestran que sólo la mitad de los hogares urbanos y rurales se encuentran en condiciones de habitabilidad de acuerdo con la calidad de las viviendas, según los materiales empleados para su construcción. Asimismo, se debe señalar que los datos corresponden al CNP del año 2001, por lo que no registran el acelerado crecimiento demográfico comprobado a partir del emprendimiento productivo de la III Etapa y documentado en informes del gobierno municipal (se constata la cantidad de 5600 habitantes para el año 2003

---

<sup>101</sup> El censo clasifica la calidad de las viviendas según los materiales empleados. De 1 a 4 en orden descendente: CALMAT I: la vivienda presenta materiales resistentes y sólidos en todos los paramentos (pisos, paredes o techos) e incorpora todos los elementos de aislamiento y terminación. CALMAT II: la vivienda presenta materiales resistentes y sólidos en todos los paramentos pero le faltan elementos de aislamiento o terminación al menos en uno de sus componentes (pisos, paredes, techos). CALMAT III: la vivienda presenta materiales resistentes y sólidos en todos los paramentos pero le faltan elementos de aislamiento o terminación en todos sus componentes, o bien presenta techos de chapa de metal o fibrocemento u otros sin cielorraso; o paredes de chapa de metal o fibrocemento. CALMAT IV: la vivienda presenta materiales no resistentes ni sólidos o de desecho al menos en uno de los paramentos.

que viven en el ejido urbano de la localidad)<sup>102</sup>. Por lo tanto, los intentos de resolución de la problemática habitacional han quedado desbordados ante el aumento de demanda de viviendas. La ocupación de terrenos fiscales por parte de la población continúa siendo la principal estrategia, y si bien ha sido resistida por el gobierno municipal a partir de la judicialización de estos movimientos, los nuevos pobladores han profundizado las tomas de terrenos en calidad y extensión para incorporarlos a pequeños emprendimientos productivos (cría de pollos y cerdos, huertas, depósito de chatarra, etc), como se expresa a continuación:

*Yo tengo mi vivienda para vivir, pero allí no puedo tener mis animales. Sólo les pido un trozo de tierra donde producir, porque mientras mi marido (que es chofer) está sin trabajo, este emprendimiento productivo es lo único que tengo para vivir [...]*<sup>103</sup>

---

<sup>102</sup> Fuente: Informe *Diagnóstico Social*, 2003. Municipalidad de San Patricio del Chañar

<sup>103</sup> Diario Río Negro, 27 de mayo de 2006.

#### 4.10 Medio Ambiente

El aspecto socioambiental sintetiza las condiciones de vida de la población; es decir, esta variable nos permite reconocer los procesos de modernización y avance de las sociedades en cuanto a bienestar social, crecimiento económico y preservación y protección del hábitat, por lo que la contaminación ambiental en San Patricio del Chañar, producto del uso de agroquímicos, pesticidas para las curas de plantas y las técnicas altamente contaminantes de prevención y defensa de heladas (quema de caucho) se suma al encuadre que venimos planteando en relación a la calidad de vida de las poblaciones que residen en la localidad.

Asimismo, referentes del área salud y educación, denuncian una serie de problemáticas ambientales que quedan desjerarquizadas ante las situaciones de pobreza en las que vive gran parte de la población nueva, cuyos afectados son hombres, mujeres, niños y niñas entre los cuales se cuentan: problemas habitacionales, inaccesibilidad a servicios básicos, y la ausencia de una planta de tratamiento de líquidos cloacales. Este último hecho es el de mayor gravedad, ya que solo se cuenta con tres piletas de oxidación que emanan olores nauseabundos y se vierten líquidos sin tratamiento al río Neuquén. Según lo planteado por el director de Agua y Sanamiento Ambiental:

*La infraestructura data de la década del 70 y hoy resulta obsoleta. Cuando se construyeron, el pueblo se concentraba en el casco urbano norte, sobre una superficie aproximada de 30 hectáreas. Hoy, la población se extiende hacia el sur, sobre 100 hectáreas, y el crecimiento demográfico que ha tenido la localidad amerita la pronta instalación de una planta y la ejecución de un ramal principal de cloacas. Para esto, el gobierno provincial solicitó un*

*crédito al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) por un valor cercano a los 6 millones de pesos, que fue aprobado por la Honorable Legislatura de la provincia el mes pasado.*<sup>104</sup>

Asimismo, la problemática ambiental fue abordada en talleres realizados por la municipalidad con pobladores, quienes manifiestan su visión ambiental ligada solo a la actividad productiva:

*[...] se observa una fuerte preocupación de la comunidad frente a los problemas ambientales que producen tanto los sistemas de protección de heladas como el uso de agroquímicos. Si bien se prioriza la producción en todas sus fases se considera imprescindible la fijación de normativas que garanticen la sustentabilidad de los recursos y la preservación de un ambiente sano para la vida.*  
(Talleres con residentes 2004)

Estas cuestiones y la perspectiva de encarar un proceso de crecimiento económico sostenible llaman la atención respecto de la necesidad de diseñar políticas (públicas y privadas) especiales en cuanto a la gestión del ambiente. En este marco, el mejoramiento ambiental no sólo es parte constitutiva de la calidad de vida de la población, sino también de la posibilidad de acceso a mercados externos cada vez más exigentes en materia de utilización de procesos “limpios”, para generar sustentabilidad a largo plazo de los territorios.

Desde una mirada general, se puede afirmar que el valle medio del río Neuquén presenta bajos niveles de contaminación. Sin embargo, la expansión de la frontera agraria y los procesos que sostienen la cadena

---

<sup>104</sup> Diario La mañana del Sur, 2005.

agroindustrial fragiliza y hace vulnerables a los ecosistemas del valle. Asimismo, la configuración del proceso de crecimiento productivo en relación con el poblacional que se han analizado nos advierte que dichos procesos han iniciado una variedad de impactos negativos sobre el territorio.

Por último, en atención a lo planteado en relación a los procesos de empobrecimiento, en el área de Acción Social nos encontramos con estrategias planificadas que se implementan a través de programas específicos dirigidos a la fracción más pobre de la población.

A través de los diferentes planes sociales, de jurisdicción provincial y nacional con registro en la localidad, se registra que el 12 % de la población en condiciones de trabajar recibe ayuda social: la secretaría de Desarrollo Social de la provincia distribuye más de 411 cajas de alimentos por familia para cubrir necesidades alimentarias<sup>105</sup>.

El 22% de la población mayor de 20 años depende de programas asistenciales, lo que representa entonces un total de 2.701 personas del conglomerado urbano y rural. Por lo tanto, se deduce que más de la mitad de la población eran beneficiarios de algún tipo de asistencia por parte del Estado.

---

<sup>105</sup> Se debe aclarar que no todos los beneficiarios se encuentran registrados formalmente dentro de la localidad, ya que otros se encuentran bajo registros que solo maneja la jurisdicción que implementa el programa (Provincia o Nación).

**Cuadro N° 32**  
**Programas de seguro al desempleo Provinciales y**  
**Nacionales. Febrero 2002**

	<b>San Patricio del Chañar</b>	<b>Departamento de Añelo</b>
Población Total	5.063	7.554
PEA	2.306	3.173
<b>Programas de seguro al desempleo</b>	<b>57</b>	<b>291</b>
Beneficiarios Ley 2128	57	71
Beneficiarios Otros Prog. Pciales *	50	220
Prog. Empleo Pciales s/PEA	7 %	9 %
<b>Programas de Empleo Nacionales</b>	<b>201</b>	<b>309</b>
Beneficiarios Plan Jefas/es	201	305
Beneficiarios Convenios Especiales	180	4
Prog. Empleo Nacionales s/PEA	9 %	10 %
<b>Total Benef Prog. Pciales y Nacionales</b>	<b>258</b>	<b>600</b>
<b>Prog. Empleo Pciales y Nacionales s/PEA</b>	<b>12 %</b>	<b>19 %</b>

Fuente: IERAL Comahue sobre la base de datos del Ministerio de Desarrollo Social del Neuquén

---

\* Incluye los siguientes programas de empleo: Programas Provinciales Ministerio de Desarrollo Social de Neuquén, UOCRA, Decreto 1821, Programas de la Unidad de Empleo, Programas de la Subsecretaría de la Juventud.



## **5. Dimensión simbólico-cultural local**

### ***5.1. La intensificación de la reflexividad en la comunidad propiciada por la presencia de procesos globales***

Coincidiendo con Entrena, lo que define a un orden social no son sus funciones, sino sus disfunciones; vale decir, la distancia entre sus fines sistémicos y aspiraciones ideales colectivas de identidad y cierre como totalidad, de una parte, y de otra, el papel concreto que desempeñan las instituciones, las pautas socioeconómicas y los saberes simbólico-culturales explícitos que se han propuesto como cauces para conseguir esos fines. Las disfunciones, a su vez, hacen posible el cambio y constituyen una prueba de la reflexividad social.

Los procesos de reflexividad social en la localidad se traducen en aspiraciones de la población de conseguir bienestar social y calidad de vida, de acuerdo con los niveles establecidos, en la actualidad, como básicos para los seres humanos. Las posibilidades de comparar las condiciones de vida de unos y otros entornos locales, gracias a la difusión de los medios de comunicación, muestran el contraste y las desigualdades intra e interterritoriales, al tiempo que forman conciencia con respecto a los derechos humanos, económicos, políticos y ambientales.

Esto implica que sea la comunidad la que se movilice para presionar al gobierno local y a las grandes empresas para lograr mayores y mejores servicios, como también estabilidad y mejores salarios.

Cabe destacar que el cambio en las estructuras sociales de localización de San Patricio del Chañar, es producto de la globalización de dicho espacio, de modo que su identidad aún en construcción, se ve enriquecida por el aporte de migraciones extranjeras de países como

Chile, Bolivia y Perú y migraciones del interior del país, por las condiciones que ofrece para radicarse y desarrollar allí su vida cotidiana.

En este sentido, en la siguiente tabla se pone de manifiesto la reflexividad social de la comunidad, en virtud de las fortalezas y debilidades del desarrollo de la localidad y las distancias que separan la situación actual de la ideal, según las visiones, aspiraciones e ideales de los pobladores.

**Tabla N° 4 La percepción de la comunidad en torno al proceso de desarrollo según variables**

<b>Áreas</b>	<b>Fortalezas</b>	<b>Debilidades</b>
<b>Salud</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existencia de personal médico y enfermeros con disposición a residir en forma permanente.</li> <li>• Centro de referencia de otras comunidades rurales cercanas a la localidad.</li> <li>• Cercanía a la capital de provincia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Insuficiente nivel de complejidad, dado que es centro de recepción de otras zonas rurales aledañas.</li> <li>• Déficit e insuficiente infraestructura.</li> <li>• Inexistencia de centros de salud en el sector privado.</li> <li>• Sobrecarga y desborde del servicio ante la insuficiencia de personal, infraestructura y el aumento de la demanda.</li> </ul>
<b>Medio ambiente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existencia de explotaciones agropecuarias con plantaciones de fruta de pepita orgánica.</li> <li>• Presencia de grandes empresas exportadoras</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Problemas de saneamiento ambiental (falta de tratamiento de efluentes y residuos)</li> <li>• Existencia de Empresas que expanden el uso de agroquímicos, afecta la</li> </ul>

	<p>que se rigen por las normas nacionales e internacionales de protección hacia el medioambiente.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Existencia de regulación sobre protección ambiental en el país y en la provincia.</li> </ul>	<p>calidad del ambiente para pobladores.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Problemática ambiental asociada al uso de técnicas contaminantes del aire para la defensa de heladas.</li> <li>• Escasa presencia de organismos que se ocupan de supervisar la aplicación y el ajuste por parte de los productores y los empresarios de regulación sobre tutela ambiental.</li> <li>• Escasa concienciación sobre la protección hacia el medio ambiente.</li> </ul>
<b>Ordenamiento Urbano</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Importante crecimiento demográfico generado a partir del asentamiento de empresas ligadas a la fruticultura y a la vitivinicultura de exportación.</li> <li>• Realización de estudios y planificación del crecimiento urbano</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alto índice de hacinamiento.</li> <li>• Creciente brecha social en cuanto a acceso a los servicios básicos.</li> <li>• Perifización de la pobreza y la desigualdad.</li> <li>• Asentamiento de nuevas familias que llegan a la zona en busca de trabajo en la fruticultura</li> </ul>
<b>Cultura</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diversidad cultural compuesta por migrantes de orígenes diversos.</li> <li>• Enriquecimiento intercultural en la fusión con migrantes extranjeros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia de espacios de recreación</li> <li>• Desvalorización de la cultura aborigen.</li> <li>• Prejuicio antichileno construido en base a mitos</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción de hábitos culturales y estilos de vida producto de la hibridación cultural</li> <li>• Valorización del migrante como trabajador</li> <li>• Especialización y profesionalización cultural a partir de la creación de centros educativos.</li> <li>• Sentimiento de identidad y pertenencia ligado a la fruticultura</li> </ul>	<p>históricos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Algunos hábitos culturales de los migrantes generan rechazo, prejuicios y desvalorización.</li> </ul>
<b>Educación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preocupación en la comunidad por la educación de los jóvenes.</li> <li>• Creación de la Tecnicatura en Gestión Agropecuaria (2000)</li> <li>• Consenso comunitario con respecto a la igualdad de oportunidades que genera la educación para los ciudadanos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Déficit de calidad debido a que un gran número de docentes no residen en el lugar.</li> <li>• Sistema expulsivo</li> <li>• Ausencia de estrategias de retención en todos los niveles educativos.</li> <li>• Falta de nivel educativo con orientaciones con salida laboral</li> <li>• La falta de transporte y la distancia coarta las posibilidades de acceso a la educación</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de entrevistas realizadas a residentes permanentes de San Patricio del Chañar

## **6. Dimensión Político-Institucional**

El Estado nacional ha descentralizado hacia el nivel local nuevas competencias, la mayoría de las veces sin los recursos financieros correspondientes, y con escasa capacidad institucional de gestión, como ocurre en municipios como el de San Patricio del Chañar, por lo que ha sido fundamental la residencia del Intendente de la localidad, del mismo signo político que posee el gobierno a cargo de la gestión del Estado provincial.

Este hecho ha potenciado la elección del espacio por parte del gobierno para la ampliación de la frontera agraria con un tipo de agente inversor diferente del productor tradicional que dio origen al área. La dinámica que cobró la actividad hizo converger procesos de cambio de las estructuras sociales a partir de la convivencia de actores locales, entre los que contamos desde la gran empresa a las cooperativas de trabajadores, quienes demandan mayores prestaciones y servicios de calidad.

Al mismo tiempo, la sociedad pide mayor eficiencia y control de la gestión municipal y exige espacios de participación activa. Todo ello se produce en el marco de un sistema democrático fortalecido en las libertades políticas y civiles, pero débil -como el Estado- a la hora de garantizar derechos sociales, ante una situación social crítica, con una alta tasa de desocupación y tensión social en períodos poscosecha.

El municipio aparece así como punto de condensación de la fragmentación social, de la protesta, de la crisis de mediaciones y de la falta de recursos, favoreciendo en consecuencia la autoorganización de actores locales en la resolución de los problemas que se presentan en lo cotidiano. Al respecto rescatamos las palabras del Intendente (del período estudiado), en ocasión de la entrevista que le fue realizada, a los efectos de recabar su opinión con respecto a la inserción de la comunidad en el escenario internacional:

*El Estado local, la municipalidad, es una herramienta social muy importante, que en forma conjunta con los actores económicos de mayor importancia y de menor importancia, tiene que coordinar una estrategia común para el mejor desarrollo; no puede haber exportación de frutas de excelente calidad con una villa miseria próxima, con gente excluida del sistema. Estamos tratando de que algunos empresarios lo comprendan; a algunos les cuesta más, para otros es dos más dos cuatro, y no es así en términos sociales o en términos políticos ni en términos de sustentabilidad de la región.*

*No sólo la ganancia es de ellos porque exportan tanto y retorna tanto; no es así, porque hay otros factores como salud, educación, la capacitación de la gente en el trabajo específico; no contaminar el medio ambiente, etc.*

*La fruta nuestra tiene una consideración especial en el mundo porque proviene de la Patagonia, pero acá muy cerca tenemos la explotación de petróleo, una de las más importante de Latinoamérica, es decir, tenemos que preservar el entorno, trabajar para mejorar la calidad de vida de la gente. Eso se puede sostener únicamente si el proceso económico es exitoso [...], todos tenemos una parte que jugar y todos tenemos que ser eficientes en términos no sólo económicos, sino sociales, en términos de desarrollo. [...] con esa base hemos estado trabajando, intentando armar una red, una malla que nos contenga a todos. Y que nadie se haga el distraído diciendo “no tengo nada que ver”, como es el caso de algún empresario, porque el obrero también puede que diga “yo no tengo nada que ver con la rentabilidad de la empresa”, y trabaje para destruir las herramientas de la empresa.*

La adopción del recetario neoliberal en lo económico transformó sustancialmente la política social: se pasó de un sistema de seguridad social tendiente a la universalización a uno focalizado en programas sociales especializados en tipos de problemáticas. Se dividió así lo social en fragmentos con dotación presupuestaria mínima, para dar respuesta a la complejidad de la cuestión social.

Este proceso dio paso a la disolución y desvirtuación de una parte del anclaje de las identidades colectivas, definiendo una nueva relación entre la sociedad neuquina y el Estado provincial, en la que las expectativas de la población por la creación de empleos en relación de dependencia se adaptaron al contexto mediante un apoyo municipal de tipo subsidiario y clientelar.

La nueva dinámica socioeconómica generó diversos efectos sobre aspectos institucionales de orden local; al mismo tiempo recargó las estructuras municipales con los costos del equipamiento social de estas nuevas localizaciones, dado que se involucró infraestructura de servicios para la recepción de trabajadores estacionales y el asentamiento de nuevas organizaciones sociales reguladas por el Estado local (Cooperativas, ONG, mutuales, emprendimientos de la economía solidaria) y que apuntaban a su reterritorialización en base a nuevas relaciones de la dinámica global-local.

### ***6.1. Promoción del desarrollo de la localidad como eje estratégico provincial***

Desde lo transversal encontramos la institucionalidad estatal combinando procesos fiscalizatorios y alianzas estratégicas con el capital privado. El Estado instituyó el espacio de la comuna y lo promueve como “polo de desarrollo económico”, potenciado por la existencia de enormes superficies de tierra aptas para la producción y la existencia de menores costos de inversión inicial por hectárea en relación a los valores internacionales.

Puede identificarse esta concepción en el discurso del ex gobernador ante la Legislatura Provincial, al asumir su nuevo mandato (10 de Diciembre de 2003):

*La muestra más significativa de nuestro proyecto político productivo es San Patricio del Chañar, localidad que al comienzo de la gestión anterior se encaminaba hacia la obsolescencia de sus cultivos, sin haber conseguido generar valor agregado luego de más de 25 años. Hoy es la colonia agrícola productiva más importante de la provincia, concentrando el 75% de la producción provincial de frutas de pepitas y carozo.*

*Se han proyectado 7 bodegas para una capacidad de producción de 20 millones de litros y se están construyendo cuatro bodegas, una de las cuales ya se encuentra en producción, un frigorífico ecológico con una capacidad de 2.400.000 Kg. y una Planta de Empaque con una capacidad operativa de 700.000 bultos, más una planta de empaque y frío de cerezas.*

*En dos años desde su puesta en producción, la vitivinicultura neuquina recibió varios premios internacionales a la calidad, y ya su potencial productivo alcanzó el 5 % de la producción de vinos finos de la Argentina.*

Desde la órbita municipal se intervino en empresas micro a través de la Asociación para el Desarrollo Integral de El Chañar (ADINEC). Este organismo, creado en octubre de 2001, es una organización que agrupa a empresarios, productores, comerciantes, técnicos y a todas aquellas instituciones y organizaciones interesadas en el desarrollo de la zona. Al ser el estado municipal el que tiene la administración de dicha entidad,



le confiere márgenes importantes de acción: desde el primer año de funcionamiento se iniciaron gestiones con organismos de crédito, y se obtuvieron préstamos del BID para reforzar el crecimiento de la localidad a partir de las actividades de exportación.

Sus objetivos son la realización de acuerdos de funcionamiento de centros de capacitación y actividades de desarrollo y aprendizaje que posicionen a la zona como generadora de productos diferenciados. Al mismo tiempo, pretende constituirse como ente emisor y regulador de certificados de calidad y apoyar a la iniciativa privada en la comercialización, exportación, importación, elaboración de productos y prestación de servicios. Todo esto fue acompañado desde la promoción de parques tecnológicos para la transferencia de tecnología para Pymes (pequeñas y medianas empresas)

ADINEC, adoptó un modelo de organización innovador dando participación en partes iguales al estado y al sector privado, es decir que estos sectores tienen representantes en el directorio de la entidad, que es quien toma las decisiones. En este sentido viene promoviendo la planificación estratégica del crecimiento de la localidad, al tiempo que destina parte de sus recursos a la construcción de infraestructura pública (mejoramiento de espacios verdes, veredas, etc). Esta organización ha sido pionera en el desarrollo de la zona; sus referentes promueven un desarrollo integral en el que se vincule crecimiento económico con sustentabilidad ambiental y social.

Junto a este tipo de instituciones, en la localidad han surgidos otros movimientos con similar composición, que albergan la expectativa de generar actividades sustentables en el marco de los valores ambientales.

El Estado local, a pesar de las presiones, acompaña la creación de organizaciones que incorporen a distintos actores y den prioridad a

pequeños productores frutícolas. Tal es el caso de Productos Patagónicos Sociedad Anónima: una empresa mixta creada a instancias de la municipalidad de San Patricio del Chañar, con el objeto de ofrecer servicios a productores que deseen obtener precios diferenciales para el embalaje, empaque y conservación en frío de lo producido en origen. El capital accionario está compuesto por el 51 % estatal y el 49 % por una asociación de productores que poseen explotaciones en el Chañar y Centenario. Posee un moderno frigorífico ecológico, con sistema de atmósfera controlada y dos túneles de preenfriado que ha permitido trabajar alrededor de 2.5 millones de kilos de fruta de pepita.

La sociedad funciona desde el año 2000 y se ha abierto paso al mercado externo, estableciendo provechosos vínculos comerciales con Brasil y México.

La Municipalidad promueve estas empresas con el objetivo de “crear alternativas que ofrezcan nuevas salidas laborales sin tener que limitarse al trabajo estacional, sino que, por el contrario, pueda ser rentable todo el año”.

El Estado local aparece así como inversionista en algunas empresas mixtas, asumiendo una función de pseudoempresario, mientras que en otras empresas es el gestor y promotor.

En esta misma línea vienen funcionando dos cooperativas, una de trabajo y la otra de vivienda. El municipio fue inicialmente el gestor de las mismas que hoy funcionan como entidades autónomas:

- Cooperativa de Trabajo y Consumo Emprendedores 2001 Ltda.: se constituye el 2 de noviembre de 2001. Surge como producto de los talleres de Capacitación Cooperativa promovidos por el gobierno municipal. Un grupo de 41 mujeres y 2 varones, presentó su propuesta de

constituirse en cooperativa ante la imposibilidad de insertarse en el mercado de trabajo local.

El objetivo fundamental de esta organización es canalizar fuentes de trabajo, teniendo como prioridad la inserción de mujeres en los mismos. Aunque debido a las vinculaciones con empresas asentadas en el área y dada la alta demanda, se han incorporado más trabajadores varones.

La Cooperativa tiene la experiencia de dos temporadas, intermediando oferta y demanda de trabajo entre los trabajadores y las empresas frutícolas asentadas en la localidad.

Asimismo, esta organización, como emprendimiento independiente, ha incorporado a su oferta productiva actividades de empaque de fruta, costura, producción de fruta fina, construcción y fábrica de bloques.

- Cooperativa de Vivienda y Consumo, Sucesores de Roschdale Ltda. fue creada el 28 de febrero de 2003, a partir de una ocupación ilegal de tierras fiscales dentro de loteos destinados a la venta. Un grupo de personas con necesidad de vivienda que habían asistido a los talleres de Capacitación Cooperativa propuso a los ocupantes de los terrenos conformarse en cooperativa, a los efectos de dar mayor legitimidad a sus reclamos ante el Estado local. A partir de esta iniciativa, lograron la preadjudicación de lotes a un valor promocional y un crédito para la construcción de las viviendas por esfuerzo propio y ayuda mutua. Obtuvieron también asesoramiento técnico para gestionar la mensura de lotes para la instalación de servicios básicos en sus viviendas.

De este modo se viene construyendo un campo en el cual el Estado local aporta capital económico, intelectual y simbólico, a través de estrategias de inclusión de los actores individuales. Es interesante detenerse en este punto y ver cómo se articulan los programas nacionales con los

proyectos locales. En la mayoría de los casos se han combinado estrategias que dan cuenta de la triangulación de intereses, generando una dinámica entre actores institucionales, individuales y colectivos. Un ejemplo concreto es el cruce de programas que apuntan a la autogestión de la sobrevivencia de los pobladores que poseen inclusión diferencial en la comunidad por su condición de desocupados o trabajadores temporarios.

Por parte del Gobierno local, estas estrategias están orientadas a bajar el nivel de conflictividad social generada ante los procesos de exclusión de la población, movilizand o esfuerzos y recursos que converjan en procesos de integración social periódica, ya que en palabras del entonces Intendente (2003): *Acá tenemos épocas donde la desocupación es negativa, es decir, faltan trabajadores, y otras épocas duras, donde sobra gente caminando por las calles; ahí es cuando hay que salir con alguna alternativa.*

Categorizar estas prácticas implica tener en cuenta su relevancia para la calidad de vida material y simbólica, efectivizada en la producción de algún bien o servicio, ya sea para la subsistencia como para su posterior comercialización. Las mismas sostienen a millones de personas en la Argentina de hoy, por lo que los espacios locales son las instancias privilegiadas para el funcionamiento de las redes recíprocas y la reproducción de sus estructuras.

## **6.2. Estrategias que promueve el Estado local para la integración social**

Actualmente, el foco de análisis de la problemática social se ha trasladado desde la “redistribución territorial de recursos materiales” a la “creación endógena de recursos” que una región genera a partir del desafío que le imprime un mundo competitivo, y desde este punto debe analizarse, cómo la creación de recursos depende y surge a partir del capital cultural de las poblaciones que lo componen.

En esta línea interviene el Estado municipal para la promoción y el fortalecimiento del capital simbólico-cultural, económico y social, teniendo en cuenta los criterios de solidaridad creados y practicados por ciertos grupos en el seno de una sociedad.

En este sentido, el estado local de San Patricio del Chañar , como actor institucional incide en la estructuración (socioeconómica, político-institucional y simbólico-cultural) de redes de relaciones que se establecen conforme los atributos del capital específico que se disputan en cada campo (Bourdieu, 1998).

La municipalidad de la localidad y sus Secretarías más importantes, por el tipo de recursos que gestionan (de Gobierno, Desarrollo Social, Producción, Finanzas, entre otras), regulan el proceso de intercambios en la comunidad. Esta mediación se basa, principalmente, en el fortalecimiento de capacidades locales promoviendo, al mismo tiempo, un enganche con lo global. De hecho, alientan permanentemente esta incipiente relación a partir de las siguientes acciones: búsqueda de un perfil productivo con ventajas competitivas, recreación del tejido productivo local, trabajo con actores locales y agentes económicos locales y del entorno, capacitación de emprendedores (futuros empresarios), facilitación y apoyo a la gestión de la Pyme y la Microempresa (exportación, incorporación de innovaciones, etc.), líneas de créditos blandos a tasas subsidiadas, búsqueda de financiamiento externo; obtención y registro de marca o denominación de origen local, gestión territorial -facilitación de predios e inmuebles a grandes empresas y polos productivos-, transferencia de tierras del Estado nacional o provincial desactivadas o con obsolescencia funcional, creación de bancos de tierras e inmuebles públicos, promoción de políticas de rehabilitación en áreas degradadas, creación de instituciones de desarrollo urbano, creación de procedimientos urbanísticos de concertación (Convenios Urbanísticos, zonas de ordenamiento concertado, áreas de desarrollo prioritario, etc.), promoción de formas de

gestión urbana asociada (gobiernos locales, ONG, cooperativas barriales, entre otros).

De este modo, el estado local promueve simultáneamente empresas productivas que integren el circuito frutícola y, al mismo tiempo, empresas solidarias constituidas en base a redes de vecinazgo que en la actualidad funcionan como nodos que promueven el desarrollo local desde la propia comunidad de migrantes, territorializando el espacio que eligieron para vivir en mejores condiciones que las que les ofrecía el lugar de origen.

De acuerdo al tipo de actividad que realizan los actores en sus organizaciones podemos clasificarlas como:

*1) Actividades de autoproducción:*

- “Redes de dignidad” es el nombre del programa que se instrumentó no sólo para promover el autoabastecimiento de los actores locales, sino también para proyectar su actividad con miras a conformar una empresa micro a través de créditos especiales, financiados por la Secretaría de Desarrollo Social nacional y el municipio local.

El programa en cuestión, elaborado por la Secretaría de Desarrollo Social de San Patricio del Chañar, consiste en tres formas diferentes de crédito para pequeñas empresas agropecuarias: a) Incubadoras Empresariales; b) créditos del Sistema Grameen y c) créditos comunes del programa redes.

- La municipalidad (Secretaría de Desarrollo Social y de Finanzas) ofrece la infraestructura a la vez que brinda los insumos y la capacitación; durante dos años el incipiente empresario debe adquirir la destreza en el manejo del negocio, y luego iniciarse en la actividad elegida. La incubadora contempla cuatro unidades productivas que funcionan en el Puesto de Capacitación Agropecuaria: un invernadero de

hortalizas, producción de hongos, y dos sistemas, uno de elaboración de dulces y conservas y otro para producir lombricompost. Finalmente, la selección de los microempresarios se lleva adelante mediante concurso.

- El sistema Grameen está previsto para el otorgamiento de microcrédito. De acuerdo con lo indicado por el referente de la Secretaría de Desarrollo Social, para llevar adelante esta labor se procedió a una rigurosa selección de beneficiarios, en función de su capacidad e intención de devolución. El monto de los créditos es de \$ 50 a \$ 400 y se aspira a que sean rápidamente cancelados. Están orientados a sectores vulnerables, sin capacidad de garantía formal. Según lo expresado por el entonces titular de esa cartera:

*[...]la filosofía con que se desarrollan estas políticas parte de la concepción de que no tener trabajo o ser desempleado no significa que se dejó de tener capacidades productivas, entonces los capacitamos y luego los incorporamos a alguno de los dos sistemas: asociativo o solidario. La garantía es solidaria y es asociativa.*

## 2) Actividades de Subsistencia

Créditos comunes del Programa Redes:

- “Taller alimentario” o cocina económica es como llaman las mujeres a la iniciativa de aprender a cocinar con todos los productos locales y regionales. Su objetivo es incorporar a la dieta diaria las frutas y hortalizas que se cultivan en la región y su aprovechamiento.

A estos talleres deben asistir todas aquellas personas que reciben la “caja de alimentos” o “refuerzo alimentario”, también pueden hacerlo quienes son deudores del municipio ingresando a un programa en el cual reciben

un estipendio o beca para poder capacitarse. Esta modalidad permite al municipio pagar a cada persona por capacitarse y con un porcentaje de ese dinero ellos pagan las tasas atrasadas. En el proyecto figuran cuatro grandes rubros (alimentación, tejido, costura, cocina solidaria y oficios varios). Más de noventa personas participan de los talleres de capacitación brindando y recibiendo capacitaciones; así las personas que tienen conocimientos, enseñan y a la vez pagan sus deudas.



## **Anexo**

### **Recursos municipales**

## **A) Datos institucionales básicos del Municipio<sup>106</sup>**

El Municipio de San Patricio del Chañar fue fundado el 21 de mayo de 1973, cuando por Decreto Provincial N° 1339 fue creada la Comisión de Fomento, cuyas autoridades entraron en función un año más tarde.

Mediante Ley Provincial N° 1106 de 1978 se constituyó dicha localidad como Municipio de Tercera Categoría.

A partir de 1987<sup>107</sup> se constituyó como Municipio de Segunda Categoría hasta 2003, año en que fue declarado Municipio de Primera categoría, mediante Ley Provincial N° 2435, dado que el Censo Poblacional 2001 arrojó un total de 5.063 habitantes, superando los 5.000 necesarios para alcanzar dicho estatus.

A noviembre 2005 no se encontraba aprobada aún la Carta Orgánica Municipal de la ciudad de San Patricio del Chañar, tuvo observaciones por parte de la Legislatura Provincial.

## **B) Breve caracterización de la administración de los ingresos públicos en los municipios neuquinos.**

En términos genéricos, puede decirse que la mayoría de los municipios neuquinos de primera y segunda categoría cuentan con sistemas de administración de la renta municipal, informatizados en mayor o menor medida con sistemas de desigual complejidad.

---

<sup>106</sup> La información fue extraída del Informe del Ministerio de Jefatura de Gabinete de la Provincia del Neuquén. Subsecretaría de Gobierno. Informe de San Patricio del Chañar – Municipio de Primera Categoría. Marzo 2004

<sup>107</sup> Mediante Ley Provincial N° 1700 del 27 de Mayo de 1987 se constituyó San Patricio del Chañar como Municipio de Segunda Categoría.

Sin embargo, en muchos casos no tienen formulados los protocolos de procedimientos ni los instructivos necesarios para organizar y articular cada una de las partes que intervienen en el proceso de administración de los recursos municipales. Vale decir, que en casi todos los municipios, cada una de las partes que conforman el sistema de Ingresos Públicos actúa desde una perspectiva meramente administrativa de modo independiente y sin una interrelación programada.

Desde la perspectiva burocrático-administrativa ello ocasiona:

- Dificultades en los aspectos organizacionales de la administración.
- Carencia de información sistematizada, homogénea y oportuna, vital para la toma de decisiones y para una elaboración del presupuesto más cercana a la realidad.
- Inconsistencia en las bases de datos.
- Duplicidad de tareas.
- Excesivos gastos administrativos.

Evidentemente, estas características redundan en dificultades para una gestión eficaz, produciendo a los contribuyentes. En términos de recaudación, ello se manifiesta en la existencia de elevados índices de deudores y niveles de evasión, lo que confluente hacia un relevante y creciente stock de la deuda de los contribuyentes.

## **1. Los ingresos tributarios municipales**

Los recursos municipales constituyen el medio a través del cual la administración municipal cumple con la prestación de los servicios que la comunidad espera recibir.

Por ello, resulta vital implementar un adecuado sistema de administración que permita la maximización de la percepción de la renta municipal y el cumplimiento de los objetivos en la materia.

A continuación se analiza la conformación y evolución de los recursos municipales, a 2004:

- En promedio, los recursos corrientes representan el 86% del total de los recursos.
- Los recursos de capital se han mantenido relativamente constantes, puesto que su participación en el total de recursos no llega al 5%.
- La partida Financiamiento es la cuenta que más volatilidad posee puesto que depende de: los Aportes No Reintegrables que envía el Gobierno Provincial ya sea para financiar erogaciones corrientes o erogaciones de capital; y el Uso del Crédito que pueda utilizar el municipio tomando créditos de organismos nacionales e internacionales para financiar erogaciones de capital.

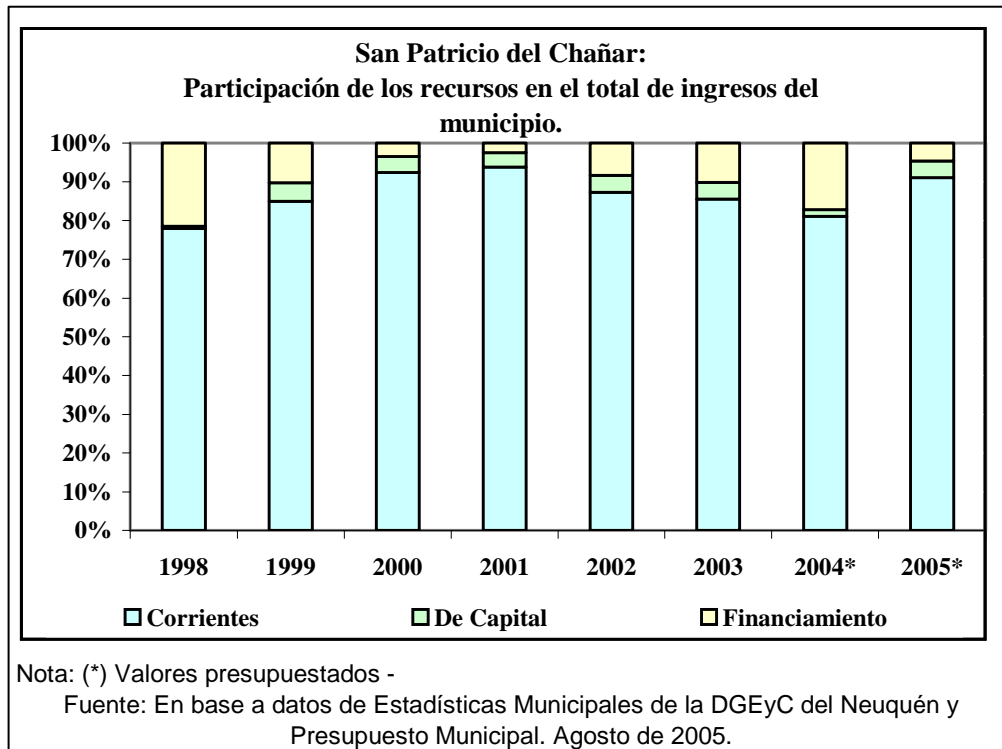
Los recursos corrientes están conformados por los ingresos tributarios, sean los de su propia jurisdicción como los de otra (provincial y/o nacional), y los recursos municipales que no resultan de la aplicación de tributos, denominados comúnmente “No Tributarios”.

Los recursos de coparticipación provincial (establecidos en el artículo 4 de la Ley 2148) son la principal fuente de recursos de la gran mayoría de los gobiernos locales de la provincia. El grado de dependencia es

elevado, puesto que más del 60% de los recursos corrientes es justificado por esta partida.

La recaudación propia representa, en promedio, el 15% de los ingresos del municipio. En 2003 (última información disponible según datos ejecutados), el municipio recaudó \$ 767.000, un 82% más que lo recaudado en 2002. La principal fuente de ingreso municipal está dada por el cobro del Impuesto a la Patente Automotor (\$ 147.000), seguido en orden de importancia por la recaudación en concepto de Tasa de Recolección de Residuos, Limpieza de Calles y Barrido.

Por último se ubican los recursos de capital, estos apenas sumaron \$ 253.000, de los cuales el 76% provino de la venta de activos fijos (subasta pública y venta de inmuebles).



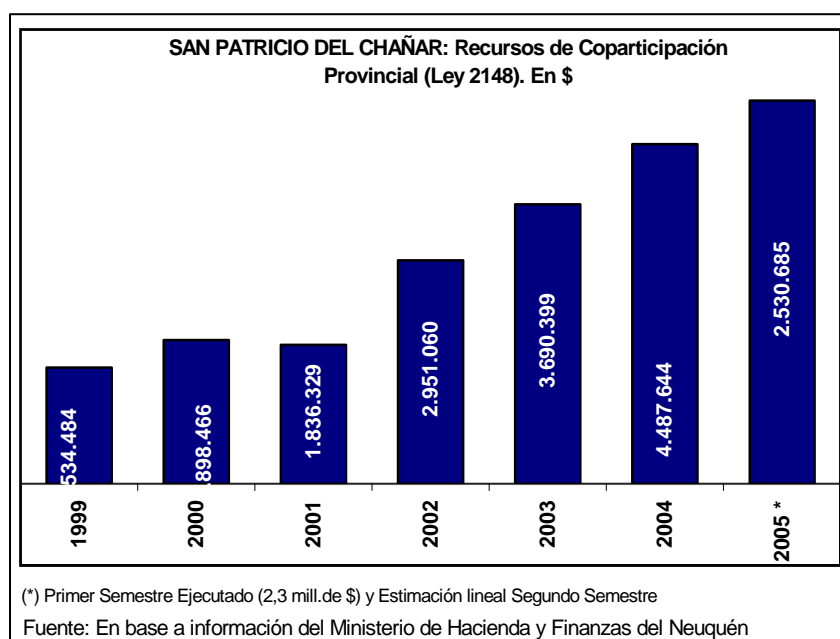
## 2. Recursos de Coparticipación y ANR\*

El Municipio de San Patricio del Chañar, recibe en forma mensual recursos en concepto de Coparticipación Provincial.

El índice de coparticipación es del 0.0166, o sea que participa de la masa de coparticipación de la provincia con 1.66%.

Según se puede observar en el gráfico, los recursos recibidos por el gobierno municipal fueron en permanente crecimiento.

Si se mide el incremento punta a punta (1999–2005<sup>108</sup>) se registra una variación de 230%.



En lo que respecta a los ANR – Aportes No Reintegrables –, en siete años el Municipio recibió transferencias del Gobierno provincial por

\* Aportes No Reintegrables

<sup>108</sup> Al Primer Semestre del 2005, la recaudación efectiva ascendía a 2 millones de pesos.

algo más de \$ 2.3 millones. Las mismas fueron utilizadas para financiar erogaciones corrientes y de capital. En 2004, al primer semestre ya tenía acumulado \$101.000, casi 3 veces el monto percibido en todo 2004.

<b>San Patricio del Chañar Aportes No Reintegrables - En pesos corrientes</b>	
<b>Año</b>	<b>ANR</b>
1999	102.500
2000	1.478.800
2001	5.000
2002	26.500
2003	546.800
2004	40.216
1er Sem. 2005	101.805

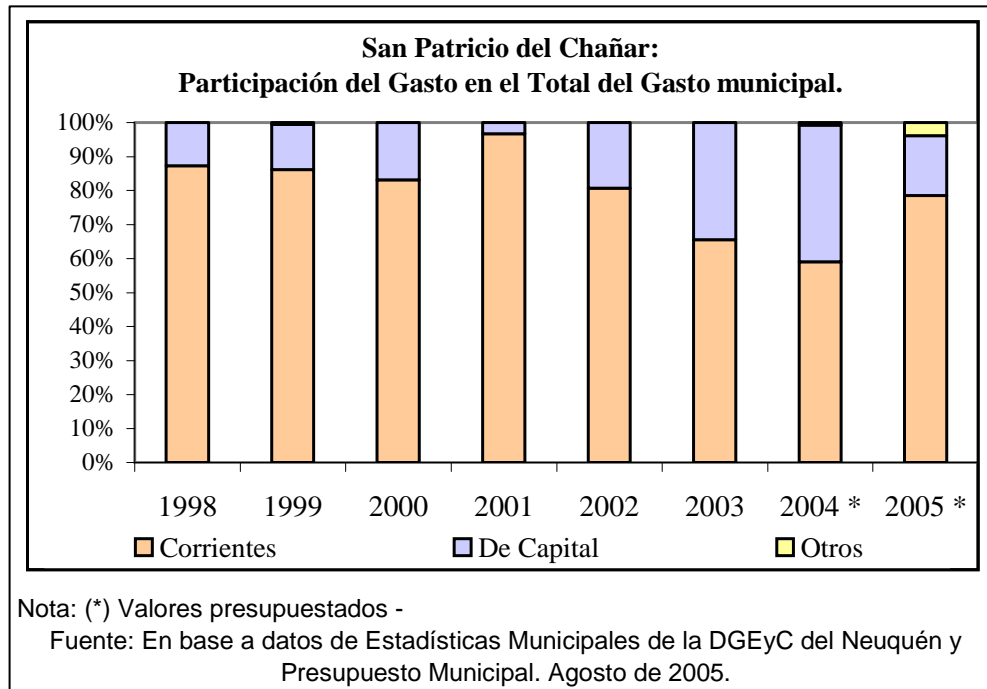
Fuente: Ministerio de Hacienda y Finanzas del Neuquén

En síntesis, en el año 2003 más del 69 % de los recursos municipales corresponden a ingresos de coparticipación. Cerca del 79% de los recursos provenía de otra jurisdicción (coparticipación y Aportes No Reintegrables). El total de gasto municipal excedió casi en 11% el total de recursos.

En términos per càpita, la Presión Tributaria<sup>109</sup> arrojó un valor resultante anual de \$151.000; del mismo modo los recursos Municipales Totales por año por habitante fueron de \$ 1.145; y los recursos de Coparticipación Provincial por año fueron de \$ 785.

<sup>109</sup> Presión Tributaria = Recaudación Tributos Municipales/ Total de Habitantes (Censo 2001: 5063).

### 3. Los Gastos Municipales



El 79% del gasto municipal se concentra en el gasto corriente<sup>110</sup> y básicamente en el gasto para funcionamiento (personal más bienes y servicios); el 20% en gasto en capital<sup>111</sup> con el 20% y el restante 1% lo explica la amortización de deuda pública, que puede ser deuda adquirida con proveedores y avalada con instrumento de deuda.

El gasto corriente creció, en promedio anual, el 30% entre 1998 y 2003. Entre 2002 y 2003 se registra el mayor crecimiento de este rubro, puesto que la variación porcentual observada es de 56%, pasando de \$ 2.7 millones en el 2002 a \$ 4.2 millones en 2003.

<sup>110</sup> Gastos Corrientes: comprenden las erogaciones destinadas a las actividades de producción de bienes y servicios del sector público municipal, los gastos por el pago de intereses por deudas y préstamos y las transferencias de recursos que no involucran una contraprestación efectiva de bienes y servicios.

<sup>111</sup> Son aquellos originados en la adquisición o producción de bienes materiales e inmateriales y en inversiones financieras, que incrementan el activo del Estado



El gasto en personal es el concepto que insume el mayor porcentaje de los recursos. La erogación anual para este destino asciende a una cifra cercana a los \$ 2 millones.

A continuación se rescata parte del análisis que realiza la Subsecretaría de Gobierno del Ministerio de Jefatura de la Provincia del Neuquén.

En 2001 el Municipio contaba con una planta de personal de 97 empleados<sup>112</sup>, ello significa una relación de 19 empleados municipales cada 1000 habitantes. Sin embargo, como se puede observar en el cuadro siguiente, la misma se incrementó un 62% en Noviembre de 2003, volviendo a su nivel anterior a Enero de 2004 lo que significa un costo laboral bruto de \$1.092 por empleado.

<b>Municipalidad de San Patricio del Chañar</b>		
<b>Planta de Personal</b>		
<b>Estructura General</b>	<b>Total Agentes</b>	<b>Gasto Bruto en Personal En \$</b>
<b>Noviembre de 2003</b>		
<b>TOTAL</b>	<b>157</b>	<b>124.709,84</b>
Planta Política (H.C.D.)	7	13.991,45
Planta Política (Ejecutivo)	20	31.322,73
Permanentes	35	32.457,46
Contratados	95	46.938,2
<b>Enero de 2004</b>		
<b>TOTAL</b>	<b>97</b>	<b>105.909,34</b>
Planta Política (H.C.D.)	7	8.750
Planta Política (Ejecutivo)	30	49.340,03
Permanentes	31	27.990,16
Contratados	29	19.829,15

Fuente: Subsecretaría de Gobierno sobre la base de datos del Municipio de San Patricio del Chañar

<sup>112</sup> Incluye a personal de planta permanente, contratado. Fuente: Informe Municipal Básico 2001 de la Dirección General de Estadísticas y Censos.

La planta de personal sufrió una reducción neta de 60 personas en enero de 2004 respecto de noviembre del año anterior, debido fundamentalmente a una disminución del personal contratado (66 personas) y del personal permanente (4 personas), mientras que la planta política del Poder Ejecutivo Municipal se incrementó en 10 personas.

Si al total de empleados municipales se le suma la planta de empleados públicos provinciales (270) se concluye que en el Municipio de San Patricio del Chañar el total de empleados públicos asciende a 367 personas, lo que representa que el 17% de la Población Económicamente Activa (PEA)<sup>113</sup> trabaja en el sector público (municipal y provincial).

<b>Municipio de San Patricio del Chañar Personal de la Administración Pública Provincial Año 2002</b>	
Personal del Consejo Pcial de Educación (1)	174
Resto del Personal de la Administración	96
<b>Total</b>	<b>270</b>
(1) El personal es consignado según lugar de prestación de Servicios, pudiendo un mismo agente ser computado en más de una jurisdicción. Fuente: sobre la base de datos de la D.G.E. y C. del Neuquén.	

---

<sup>113</sup> La Población Económicamente Activa (PEA) del Municipio es de 2.147 personas. La misma es calculada considerando una Tasa de Actividad del 42.4% según datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) Onda Mayo 2003 de la Dirección General de Estadísticas y Censos de la Provincia del Neuquén

#### 4. Deuda Pública Municipal

Según información municipal, el *stock de deuda* al 30 de abril del 2005 ascendía a \$ 1.4 millones de pesos, siendo el 72% deuda de largo plazo y el restante 28% deuda flotante.

<b>MUNICIPALIDAD DE SAN PATRICIO DEL CHANAR</b>		
<b>Stock de Deuda</b>		
<b>30 de Abril de 2005</b>		
<b>Conceptos</b>	<b>Monto</b>	<b>Fecha de vencimiento</b>
Proveedores	272.760,8	Mensual
Anticipo de coparticipacion	121.471,3	Vto. 31/07/2005
<b>TOTAL DEUDA DE CORTO PLAZO</b>	<b>394.232,1</b>	
PDM II BIRF	786.650,0	5 Años
I.P.V.U.N	217.979,9	50 cuotas
<b>TOTAL DEUDA DE LARGO PLAZO EN \$</b>	<b>1.004.629,9</b>	
Fuente: Municipalidad de San Patricio del Chañar.		

##### *a- Deuda flotante:*

De los casi \$ 400 mil de deuda de corto plazo, el 69% son compromisos que el Municipio posee con los proveedores y el restante 21% es anticipo de Coparticipación que fue cancelado en julio de 2005 con la liquidación mensual.

En diciembre de 2004, el municipio poseía una deuda de \$ 460.000; en cuatro meses logró reducirla en un 17%, pero la deuda con los proveedores en cuenta corriente prácticamente no se ha modificado.

##### *b- Deuda de largo plazo:*

El Préstamo con el BID a través del Programa de Desarrollo Municipal II – PDM II - sirvió al Municipio para canalizar la compra de maquinaria y equipos. Tal cual lo señala el informe del Ministerio de Jefatura de Gabinete,

*[...] el año 2000, el municipio recibió a través de dos préstamos del BIRF la suma de 181.000 dólares para la adquisición de bienes de capital y la realización de obras públicas. Dicha deuda fue cancelada según lo acordado hasta la salida del Plan de Convertibilidad en Diciembre del 2002.*

Sin embargo, continúa sin definición la pesificación de las deudas de los gobiernos locales y no se ha llevado a cabo ninguna renegociación con el Gobierno nacional, que asumió este tipo de deuda de todas las provincias ante los organismos internacionales.

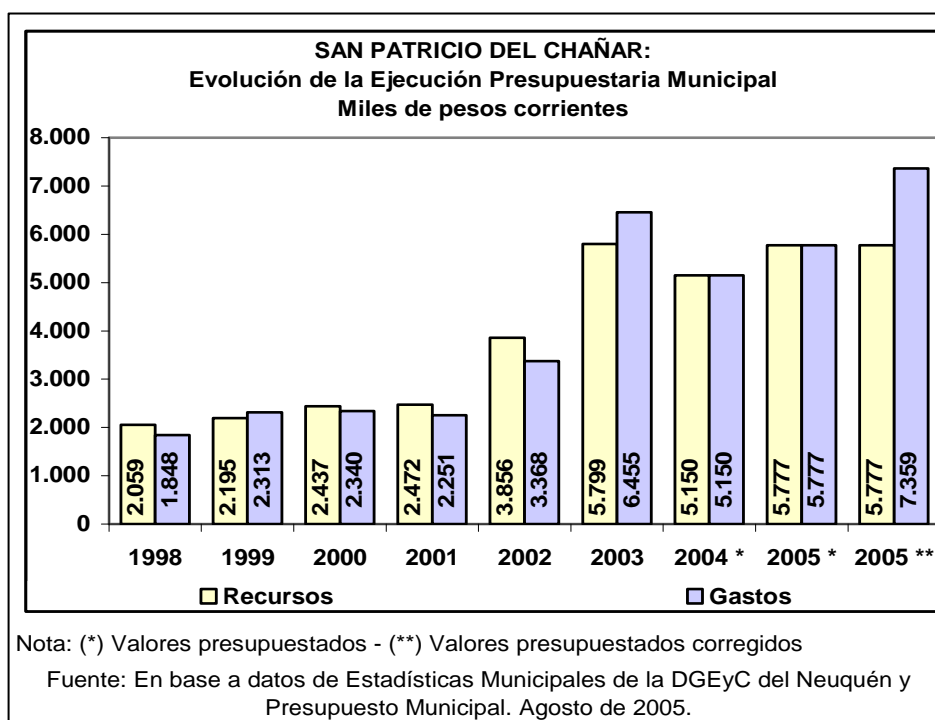
La ordenanza que aprueba el Presupuesto Municipal 2005 es el fiel reflejo de las viejas prácticas presupuestarias propias de períodos con alta inflación, en lo concreto terminaron por minimizar la importancia de este instrumento, puesto que el presupuesto ahí plasmado no expresa el tipo y cantidad de bienes y servicios a producir para satisfacer las demandas de la comunidad, así como las fuentes de financiamiento a utilizar para llevar a cabo una producción determinada.

Los cambios que se plantearían en torno al sistema de presupuesto deberían ser sustantivos y plasmarse en las técnicas de previsión de gastos por programa, en las de programación de la ejecución presupuestaria y en las de evaluación y análisis sistemático de los resultados alcanzados.

## **5. Presupuesto Municipal**

En el presente ejercicio fiscal, el presupuesto municipal asciende a cifras cercanas a los 6 millones de pesos. Los últimos ocho años (1998-2005), el presupuesto se triplicó, pasando de \$ 2 millones en 1998 a casi \$ 6 millones, según se lo estimado para el 2005.

La tasa de crecimiento media anual de los recursos fue del 16%, mientras que la del gasto fue superior al 22%. Según se puede observar en el gráfico siguiente, hasta el 2003 se verificaba un resultado financiero<sup>114</sup> con un leve superavit; a partir de entonces (2003 y 2004) el resultado fue un déficit de \$ 656 mil y \$ 388.000 respectivamente.



En el gráfico precedente se observa que los datos presupuestados para el 2004 y el 2005 son inferiores al presupuesto ejecutado en el 2003.

Previamente, en el año 2002, posterior a la devaluación del tipo de cambio, los recursos se incrementaron en un 56% y los gastos 50% respecto del 2001.

En el año 2003, los recursos se incrementaron en un 50% y los gastos un 92% con respecto a 2002, generando un déficit económico de \$ 656.000.

<sup>114</sup> Resultado Financiero = Total de Recursos – Total de Erogaciones.

## Ejecución Presupuestaria 2004

<b>MUNICIPALIDAD DE SAN PATRICIO DEL CHAÑAR</b>	
<b>EROGACIONES 2004</b>	
<b>DESCRIPCION</b>	<b>TOT.EJECUT.</b>
<b>EROGACIONES</b>	<b>7.203.804,43</b>
<b>EROGACIONES CORRIENTES</b>	<b>4.290.429,16</b>
<b>OPERACIÓN</b>	<b>4.205.911,48</b>
PERSONAL	2.090.353,94
BIENES Y SERVICIOS	836.242,16
TRANSFERENCIAS EJECUTIVO	1.279.315,38
<b>HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE</b>	<b>84.517,68</b>
<b>EROGACIONES DE CAPITAL</b>	<b>2.612.985,96</b>
<b>BIENES DE CAPITAL</b>	<b>726.984,69</b>
<b>TRABAJOS PUBLICOS</b>	<b>1.886.001,27</b>
<b>APORTES REINTEGRABLES</b>	<b>300.389,31</b>

Fuente: En base a información provista por el Municipio.

Los recursos percibidos en el año 2004 alcanzaron la cifra de \$ 6,8 millones, de los cuales el 77% se concentraron en recursos corrientes, y de ellos el 78% surge de lo percibido en concepto de coparticipación provincial (\$ 4 millones).

### Presupuesto Año 2004 Municipalidad S. P. del Chañar

<b>Ejecución presupuesto 2004</b>	
<b>Descripción</b>	<b>Total Pesos</b>
Ingresos	6.815.084,11
Ingresos corrientes	5.258.057,59
De Jurisdicción Municipal	1.175.877,89
Tasas y Derechos	824.661,64
Otros Ingresos	351.216,25
De Coparticipación	4.082.179,70
Ingresos de Capital	321.033,21
Aportes no reintegrables	691.135,41
Aportes reintegrables	544.857,90

Fuente: Dirección General de Estadística, Censo y Documentación. Finanzas municipales

La erogación total municipal ascendió a los \$ 7.2 millones, que se distribuyen de la siguiente manera: 60% en erogaciones corrientes, 36% erogaciones de capital y el 4% restante lo conforman los préstamos BIRF para la compra de maquinarias (\$ 177.000) y devolución de anticipos de coparticipación por \$ 106.000.

El gasto en personal representa cerca del 30% del presupuesto municipal y el 50% de las erogaciones corrientes; es la principal partida de gasto, siguiendo en orden de importancia el monto erogado en concepto de transferencias corrientes. Los subsidios otorgados se destinaron a cubrir necesidades de distintas dependencias del municipio y provinciales (escuelas, postas sanitarias, hospital, energía).

Como se observa, el estado local municipal, con los recursos percibidos y las erogaciones devengadas, experimentó en el 2004 un déficit financiero de \$ 388.000.

### **Presupuesto 2005**

El presupuesto del año 2005 fiscal fue aprobado por Ordenanza 328/04, el 22 de diciembre de 2004. El mismo asciende a \$5.7 millones tanto para los recursos como para los gastos.

Los recursos y gastos estimados resultan ser 15% y 20%, respectivamente, inferior a lo ejecutado en el 2004. También se observa un monto menor a lo percibido y devengado en el 2003.

La Legislatura provincial ha sugerido en uno de sus documentos oficiales que, en función del elevado grado de dependencia de los recursos de coparticipación, sería adecuado que este y demás municipios tomen como referencia para su estimación el monto presupuestado de los recursos que conforman la masa primaria del presupuesto provincial (recursos

tributarios provinciales, coparticipación federal y regalías hidrocarburíferas) y le apliquen el índice coparticipador. Otra forma sería considerar el dato de transferencias a municipios y aplicar el índice coparticipador. De esta forma, la estimación de los recursos estaría más acertada o, por lo menos, se minimizaría el margen de error dado que el Gobierno provincial toma como referencia la estimación de los recursos nacionales. Por otra parte, la información sobre regalías se elabora en función del comportamiento del mercado de hidrocarburos y no en función del comportamiento de los datos históricos.

En cuanto a la estimación de las erogaciones, también se observa una “subestimación” en función de lo ejecutado el año anterior. Resulta llamativa la reducción del gasto en personal con respecto a 2004. Esto no puede ocurrir cuando hay un crecimiento natural del costo laboral del personal municipal (por el aumento en la tasa vegetativa del personal de planta), además de los incrementos que se vienen observando, en especial de los conceptos no remunerativos y bonificaciones adicionales.

En dicho presupuesto se puede observar algunas cuestiones metodológicas, como por ejemplo:

- El total de erogaciones es igual al total de erogaciones corrientes.
- El gasto del Concejo Deliberante no se encuentra detallado por objeto (gasto corriente, gasto de capital).
- No posee un concepto que aglutine las cuentas de capital (bienes de capital + trabajos públicos).
- A simple vista, pareciera que todo el gasto municipal se concentra en erogaciones de tipo corriente.



- No posee la cuenta o partida aplicaciones financieras (amortización de la deuda).

En función de ello, es prioritario establecer un sistema de presupuestación más adecuado e íntegro.

## **Capítulo VI**

### **Conclusiones**

## 1. CONCLUSIONES

Pasadas las tres primeras décadas de la creación del ejido urbano de S. P. del Chañar, se comprueba la efervescencia del cambio social producido en sus estructuras, producto de la globalización económica mundial que ha incidido en el escenario nacional, regional y municipal.

Por un lado, los cambios socioeconómicos obedecen a procesos ligados a los rumbos que tomaba la economía mundial, generando una nueva división internacional del trabajo, la desregulación del Estado nación y el dominio del mercado. De modo que la revitalización que cobra el área de San Patricio del Chañar obedece, sin más, a la instalación de proyectos empresariales de gran envergadura, conectados a lógicas globales de producción, comercialización, distribución y consumo de fruta fresca y vinos en los países de mayor grado de desarrollo.

Los cambios en la producción, bajo estrictos cánones de calidad, no pueden comprenderse sin hacer alusión a la globalización de los sistemas agroalimentarios y su incidencia en las dinámicas de los entornos locales; territorios en los que se conforman sistemas productivos con tecnología de punta e innovaciones que transformaron el mundo del trabajo agrario y la cotidianidad de estos espacios tradicionales, modernizando el agro y los estilos de vida allí presentes. Todo esto tiene efectos sobre otras estructuras locales que se relacionan con lo político-institucional, simbólico-cultural y socioeconómico en general como acabamos de ver.

Los efectos sobre el territorio de El Chañar están conformados por un proceso de deconstrucción primero, encaminado a desandar la historia ligada a la producción de ganadería con uso extensivo del suelo, con una población adaptada a los procesos que demandaba dicha actividad en un

tiempo y espacio que constituían el horizonte cotidiano, dado que la organización de la actividad estaba dada por las estaciones del año y el ciclo de vida de la actividad ganadera

Un segundo proceso, de construcción social del territorio, se inicia en la década de 1970, cuando el Estado provincial junto al municipal asumen los lineamientos acordados por el Gobierno nacional de aprovechamiento del territorio en actividades productivas, encaminadas a generar actividades rentables que pervivan en el tiempo, ya que en los países del capitalismo occidental entraban en crisis las recetas económicas y políticas que habían fundado al Estado de Bienestar.

Se inicia entonces una etapa de conformación del espacio agrario en San Patricio del Chañar, que pondrá en producción importantes hectáreas con frutales. Este proceso, como vimos, fue acompañado por importantes inversiones y creaciones institucionales por parte del Estado provincial, dando como resultado la creación del ejido San Patricio del Chañar en 1973.

Luego, en un tercer momento, profundizado el desguace del Estado nacional por la implementación del Consenso de Washington, al que adherirá Argentina y que destruyó la política de promoción del desarrollo basado en la ISI, paradójicamente, a nivel provincial el Estado asumió inversiones y sostuvo la actividad productiva en algunos espacios mientras abandonaba a otros a su suerte. Por ello podemos concluir diciendo que el ejido surgió promovido por fuerzas globales, a partir de la decisión de agentes y actores locales que participaron de todo el proceso de institucionalización del proyecto productivo, a lo largo de su reciente historia.

La última etapa que identificamos en esta construcción territorial tiene de peculiar la ruptura entre producción y territorio, característica que

destaca y plasma a pleno los efectos de la globalización, como sucede en otros sitios del planeta. Esta ruptura entre producción y territorio se traduce en el predominio de una lógica instrumental, atada a la rentabilidad y la conquista de mercados, desde la cual, dentro del territorio estudiado, se producen algunas etapas de la cadena agroalimentaria como la primaria y secundaria, mientras que su comercialización se realiza a grandes distancias.

Este proceso no priva al territorio de sus efectos, al contrario, allí transcurren y se sintetizan procesos socioeconómicos y simbólico-culturales globales-locales, imbricándose nuevas imágenes adaptativas a las estructuras tradicionales que coexisten con nuevos valores y cuerpos normativos instituyentes de un nuevo orden social: empresas y Estado traban alianzas y crean nuevas instituciones; la regulación del Estado en el Chañar se camufla en agencias de desarrollo dado que el Estado “no debería intervenir en la libre competencia”.

Sin embargo, como hemos visto, el cambio en el Chañar estalló en menos de tres décadas; generó transformaciones en la composición de actores locales y la incorporación de actores globales, dando como resultado la expulsión de unos, el reposicionamiento de otros y un claro dominio de la actividad agroindustrial por parte de aquellos que se proyectaron globalmente .

La transnacionalización de la actividad frutícola y la llegada de nuevos inversores regionales, no vinculados anteriormente a este rubro, integraron la actividad primaria desarrollada en la localidad con la agroindustria, incorporando tecnología de última generación. Esto desencadenó tres nuevos procesos:

a) la apropiación y circulación del excedente pasó a tener una nueva geografía, en la medida que las decisiones de inversión y transferencia

de utilidades se realizó, crecientemente, sobre una lógica global de las empresas trasnacionales.

b) La capacidad de articulación que presentaban estas empresas se proyectó al resto de la región, en la medida que los actores regionales comenzaban a interactuar con la empresa líder, a la que subordinaron su accionar debido a su inserción en la cadena comercial.

c) Se integraron nuevas actividades agroindustriales, pero éstas no lograron modificar la lógica de la economía local, en tanto sus efectos fueron la ampliación horizontal de la cantidad de mano obra dedicada a actividades agrícolas estacionales, con lo cual se limitaron las posibilidades de crecimiento de las actividades dedicadas a la atención de la demanda local.

Nuestro caso de estudio es así un proyecto productivo que nació por iniciativa privada y el acompañamiento del Estado; fue presentado por el Gobierno provincial como “modelo de desarrollo” para ser imitado por otros municipios, olvidando que, a lo largo de todo este proceso de posicionamiento territorial y de expansión agrícola, el Estado provincial mismo fue uno de los protagonistas centrales: promovió la inversión empresarial a través de créditos con bajo interés anual, eximió de impuestos provinciales y de gravámenes sobre actos jurídicos, fiscales y patentes a las empresas poniendo de manifiesto el tipo de agente agrario elegido para expandir la producción de tierras de su propiedad, quedando implícitas las limitaciones para pequeños y medianos productores. Además, actuó a contracorriente de las ideas en boga de no inmiscuirse en el mercado; al presente el Estado local continúa apoyando activamente las propuestas de reconversión productivo-tecnológicas del área, la prueba más palmaria es su endeudamiento con el BID.

El modelo de desarrollo actual de la localidad es producto de las diversas estrategias que sus actores crean y recrean a partir de su permanente interacción, ya que los actores locales y el complejo entramado de estrategias individuales y colectivas que surgen ante los nuevos desafíos de un mundo globalizado, se tejen sobre un territorio determinado, para dar lugar a un tipo de desarrollo propio denotando, en toda su expresión, el conjunto de relaciones producto de las tensiones global-local.

La construcción de capital social, específicamente en el ámbito económico, se visualiza en las articulaciones entre grupos u organizaciones, y en la importancia del efecto multiplicador que éstos tienen para modificar aquellas relaciones de poder que constituyen los principales obstáculos para el desarrollo. En este sentido se ha puesto de manifiesto la reproducción de las desigualdades en las estructuras sociales de la localidad, a pesar del crecimiento descomunal de la actividad agroindustrial. Ello se debe a que los mecanismos adoptados por las empresas agroindustriales se expresan tanto en sus dimensiones técnicas como organizativas internas, en sus redes de relaciones externas y en sus pautas de localización, produciendo, a su vez, importantes alteraciones en el comportamiento del sistema productivo y en consecuencia en la sociedad y el territorio.

Al respecto, Graziano da Silva plantea que, las empresas en los países del Norte, acumulan vía incorporación tecnológica y alianzas, mientras que en los países del Sur las estrategias de las empresa pesan sobre los eslabones más débiles de las cadenas; por ejemplo, en los trabajadores.

Como vimos en el apartado correspondiente a la población de San Patricio del Chañar, su crecimiento demográfico continuará en aumento, dado que se relaciona con la consolidación de la actividad productiva predominante, por lo que se deberá prever un aumento también de

inversiones en infraestructura urbana y servicios básicos, por la demanda en salud, educación, vivienda, trabajo.

En suma, a partir de la década del 90 comienzan a expresarse intensamente las transformaciones productivas y organizativas en el departamento de Añelo. La reconfiguración productiva de este espacio, destinado inicialmente al cultivo de frutas de pepita para el mercado externo, implicó más tarde el desarrollo de diversas estrategias empresariales para responder a las nuevas reglas de juego que exigía el escenario económico globalizado.

La articulación entre las estrategias de valorización del capital empresarial y las estrategias de desarrollo de los gobiernos locales es fundamental para trabar acuerdos que beneficien a las poblaciones residentes en estos espacios. Esta estrategia no se visualiza en el estado local del Chañar, ya que aparecen las presiones de las empresas por conseguir desregulaciones municipales para dar continuidad a los “emprendimientos” productivos, en vez de cumplir con acuerdos para asumir costos en equipamientos social, infraestructura urbana, inversiones en telecomunicaciones, transporte, etc.

A priori, podemos suponer que, si bien se dinamizan aspectos institucionales-locales, por lo general son los gobiernos municipales con su comunidad quienes asumen los costos de las estrategias empresariales, dado que se involucra infraestructura básica para la recepción de trabajadores estacionales y el tejido de organizaciones sociales que emergen producto de nuevas relaciones espacializadas en el territorio a partir de externalidades que genera la agroindustria.

La existencia de programas sociales en los cuales se busca la cooperación y el asociacionismo de los beneficiarios tiene relación con las estrategias del estado para promover estabilidad e integración social



de los sectores excluidos del circuito agroindustrial, pero que esperan ser incorporados en algún momento. El éxito de microempresas basadas en lazos solidarios vino a resolver y a bajar los niveles de conflictividad social propiciados por la sobreoferta de mano de obra en períodos pos cosecha. Dichas experiencias fueron capitalizadas por el Estado para programar la ayuda social; sin embargo, las consecuencias de los programas en la percepción de los propios beneficiarios y su comunidad expresa el estigma que conlleva recibir, por ejemplo, ayuda alimentaria, por la imposibilidad de proveer a la propia supervivencia.

Desde la percepción de los residentes locales, es notorio el contraste entre las fortalezas y debilidades que implica este modelo de desarrollo local. Dicha relación expresa el modo en como se fue organizando el espacio, donde se pensó infraestructura para una población estable reducida. Pues, en los inicios de la fruticultura, si bien en temporada de cosecha se recibían contingentes de entre 300 y 400 trabajadores, estos se hospedaban en las chacras donde trabajaban; sólo unos pocos ocupaban plazas en el ejido urbano.

El ajuste estructural implementado en Argentina durante la década del noventa fue poblando a este pueblo de familias que expulsaba, desde sus lugares de origen, la desocupación y la pobreza. Los migrantes, atraídos por posibilidades de empleo han ido a engrosar la base de la pirámide poblacional y demandarán servicios (salud, educación, vivienda, trabajo, ayuda social) al municipio local que, como lo expresó su intendente, están al borde del colapso.

El Estado local, si bien intentó que las empresas colaboren con inversiones en infraestructura social, no logra ampliar los servicios ni ofrecer las condiciones de equipamiento social adecuado a su población. A pesar de la tensión que se genera con esto, en el discurso de los pobladores aparece la esperanza de los cambios y, de hecho, se movilizan a diario para que ello suceda: han conseguido ampliación del

hospital; la creación de una diplomatura con especialidad en fruticultura; la provisión de la red de agua, gas y recolección de residuos en el área periférica de asentamientos.

Por último, llama la atención que en los discursos no aparezca la dinámica local que se genera con las estrategias planificadas e instrumentadas por el Estado local para dar contención a los residentes que han quedado excluidos del circuito productivo local. Algunos entrevistados perciben que una parte de la población, como desocupados, niños, mujeres y ancianos, se encuentra afectada por la crisis generalizada que se vive en el país. Por otra parte, el subsistema de la economía solidaria no se percibe como producto de la exclusión de una parte de la población de la comunidad, más bien es visualizado como un grupo de actividades que dignifica a las personas y las mantiene ocupadas. Asimismo, todas estas estrategias se enmarcan en respuestas adaptativas, tanto de los gobiernos como de las comunidades, a la crisis socioeconómica por la que atraviesa el país y la región norpatagónica desde fines de los 90 a esta parte.

Por último, ofrecemos una síntesis de los rasgos positivos de la estructura social de la localidad estudiada en relación a los procesos globales-locales que se imbrican en el territorio, otorgándole una lógica contradictoria a la convivencia de procesos de desterritorialización y territorialización cuyas fuerzas forman parte de la vida cotidiana de los pobladores.

**Tabla N° 5 Rasgos positivos de la estructura social de San Patricio del Chañar en relación a los procesos globales-locales**

<b>Dimensiones Objetivas</b>	<b>Procesos globales</b>	<b>Procesos reflexivos a escala local</b>	<b>Rasgos predominantes en San Patricio del Chañar</b>
<b>Socioeconó-</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avance tecnológico</li> <li>- Globalización económica</li> <li>- Desregulación y crisis del Estado-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Competitividad</li> <li>- Trasnacionalización</li> <li>- Búsqueda del Desarrollo territorial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento de la exportación de fruta fresca en el mercado internacional</li> <li>- Conquista de</li> </ul>

<p><b>mica</b></p>	<p>Nación</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Desintegración y fragmentación</li> <li>- Desterritorialización</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Re-emergencia de estrategias grupal-comunitarias</li> <li>- Reterritorialización</li> </ul>	<p>mercados internacionales para la producción de vinos locales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento en activos del Estado por su participación en inversiones agroindustriales.</li> <li>- Fuerte presencia de empresas transnacionales que lideran la cadena de valor agroindustrial.</li> <li>- Aumento de la oferta de empleo por temporadas.</li> <li>- Emergencia de una Economía social /economía solidaría a partir de la externalizaciones de las actividades predominantes.</li> <li>- Trasnacionalización de empresas locales</li> <li>- Diferencias intraterritoriales y de actores según modalidades de integración al circuito agroindustrial.</li> </ul>
<p><b>Político-Institucional</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instituciones y organizaciones supranacionales</li> <li>- Burocratización y corporativismo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Re-emergencia de poderes locales o regionales</li> <li>- Nuevos movimientos sociales</li> <li>- Incorporación de organizaciones de la sociedad civil en la vida política local</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ampliación de las funciones del Estado local.</li> <li>- Consolidación de la autonomía local, plasmada en la Carta Orgánica municipal</li> <li>- Revalorización de lo "territorial" como lo "local"</li> <li>- Credibilidad en el poder político para generar soluciones institucionales</li> <li>- Gobernabilidad</li> <li>- Coordinación de esferas Estado-Sociedad-Mercado para aportar soluciones por compartir mutuos intereses</li> </ul>

<b>Simbólico-cultural</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pluralismo relativista</li> <li>- Crisis de paradigmas</li> <li>- Creciente homogeneización sociocultural</li> <li>- Universalismo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tolerancia fundamentalismos</li> <li>- Aumento de la heterogeneidad de estilos de vida</li> <li>- Particularismos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Construcción de representación de poderes locales con base en la expansión de procesos participativos</li> <li>- Construcción de sentido de pertenencia e identidad ligada a la actividad agroindustrial genera cohesión social.</li> <li>- Fortalecimiento del desarrollo comunitario ligado al aporte nuevas migraciones</li> </ul>
---------------------------	--	---	--

Fuente: Elaboración propia

## **Bibliografía Consultada**

AGLIETTA, M. (1993) "Financial Globalization. Systemic Risk, Monetary Control in OECD Countries"

ALBURQUERQUE, F., MATTOS, C. y Otros (1990); "Revolución tecnológica y reestructuración productiva: Impactos y desafíos territoriales. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.

AMIN, S. (1974); El desarrollo desigual. Fontanella, Barcelona.

AMIN, S. (1997); Capitalism in the Age of Globalization: The Management of Contemporary Society (Londres: Atlantic Highlands).

APPADURAI (1996); Modernity at Large. Cultural Dimensions of Globalization, Minneapolis, University of Minnesota Press.

APUNTES PARA EL DEBATE (2003); Desafíos Urbanos. Centro de Comunicación Popular y Asesoramiento Legal. Córdoba, Argentina.

AROCENA, J. (1997); "Los paradigmas del desarrollo y lo "local", en Cuadernos del CLAEH, Revista uruguaya de Ciencias Sociales, N° 41, Montevideo.

AZPIAZU, BASUALDO y KHAVISSE, (1986); "El nuevo poder económico en la Argentina de los ochenta. Editorial Legasa, 1986.

BASCO, M. y LAXALDE, M. (2003); "Economía solidaria y capital social: contribuciones al desarrollo local". Paidós, Buenos Aires.

BECK, U. (1998); "*Teoría de la sociedad del riesgo*", en Josexo Beriain (comp.) Las consecuencias perversas de la modernidad, Anthropos Editores, Barcelona.

BELTRÁN, M. (1986) "Cinco Vías de Acceso a la Realidad Social" en El Diseño de la Investigación Social", Ed. Alianza Madrid, Pp

BENDINI, M y STEIMBREGER, N. (2003); "Territorios y organización social de la agricultura". Cuaderno del GESA 4. La Colmena, Buenos Aires.

BENDINI, M. y TSAKOUMAGKOS, P. (1999); "Transformaciones agroindustriales y laborales en nuevas y tradicionales zonas frutícolas del norte de la Patagonia". Cuadernos del PIEA N°10; GESA N°3. Buenos Aires.

BENDINI, M. y TSAKOUMAGKOS, P. (2003); "Las tramas sociales en los procesos de modernización y globalización en los valles frutícolas del río Negro, Argentina" UNICAMP-UFPE.

BENDINI, M. y TSAKOUMAGKOS, P. (2003); "*Región agroexportadora, complejo alimentario y producción familiar: controles y resistencias*", en Bendini, M y Steimbregger, N. (Coord.) Territorios y organización social de la agricultura. Cuaderno del GESA 4. La Colmena, Buenos Aires.

BERENBLUM, R (2005); "El desarrollo económico y la construcción de la sociedad, claves para que Argentina supere la crisis" Editorial Prensa Asturiana.

BERVEJILLO, F.; (1996) Territorios en la globalización, cambio global y estrategias de desarrollo territorial. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, DPPR, Documento 96/34, Serie Ensayos, Santiago de Chile.

BID, (1998); "Informe de progreso económico y social en América Latina", Washington D.C, Estados Unidos.

BOAVENTURA DE SOUZA, S. (2002); "Producir para viver". Os caminhos da producao nao capitalista. Río de Janeiro, Civilizacao Brasileira.

BORJA, J. (1987); "Manual de Gestión Municipal Democrática". Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid-Barcelona.

BOSCHERINI, F. y POMA, L. (2000); "*Más allá de los distritos industriales: el nuevo concepto de territorio en el marco de la economía global*" en Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas, Fabio Boscherino y Lucio Poma Editores, Miño y Dávila editores, Madrid.

BOURDIEU, P. (1980); "Le sens pratique" Les éditions de Minuit, Paris.

BOURDIEU, P. (2000); "Las Estructuras Sociales de la Economía". Editorial Manantial, Buenos Aires.

BOISIER, S. (1999); "El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico" en Revista Eure, N° 69, Santiago de Chile.

BRETÓN, V. (1999); "*Del Reparto Agrario a la Modernización Excluyente: Los Límites de Desarrollo Rural en América Latina*", en Los Límites del Desarrollo. Bretón V., García F., Roca A. (Editores). Barcelona, Icaria Institut Cántala d'Antropología.

BUSTELO, E. (2000); "De otra manera. Ensayos de Política Social y equidad" – Colección Sociali Homosapiens Ediciones. Buenos Aires.

BUTLER FLORA, C y BENDINI, M. (2003); "*Globalización en cadenas de valor agroalimentarias. Relaciones entre el mercado, el Estado y la sociedad civil*". En Bendini, Mónica; Cavalcanti, Salette; Murmis Miguel y Tsakoumagkos, Pedro (Compiladores) El campo en la sociología actual: una perspectiva latinoamericana. La Colmena, Buenos Aires.

CALCAGNO, A. Y CALCAGNO E. (1997); El universo neoliberal. Buenos Aires, Editorial Alianza.

CENTRAL DE LOS TRABAJADORES ARGENTINOS (2000); "La Propuesta de la CTA, Por un seguro de Empleo y Formación para los

jefes de hogar desocupados”. Institutos de Estudios y Formación de la CTA .Argentina.

CEPAL, (2004); “La brecha de la equidad en América Latina.” Chile.

CEPAL, (2005); Documento Objetivos de Desarrollo del Milenio: Una Mirada desde América Latina y el Caribe. Chile.

CICCOLELLA, P. (2000); “*Distribución global y territorio. Modernización y concentración comercial en Argentina en los años noventa*” en Economía, Sociedad y Territorio, Vol. II, El Colegio Mexiquense, AC, México.

CICCOLELLA, P. (2004); “*Ciudades del capitalismo global: Terra incognitae?. Nuevas relaciones económico – territoriales, nuevos territorios metropolitanos: reflexiones partiendo de casos iberoamericanos*”, en Actas del VIII Seminario Iberoamericano de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII), Río de Janeiro,

COMISIÓN EUROPEA -REPÚBLICA DE VENEZUELA-  
GOBERNACIÓN DE COJEDES (2000); “Reseña de un Proyecto de Desarrollo Rural”, Revista Divulgativa del Proyecto ALA 93/46 para el Desarrollo Agrícola, s/n, San Carlos.

CORAGGIO, J. (1999); Política Social y Economía del Trabajo, Miño y Dávila Editores, Madrid.

CORAGGIO, J. (2002); “La propuesta de economía solidaria frente al modelo neoliberal”. Eje I *La producción de riquezas y la reproducción social*, Foro Social Mundial, Porto Alegre. URL: <http://www.fronesis.org/>

CORAGGIO, J. (2002); “Las políticas sociales, laborales y de distribución del ingreso”, en *Hacia el Plan Fénix. De la crisis actual al crecimiento con equidad*.UBA, Buenos Aires.



CORIAT, B. (1997); “Los desafíos de la competitividad”, EUDEBA, , Buenos Aires.

CHERESKY, I. (2003); “*Las elecciones nacionales de 1999 y 2001. Fluctuación del voto, debilitamiento de la cohesión partidaria y crisis de representación*”, en Cheresky y Blanquer (comp), De la ilusión reformista al descontento ciudadano. Las elecciones en Argentina, 1999 – 2001. Homo Sapiens, Rosario.

CHUDNOVSKY, D., LÓPEZ, A., PORTA, F. (1996); “*La nueva inversión extranjera directa en la Argentina: Privatizaciones, mercado interno e integración regional*”, en Agosin, M. Inversión Extranjera directa en América Latina: su contribución al desarrollo. Fondo de Cultura Económica, México.

DENZIN, K. (1978); “The research Act” McGraw-Hill Book Company, New Cork.

DOUGLAS PRICE, J. (1998); “*Democracia, poder local y Globalización. ¿Es posible constituir poderes locales autónomos?*” en Municipio y Desarrollo local en la región del comahue. Educo, Neuquén.

ECHEVERRI, R. (2000); La Nueva Ruralidad y el Desarrollo. URL: <http://www.colombia-siglo21.net/agro/foroeventual.htm>

ENTRENA DURÁN, F. (2000); “Las estructuras sociales en el marco de la globalización” en Revista Internacional de Sociología.

ENTRENA DURÁN, F. (1998); “Cambios en la construcción social de lo rural. De la autarquía a la globalización”. Tecnos, Madrid.

ENTRENA DURÁN, F. (2001); “Modernidad y Cambio Social”. Editorial Trotta, Madrid.

ESCUDERO, G., PENSADO, M. (1998); “Reunión de Reflexión sobre el Agro Latinoamericano”, COMUNICA, nº 9.

EZCURRA, A. (1998); *¿Qué es el neoliberalismo?* Buenos Aires, IDEAS, lugar editorial.

FAZIO, H. (Coord) (2002); *La política en discusión*. Flacso Manantial. Buenos Aires.

FERRER, A. (2000); *La historia de la globalización: vivir con lo nuestro*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.

FERRER, A. (2005); *Campo e industria: una difícil relación*. Capital Intelectual, Buenos Aires.

FERREYRA Y HOYOS, (1994); "Colonia Agrícola San Patricio del Chañar" *Tesina de grado* Universidad Nacional del Comahue, Neuquén.

FEYERABEND, P. (1981); "Tratado contra el método". Tecnos, Madrid.

FRANK, A. (1970); *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina*. Signos, Buenos Aires.

FRIDMAN, M (1992); *La economía monetaria*. Madrid, Gedisa.

FRIDMAN, M. (1993); *Libertad de elegir*. Buenos Aires, Editorial Planeta-Agostini.

GARCÍA CANCLINI, N. (2001), "Des-fetichizar la globalización: basta de reduccionismos, apologías y demonizaciones; mostrar la complejidad y las prácticas de los actores", en Mato (comp.), *Globalización, cultura y transformaciones sociales-2*, Buenos Aires-Caracas, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales y UNESCO, pp. 147-178. Disponible también en internet en [www.clacso.org](http://www.clacso.org)

GARCÍA CANCLINI, N. (2001), "Producción transnacional de representaciones sociales y cambio social en tiempos de globalización", en Daniel Mato (comp.), *Globalización, cultura y transformaciones sociales*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Disponible también en internet en [www.clacso.org](http://www.clacso.org)

GARCÍA CANCLINI, N. y MONETA, J. (coords.) (2000); *Las industrias culturales en la integración latinoamericana*, México, Grijalbo.

GARRETÓN, M. (2000); *La sociedad en que vivi(re)mos. Introducción sociológica al cambio de siglo.* Colección Escafandra, Chile.

GARCIA DELGADO, D. (1998); “Estado-nación y globalización” Ed. Ariel, Buenos Aires.

GIDDENS, A., TURNER, J. Y otros (1990); “La teoría social hoy” Alianza, Madrid.

GIDDENS, A. (1996); *Más allá de la izquierda y la derecha.* Cátedra, Madrid.

GIDDENS, A. (2001); “Las Nuevas reglas del Método Sociológico. Crítica Positiva de las Sociologías Comprensivas” Amorrortu Editores.

GILLY, J.P. y TORRE, A. (2000); “*Proximidad y dinámicas territoriales*” en *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas*, Fabio Boscherino y Lucio Poma Editores, Miño y Dávila editores, Madrid.

GUTIÉRREZ, A. (1997); “Pierre Bourdieu: las prácticas sociales”. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

GUIMARAES, J. (1997); “Desarrollo económico local: los límites de de la teoría” Serie Ensayos en honor a Hilhorst, ISS.

HABERMAS, J. (1987); “Teoría de la acción comunicativa” Taurus, Madrid.

HANNEKER, M. (1998); “La izquierda en el Umbral del siglo XXI. MEPLA, La Habana.

HELD, D. (1997); “La Democracia y el Orden Global-Del Estado Moderno al Gobierno Cosmopolita” Paidós, España.

HINTZE, CH. y DE VIRGILIO (2002); *“Política Alimentaria, Ponencia presentada en la Comisión Políticas sociales, laborales y de distribución del ingreso”*, Encuentro Hacia el Plan Fénix. De la crisis actual al crecimiento con Equidad. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

HOBBSAWM, E. (1995); *Historia del siglo XX*. Barcelona, Crítica.

HUSSERL, E. (1975); *“Ideas”* Collier Macmillan Publishers. London

IICA. (1999); *“El Desarrollo Sustentable en el Marco de una Nueva Lectura de la Ruralidad. Dirección de Desarrollo Rural Sostenible”*. URL: <http://www.iica.net.org>.

Información Municipal Básica 2001 – 2002. Dirección de Estadísticas y Censos de la Provincia del Neuquén.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y Dirección General de Estadísticas y Censos de la Provincia del Neuquén – Censos Nacionales de Población 1970, 1980, 1991 y 2001

JIMÉNEZ DÍAZ, F. (2005); *“Procesos de globalización en un pueblo andaluz: estudio de caso de El Ejido. Tesis doctoral dirigida por Dr. Francisco Entrena Durán. Universidad de Granada, España.*

KUHN, T. (1962); *“La estructura de las revoluciones científicas”* Fondo de Cultura Económica, México.

LANDRISCINI, G. (1999); *Políticas públicas hacia el desarrollo local. Posibilidades y restricciones de redes microempresarias en el complejo agroindustrial del Alto Valle*. UNC- FONCAP, abril.

LANDRISCINI, G. (2000); *Aprendizaje tecnológico y desarrollo institucional. Bases de la competitividad sistémica*. Revista Pilquén, N ° 3. UNC, diciembre.

LANDRISCINI, G. (2001); Formas asociativas y nueva gestión de empresas: aportes para una política integral en el territorio. UNC, Neuquén.

LANDRISCINI, G. y OZINO CALIGARIS, M. (2000); Reorganización socioproductiva en la NorPatagonia. El caso de los circuitos agroindustrial e hidrocarburífero. Ponencia presentada en la RED Pymes del MERCOSUR, Instituto de Economía de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

LARA FLORES, S. (1998); “Nuevas experiencias productivas y nuevas formas de organización flexible del trabajo en la agricultura mexicana”. Juan Pablos Editor. Procaduría Agraria; México.

LATTUADA, M. (2000); Cambio Rural. Política y desarrollo en la Argentina de los 90. CED- Arcasur Editorial. Marzo.

LAURELLI, E. y ROFMAN, A. Comp. (1989); “Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas para la crisis.” Ed. CEUR, Buenos Aires.

LECHNER, N. (2000); “Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social”, en Kliskberg y Tomasini.

LEFEBVRE, H. (1972); “Manifiesto diferencialista” Siglo XXI, México.

LEVY, M. (1952); “The Structure of Society”, Princeton University Press.

LEZAMA HERNÁNDEZ, F. (2005); “Lo global y lo local en Venezuela: el proceso modernizador y su impacto en ciudad Guayana (1960-2000)”. Tesis doctoral dirigida por Dr. Francisco Entrena Durán. Universidad de Granada, España.

LINCK, T. (2002); Los territorios de la nueva ruralidad. Groupe de recherche sur l’Amérique latine UMR 5135, UTM/CNRS

MACHADO, A. (2000); Reforma Agraria o Reforma del Sector Rural?  
URL: [http: www.colombia-siglo21.net/foro/desarrollo/base.htm](http://www.colombia-siglo21.net/foro/desarrollo/base.htm)

MALDONADO, C. (1998); "Las Tres Dimensiones de la Agricultura Sostenida", Revista Centroamericana de Economía, nº 51 y 52.

MANZANAL, M. (2002); "*Instituciones y gestión del desarrollo rural en la Argentina degradada (hacia la reconstrucción de la nación*", en VII Seminario de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Camaguey, Cuba.

MARCUSE, H. (1970); "Ética y revolución" Taurus, Madrid.

MARTINEZ, I. y PIRES M. (2000); "Nuevas ruralidades y cooperativismo: una perspectiva comparada". Revista de Estudios Cooperativos Revesco. AECOOP/Escuela de estudios cooperativos.

MARTINEZ, I. y PIRES M. (2002); "Cooperativas e revitalizacãodos espacios rurais: Uma perspectiva empresarial e associativa". Cuadernos de Ciencia e Tecnología EMBRAPA.

MARX, K. (1970); "Contribución a la crítica de la economía política" Alberto Corazón, Madrid.

MATO, D. (1995), *Crítica de la modernidad, globalización y construcción de identidades en América Latina y el Caribe*, Caracas, Universidad Central de Venezuela.

MATO, D (1996), "Globalización, procesos culturales y cambios sociopolíticos en América Latina", en D. Mato, M. Montero y E. Amodio (coords.), *América Latina en tiempos de globalización*, Caracas, UNESCO-Asociación Latinoamericana de Sociología-UCV.

MAX- NEFF, M. (1986); "Desarrollo a escala humana" en *Diálogos sobre el Desarrollo*, edición especial, Uppsala.

MEDINA, J. A. (h.) (2004); “La discusión en torno a la reforma política. De listas sábanas, voto electrónico y cupo joven”, en *Revista Debate*, Año 2, N° 80.

MIGNAQUI, I. (2003); “Buenos Aires Modelo XXI: una metrópolis sin proyecto urbano” en Actas Jornadas de Investigación SICyT, FADU – UBA.

MIGNAQUI, I. (2003); “*La gestión del patrimonio en la economía global*” en La conservación y restauración del patrimonio cultural, IILA – Italia, Dirección Nacional de Arquitectura, Subsecretaría de Obras y Servicios Públicos de la Nación – Argentina.

MIGNAQUI, I. y ELGUEZABAL, L. (1997); “*Reforma del Estado, políticas urbanas y práctica urbanística. Las intervenciones urbanas recientes en Capital Federal: entre "la ciudad global" y la "ciudad excluyente"*”, en Postales urbanas del fin del milenio. Una construcción de muchos Hilda Herzer compiladora, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Oficina de Publicaciones del CBC, UBA.

Ministerio de Jefatura de Gabinete de la Provincia del Neuquén. Subsecretaría de Gobierno. Informe de San Patricio del Chañar – Municipio de Primera Categoría. Marzo 2004.

Ministerio de Jefatura de Gabinete de la Provincial del Neuquén (2004). San Patricio del Chañar. Marzo de 2004.

Ministerio de Jefatura Provincia del Neuquén (2004) Prácticas de Gobierno a Nivel Local – Chañar Nuevo Siglo (Plan Estratégico de Desarrollo Territorial).

Ministerio de trabajo de la Nación, (2003); Boletín de estadísticas laborales. Buenos Aires

MOLINA MOLINA, E. (1992); “*Las teorías del subdesarrollo en América Latina*” ENPES.

MOREIRA, M. (2001); “Globalização e agricultura: zonas rurais desfavorecidas” Oeiras. Celta Editores.

MOREIRA, M. e GERRY, C. (2003); “The impact of Global Economic Integration on the Countryside. Reflections on the Portuguese Experience”. In Entrena, F. (organizador) *Local Reactions to Globalization Processes*. Nova Cork: Nova Publishers (chapter 4)

MOREIRA, M. (2005) “La nueva división territorial de los espacios rurales en el contexto de la globalización. La cultura emprendedora en las áreas desfavorecidas. *En Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, volumen 1.

MURMIS, M. (2003) *El Campo en la sociología actual. Una perspectiva latinoamericana*. Editorial La Colmena. Buenos Aires

NOVARO, M. (1998) Los partidos argentinos en los '90. *Revista Estudios Sociales* N°15. Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe.

NOVARO, M y PALERMO, V. Comp. (2004); *La historia reciente. Argentina en democracia*. Edhasa, Buenos Aires

NUN, J. (2000); “Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?”. Fondo de Cultura Económica de Argentina S. A. Buenos Aires.

OCAÑA, M. (1993); “La organización capitalista de la producción de establecimientos frutícolas integrados a complejos agroindustriales. Un estudio de caso: San Patricio del Chañar, Neuquén” Tesis de Maestría en Ciencias Sociales –Mención Desarrollo Agrario- FLACSO.

OIT, (1991); *El dilema del sector no estructurado*, Ginebra.

Página web de la Provincia del Neuquén. [www.neuquen.gov.ar](http://www.neuquen.gov.ar)



PÉREZ, A., PULGAR, O. (1989); Contribución de la Reforma Agraria a la Conformación y/o Consolidación de Centros Poblados. Municipio Autónomo San Carlos-Estado Cojedes. Maracay, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Agronomía (Tesis de Grado)

PERUZZOTTI Y SMULOVITZ, (2002); “Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias Latinoamericanas” Temas Grupo Editorial, Buenos Aires.

PIRES, M. (2003); “Dádiva, economía social e cooperativismo: a promulgacao de uma nova ética societária” Revue Réseau des universités des Amériques em études sur les coopératives et les associations-Unircoop.

PIREZ, P. (1986); “Coparticipación federal y descentralización del Estado”. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

Plan estratégico de Desarrollo Territorial de San Patricio del Chañar 2004

POPPER, K. (1985); “La lógica de la investigación científica” Rei, Buenos Aires.

PNUD, (2002); “Aportes para el desarrollo humano de la Argentina”, Buenos Aires.

PNUD, (1996); Informe sobre Desarrollo Humano 1996. Mundi-Prensa Libros S.A., Madrid.

POMA, L (2000); “La nueva competencia territorial” en Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas, Fabio Boscherino y Lucio Poma Editores, Miño y Dávila editores, Madrid.

POUSADELA, I. (2001); Los partidos políticos han muerto. ¡Larga vida a los partidos! Revista Ciencia Política. Universidad de San Martín. Buenos Aires.

PREBISCH, R. (1962); “El falso dilema entre desarrollo económico y la estabilidad monetaria. PNUD, (2002); “Aportes para el desarrollo humano de la Argentina”, Buenos Aires.

PREISS, O., (2004); Caracterización de los agentes económicos en la cadena frutícola de manzanas y peras en Río Negro y Neuquén, en Bendini M. y Alemany, C. “*Crianceros y chacareros en la Patagonia*” Cuaderno GESA 5. E. La Colmena, 2004.

RAFAM; (2003); Programa de Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal. Presupuesto Municipal y Administración de Recursos Municipales.

QUIROGA, H. (1994); "El Federalismo en la Reforma" en *La Reforma de la Constitución Nacional (explicada por los miembros de la Comisión de Redacción)*; Rubinzal Culzoni Ed., Santa Fe.

QUIROGA, H. (2000); “La experiencia democrática: entre pasado, presente y futuro” en *Estudios Sociales*, UNL, Año X, N° 18, Santa Fe

QUIROGA, H. (2005) *La Argentina en emergencia permanente*. Edhasa. Buenos Aires.

RADONICH, M. y STEIMBREGER, N. (2000); “Tipos contemporáneos de trabajadores y de migrantes estacionales en un mercado tradicional de trabajo agrario”, en Cuadernos Agrarios, México.

RAPOPORT, M. (2000) “Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000). Ediciones Macchi, Buenos Aires.

RAZETO, L. (1993); “Economia de solidaridade e organizaçao popular. Gadotti. Cortez editora. Sao Paulo.

RAZETO, L. (2002); “Los caminos de la Economía de Solidaridad”. URL: <http://www.gobant.gov.co/>

- REED, D. (1996); “*Un Desarrollo Sostenible*”, en Reed, D. (Editor), Ajuste Estructural, Ambiente y Desarrollo Sostenible, Caracas, Fondo Mundial para la Naturaleza-WWF. CENDES. Editorial Nueva Sociedad.
- RIVERA, R. (1996); “Nuevas Orientaciones del Desarrollo Rural. “*Revista Latinoamericana de Desarrollo Rural*, n°1.
- ROFMAN, A. y ROMERO, L. (1998); “Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina” Amorrortu, Buenos Aires.
- ROMERO, L. A. (1994); *Breve Historia Contemporánea de Argentina*. Editorial FCE, Buenos Aires.
- ROSTOW, W. (1961); *Las etapas del crecimiento económico*. Fondo de Cultura Económica. México.
- RUSSO, J. (2003); “La alternancia imperfecta”, en *Revista Estudios sociales*, Santa Fe, UNL, Año XIII, N° 25.
- SÁBATO, H. (2005) “Pueblo y política: la construcción de la república” *Revista Claves para todos* N° 40. p. 41. Capital Intelectual, Buenos Aires.
- SALVIA, A. (1999); “*Sectores que ganan, sociedades que pierden, Proceso y balance general*”, en Salvia, Agustín (comp.) *La Patagonia de los noventa: Sectores que ganan, sociedades que pierden*; UBA-UNPA, La Colmena. Buenos Aires
- SANTOS, M. (1996); “Metamorfosis del espacio habitado” Ed. Oikos-tau. Barcelona.
- SASSEN, S. (1998); “Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos” en *Revista EURE*, Vol. XXIV, N° 71, Santiago de Chile.
- SASSEN, S. (2003); “Localizando ciudades en circuitos globales” en *Revista EURE* Vol. XXIX / N° 88, Diciembre de 2003, PUC, Chile.

SEERS, D. (1970); "The meaning of development" en Revista de Economía N 23. Fundación Getulio Vargas, Rio de Janeiro.

SCHUSTER, F; GIARRACA, N; APARICIO, S; CHIARAMONTE, J; SARLO, B (2001); "El oficio del investigador". Homo Sapiens. Rosario.

SMELSER, N (1968); "Essays in sociological explanation" Prentice Hall, Englewood Cliffs.

STEIMBREGER, N. RADONICH, M. y BENDINI M. (2003); "*Expansiones de frontera agrícola y transformaciones territoriales: procesos sociales diferenciales*". En VEIGA, D. (2005); "Desigualdades sociales y fragmentación urbana", Biblioteca CLACSO virtual.

STIGLITZ, J. (2006); "Cómo hacer que funcione la globalización" Editorial Taurus-Alfaguara, Buenos Aires.

SUNKEL, O. y PAZ, P. (1970); "El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo". Siglo XXI Editores, México.

SZTOMPKA, P. (1995); Sociología del Cambio Social. Editorial Alianza, Madrid.

THERBORN, G. (1999), Globalizations and Modernities: Experiences and Perspectives of Europe and Latin America. Estocolmo, FRN, Swedish Council for Planning and Coordination of Research.

TEUBAL, M. y PASTORE, R. (1995); "*El agro y los complejos agroindustriales: el caso argentino*", en Teubal, M. Globalización y expansión agroindustrial. ¿Superación de la pobreza en América Latina?. Ediciones Corregidor. Buenos Aires.

TEUBAL, M. (2001); "*Globalización y nueva ruralidad en América Latina*"; en Giarraca, Norma Compiladora; ¿Una nueva ruralidad en América Latina?

TOURAINE, A. (1978); Introducción a la sociología. Ariel, Barcelona.

VASILACHIS DE GIALDINO, I. (1987); “La suposición de paradigmas en la génesis de problemas epistemológicos” ponencia presentada en *Congreso Internacional Extraordinario de Filosofía*. Córdoba.

VASILACHIS DE GIALDINO, I. “Métodos cualitativos I. Los problemas teórico-epistemológicos” CEAL. S.A. CONICET. FLACSO. Buenos Aires

VELTZ, P. (1999); “Mundialización, ciudades y territorios”, Ariel, Barcelona.

WAISBORD, S; (2002) “*Interpretando los escándalos. Análisis de su relación con los medios y la ciudadanía en la Argentina contemporánea*”, en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, *Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias Latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas Grupo Editorial.

WALLERSTEIN, I. (1989); *The Modern World System* (New York: Academic Press).

WEBER, M. (1971); “Sobre la teoría de las Ciencias Sociales” Península, Barcelona.